



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE TEORIA GENERAL DEL ESTADO

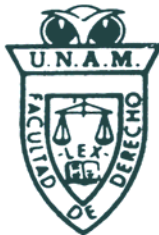
**ESTUDIO JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
GARCIA CAMPOS ERICK IVAN**

ASESOR: LIC. GONZÁLEZ JIMÉNEZ ARTURO

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, DICIEMBRE DE 2006





Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

DEDICATORIAS:

A MIS PADRES Y HERMANO
PIEDRAS ANGULARES DE MI FORMACION,
UN ETERNO AGRADECIMIENTO
POR SU APOYO INCONDICIONAL,
ASI COMO A MI FAMILIA
CON INCONMENSURABLE AFECTO.

A OMAR, ENRIQUE Y ADAN,
ASÍ COMO A TODOS MIS AMIGOS
POR TRANSITAR ESTE ARDUO
CAMINO CONMIGO, GRACIAS.

A JANET, MI MENTORA,
POR TODO LO ENSEÑADO,
CON SINCERO AMOR, GRACIAS.

A MIS FRATERNALES HERMANOS
POR AYUDARME A DESVASTAR
LA PIEDRA EN BRUTO Y LEVANTAR
EL TEMPLO A LA VIRTUD.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO,
A LA FACULTAD DE DERECHO,
A MIS PROFESORES Y MAESTROS,
Y EN ESPECIAL AL LICENCIADO
GONZÁLEZ JIMÉNEZ ARTURO,
POR SU AMISTAD, GUIA Y ORIENTACION
EN LA ELABORACION DEL
PRESENTE TRABAJO, GRACIAS.

**ENTIENDE CON SABIDURIA,
Y SÉ SABIO CON ENTENDIMIENTO.
(SEFER LETZIRÁH)**

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO PRIMERO	
ELEMENTOS DEL ESTADO Y SUS FINES.....	5
1.1 CONCEPTO DE ESTADO.....	
1.1.1 ELEMENTO HUMANO.....	10
1.1.2 TERRITORIO.....	17
1.1.3 PODER PUBLICO.....	23
1.1.4 FINES DEL ESTADO.....	44
CAPITULO SEGUNDO	
ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD OFICIAL.....	53
2.1 CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS	
MEXICANOS DE 1824.....	54
2.2 CONSTITUCION DE 1836.....	66
2.3 CONSTITUCION DE 1843.....	90
2.2 CONSTITUCION DE 1857.....	103

CAPITULO TERCERO	
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.....	111
3.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	112
3.1.1 NATURALEZA JURIDICA.....	131
3.2 ELEMENTOS.....	136
3. 2. 1 SUJETOS ACTIVOS.....	137
3.2.2 SUJETOS PASIVOS.....	138
3.2.3 OBJETO.....	157
3.3 RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	
EN LEGISLACIONES EXTRANJERAS.....	161
CAPITULO CUARTO	
LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.....	186
4.1 RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.....	187
4.2 CLASES DE RESPONSABILIDAD.....	211
4.2.1 RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y	
EXTRACONTRACTUAL.....	212
4.2.2 RESPONSABILIDAD DIRECTA E	
INDIRECTA.....	215

4.2.3 RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA.....	219
4.3 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.....	222
4.3.1 ELEMENTOS DE LA DEFINICIÓN.....	226
4.3.2 DAÑO PECUNIARIO.....	227
4.3.3 HECHO CAUSANTE DEL DAÑO.....	233
4.3.4 RELACION DE CAUSALIDAD.....	240
4.4 CARÁCTER ADMINISTRATIVO DE LA OBLIGACIÓN.....	245
 CAPITULO QUINTO INDEMNIZACIONES.....	 247
5.1 ACTO ADMINISTRATIVO.....	248
5.1.1 CLASIFICACIÓN.....	254
5.1.2 EXTINCION.....	258
5.2 ORGANOS COMPENTES PARA CONOCER DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	268
5.3 SECUELA PROCESAL.....	271
5.4 DAÑOS Y PERJUICIOS.....	287

5.4.1 PROCEDIMIENTO PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN.....	291
5.4.2 CASO DE EXCEPCIÓN.....	302
5.4.3 SANCIONES A LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	306
5.4.4 PROCEDIMIENTO PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PUBLICOS.....	308
5.5 SANCIONES.....	315
CONCLUSIONES.....	320
BIBLIOGRAFIA.....	337

INTRODUCCION

Es indudable que en la actualidad nuestra sociedad vive un fenómeno que se presenta en forma reiterada y cada vez con una mayor frecuencia, y es que los cuestionamientos del gobernado que se plantean frente a la actividad del Estado hoy en día no han dejado de originar a diario polémicas.

Lo anterior toda vez que el gobernado ve afectado sus derechos más fundamentales en el ejercicio del poder del Estado, que en ocasiones resulta negligente, excesivo o dañino.

Ahora bien, en este orden de ideas podemos apuntalar que todos los gobernados, tanto personas físicas como morales, resentimos y debemos ser responsables en algún momento de las consecuencias de nuestros actos, sean benéficos o perjudiciales.

En tal virtud el Estado, aunque compuesto por personas que actúan en su nombre y representación, goza de una personalidad

diversa a la de sus integrantes, misma que tiene por el solo hecho de ser un producto social, lo que le da un carácter de unitaria, de tal suerte que al ser constituidos por el pueblo, los gobernados le dan legitimidad y validez a sus actos, es decir los actos del Estado siempre se presumirán validos, motivo por el cual, al igual que los gobernados, el Estado en algún momento debe ser responsable por las consecuencias de sus actos, en especial cuando estos resultan perjudiciales y dejan en indefinición al gobernado, en virtud de su calidad de presuntamente validos.

Así mismo es innegable que el bien común público es el fin esencial del Estado, así como de forma operativa es su cumplimiento y garantía de su efectividad, ejerciendo esto con energía, con fuerza. Pero ¿que sucede cuando el Estado en su actuar no cumple con su fin esencial?, ¿será el Estado un ente perfecto incapaz de causar a los particulares algún tipo de daño o perjuicio?, los particulares ¿debe sufrir irremediabilmente las consecuencias de la actividad administrativa del Estado?, ¿estaremos ante un Estado impune e

irresponsable por los daños o perjuicios causados por su actividad administrativa?

Es por estos cuestionamientos y situaciones que se realiza el presente estudio jurídico sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado, revistiendo de trascendencia dicho interés en virtud del establecimiento de esta institución como una nueva garantía constitucional, así como la expedición de una nueva legislación federal en esta materia, reglamentaría del párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, en la cual se regula una responsabilidad diferente a la de los servidores públicos, en donde el Estado como ente jurídico en la búsqueda de su fin afecta a los particulares causándoles contradictoriamente a su naturaleza daños y perjuicios, pero que por primera vez en nuestra legislación los particulares tiene un instrumento para reclama del Estado la responsabilidad de sus actos.

De tal suerte que la introducción de esta figura en nuestra legislación mexicana tiene una finalidad resarcitoria de los daños y

perjuicios ocasionados al particular evaluables y antijurídicas que con su actividad administrativa el Estado produzca, en lo que sin duda resulta una expresión del Estado de Derecho, es decir ante los ojos del gobernado un Estado confiable.

Así las cosas la presente tesis pretenderá analizar el conjunto de elementos esenciales de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, así como la doctrina en el Derecho Mexicano, con el objetivo de que como juristas comprendamos y utilicemos esta herramienta jurídica, a fin de contribuir al establecimiento de un Estado que sea responsable de su actividad administrativa, asumiendo directamente las consecuencias de sus acciones; con lo cual se favorecerá un mayor control y eficacia del mismo, creando con esto una atmósfera de seguridad jurídica.

CAPITULO PRIMERO

ELEMENTOS DEL ESTADO Y SUS FINES

1.1 CONCEPTO DE ESTADO

Es indudable que hoy en día observamos, con mayor frecuencia, al **Estado** formando parte de nuestra vida, resintiendo la sociedad los efectos de sus exigencias e inclusive en ocasiones formamos parte del mismo esforzándonos para lograr que sea de determinado modo; otras veces lo vemos como un obstáculo actuando en varias manifestaciones; y también nos enfrentamos con él en demanda de que no haga, de que se abstenga, de que nos deje en el albedrío de nuestras tareas y que no quisiéramos ver transgredidas por su intervención, pero a pesar de ser el Estado algo tan cercano ¿Sabremos a que nos referimos con esta palabra o con este concepto?.

Así las cosas, es necesario advertir la diferencia entre el significado de la **palabra Estado** en su sentido amplio y el **concepto**

político de Estado. De tal suerte que nos dice el profesor González Jiménez Arturo que:

“La palabra Estado puede referirse al Estado de la materia, en las leyes físicas, al Estado de la salud de las personas; la fase procesal de un juicio, o bien, la forma de ser de una asociación o sociedad.”¹

Por otra parte encontramos que el concepto de **Estado** en su acepción política deviene del vocablo *status*, que en latín significa modo de ser, sin embargo es hasta el siglo XV cuando Nicolás Maquiavelo acuña y utiliza por primera vez el término Estado, en su concepción moderna, en la obra el *Príncipe* comenzando así:

“Todos los Estados, todas las soberanías que tiene autoridad sobre los hombres, han sido o son Republicas o monarquías.”²

No empero lo anterior Aristóteles ya esboza un concepto político de Estado y lo definía como:

¹ GONZÁLEZ Jiménez Arturo, “Apuntes de Teoría General del Estado”, Edit. Ediciones Jurídicas Alma S. A. de C. V., México, 2003, Pág. 51.

² MAQUIAVELO Nicolás, “El Príncipe”, Edit. Época S. A., México, 1979, Pág. 1.

“Una alianza o asociación. Pero no una alianza transitoria hecha entre los individuos con el propósito de realizar un fin particular, predeterminado, sino una alianza necesaria, temporalmente estable, una unión orgánica perfecta cuyo fin es la virtud y la felicidad de todos los hombres.”³

En este orden de ideas y desde el punto de vista de la doctrina, en voz del maestro Porrúa Pérez, el Estado se puede definir como:

“Una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal en sus componentes.”⁴

Así mismo para George Jellinek Estado se define como:

“La corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o para

³ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo X, Empa-Esta, Edit. DRISKILL S. A., Buenos Aires Argentina 1990, Pág. 823.

⁴ PORRÚA Pérez Francisco, “Teoría del Estado”, Edit. Porrúa S. A. ed. 37^a, México, 2003, Pág. 198.

aplicar un término muy en uso la corporación territorial dotada de un poder de mando original.”⁵

Para la doctora Aurora Arnáiz Amigo el Estado es:

“Una asociación política que dispone de una organización específica sobre un determinado territorio, y de un supremo poder para crear el derecho positivo.”⁶

De igual forma el maestro Andrés Serra Rojas nos dice que el concepto de Estado es:

“Un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente superior, soberano y coactivo, que se integra con una población elemento humano, o un grupo social sedentario, permanente y unificado, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.”⁷

⁵ JELLINEK Georges, “Teoría General del Estado”, Edit. F. C. E., México, 2000, Pág. 196.

⁶ ARNAIZ Amigo Aurora, “Estructura del Estado”, Edit. Miguel Ángel Porrúa S. A., México, 1979, Pág. 43.

⁷ SERRA Rojas Andrés, “Teoría del Estado”, Edit. Porrúa S. A., ed. 14^a, México, 1993, Pág. 167.

Por ultimo para el tesista el Estado se puede definir como: **Un ente-socio jurídico, dotado de una personalidad jurídica y patrimonio que le son propios, constituido por un grupo de seres humanos que habitan en común un determinado territorio y que delegan su soberanía a aquel, a fin de que a través de sus diversas manifestaciones produzca un bien común a estos, mediante el poder político.**

Como puede observarse de las definiciones citadas con antelación existen elementos comunes entre ellas, siendo estos: **el elemento humano; el elemento geográfico o territorial; y el poder,** motivo por el cual podemos decir que la doctrina ha considerado estos son los elementos esenciales y constitutivos del Estado.⁸

En virtud de lo anterior es menester revisar y analizar a continuación cada uno de estos elementos, a fin de llegar a una mejor comprensión de lo que Maquiavelo y la sociedad hemos denominado como Estado.

⁸ GONZÁLEZ Jiménez Arturo, Op. Cit., Pág. 52.

1.1.1 ELEMENTO HUMANO

Hemos visto que el Estado es un ente socio jurídico, cuyo génesis es una determinada sociedad que le da vida, ya que sin esta sería imposible su concepción, de tal suerte que el aspecto demográfico conocido como **Pueblo** resulta de primer orden en la existencia del Estado.

La doctrina, sin embargo, ha identificado en un mismo sentido los términos pueblo y población. Pero siendo ambos distintos el profesor González Jiménez Arturo conviene señalar donde estriba la diferencia.⁹

En este orden de ideas nos dice el maestro González Jiménez Arturo que en un primer momento:

“El pueblo es el conjunto de individuos que integran una comunidad política que goza de derechos civiles y políticos. En

⁹ GONZÁLEZ Jiménez Arturo, Op. Cit., Pág. 52.

otros términos, jurídicamente, el pueblo son los ciudadanos de un Estado.”¹⁰

El pueblo, como concepto jurídico, para el maestro Andrés Serra Rojas determina la relación entre el individuo y el Estado:

“El pueblo comprende sólo a aquellos individuos que están sujetos a la potestad del Estado ligados a éste por él vínculo de la ciudadanía y que viven tanto en su territorio como en el extranjero. El pueblo es el sostén de las instituciones nacionales.”¹¹

Así mismo, apunta la doctora Arnáiz Amigo que por pueblo puede entenderse:

“La sociedad política establecida tradicionalmente en un territorio, que posee los principios generales del Derecho Público y que se dispone a organizar su vida política de acuerdo a dichos principios.”¹²

¹⁰ Ídem.

¹¹ SERRA Rojas Andrés, Op. Cit., Pág. 247.

¹² ARNAIZ Amigo Aurora, Op. Cit., Pág. 51.

Ahora bien, es importante mencionar en este punto que el elemento humano del Estado, entendido como pueblo, trae aparejado consigo vínculos que lo unen a un determinado Estado y características propias que distinguen a un pueblo de otros pueblos como lo son los aspectos de índole socio-jurídicos, denominados nación, la nacionalidad, la patria e inclusive el mismo Derecho.

De tal suerte que con la Alta Edad Media surgen los conceptos de **nación y nacionalidad**, que van a dar la forma al concepto de Estado Nacional. Nación viene del latín **nasci**, que significa tribu, pueblo, de ahí y de **necere, naotus** de este **natio, nationis** o conjunto de personas que tiene una tradición común, una sociedad natural, con una unidad de territorio, costumbres, lenguas, vida y ciencias comunes.

El término Nación ha sido definido por el maestro Rafael de Pina como:

“Conjunto de personas ligadas, bien por la comunidad de origen, bien por la posesión de un mismo idioma, bien por tener las

mismas creencias religiosas, bien sencillamente, por sentir aspiración a realizar unidas por el propio destino, o por cualesquiera de las expresadas circunstancias o reunión de alguna de ellas.”¹³

En general podemos observar que el término nación es aplicado a los pueblos cuyos integrantes comparten o les unen entre sí vínculos de unidad, solidaridad y características semejantes, como lo son la cultura, las tradiciones, las costumbres, la religión, la lingüística, etc.

Por su parte el término nacionalidad lo denomina Zippelius como un ***status jurídico***¹⁴, es decir, no solo considera los elementos ya descritos, sino que además vincula al ciudadano frente al Estado creando con esto algunas obligaciones jurídicas bilateral, las cuales los distinguen a los llamados nacionales de un Estado de los extranjeros en virtud de que éstos no gozan de dichas prerrogativas, como lo son los derechos políticos. Lo anterior se ve reflejado por él

¹³ DE PINA Vara, “Diccionario de Derecho”, Edit. Porrúa S. A., ed. 29^a, México, 2000, Pág. 378.

¹⁴ ZIPPELIUS Reinhold, “Teoría General del Estado” Edit. Porrúa S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México”, ed. 2^a, México, 1989, Pág. 77.

artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su segundo párrafo, que dice:

“Artículo 33. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.”¹⁵

Así las cosas podemos advertir que nación es el género, la nacionalidad es el revestimiento jurídico de la nación.

Por otra parte, apunta el citado maestro González Jiménez que, población es:

“Un concepto aritmético, estadístico que nos va a indicar el número o cantidad de habitantes que integran un Estado. Dentro de éste total desde luego que se engloban tanto a los nacionales o extranjeros que por diversas razones cohabitan de manera estable o permanente en el territorio del Estado pero sin que estos últimos formen parte del pueblo.”¹⁶

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Promulgada el 5 de febrero de 1917, Edit. Alfaro, ed. 7ª, México, 2006, Pág. 41.

¹⁶ GONZÁLEZ Jiménez Arturo, Op. Cit., Pág. 56.

De igual forma para el maestro Andrés Serra Rojas la población de un Estado hace referencia a:

“Un concepto cuantitativo o sea al numero de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan en un territorio, cualquiera que sea su número y condición, y son registrados por los censos generales de población.”¹⁷

Para la jurista Maria de la Luz González, población atañe o alude a:

“El contenido demográfico desde el ángulo estadístico: hombres, mujeres, niños, adultos, emigración, inmigración, etc...”¹⁸

Es indudable que como ya se ha visto la distinción entre las acepciones pueblo y población, como elemento humano del Estado, estriba en que el primero hace referencia al grupo de personas que nacen dentro del territorio de un determinado Estado creando con esto vínculos que lo hacen parte esencial del Estado, como lo son la nación

¹⁷ SERRA Rojas Andrés, Op. Cit., Pág. 242.

¹⁸ GONZÁLEZ González Maria de la luz, “Valores del Estado en el Pensamiento Político”, Edit. Mc Graw-Hill, ed. 2^a., México, 1997, Pág. 221.

y nacionalidad dándole sustento, forma, moldeando al mismo y a sus necesidades. Mientras que la población sólo responde a un calculo estadístico del grupo de las personas que residen dentro de los limites de un Estado, sin que entre estos exista necesariamente vínculos como la nación y la nacionalidad, como lo será el caso de los extranjeros que viven en un Estado y que sin dejar de ser nacionales de sus países, viven en un momento determinado, en el Territorio de un Estado.

Por esto podemos decir de manera acertada que el pueblo es elemento básico que da origen al Estado, situación que nuestra Carta Magna retoma, reconoce y plasma a través del artículo 39 de nuestra Carta Magna que preceptúa que:

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el **pueblo**. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”¹⁹

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Op. Cit, Pág. 45.

Como dice Hans Kelsen:

“La existencia de un Estado depende de la existencia de sus individuos que se hallan sujetos a su orden jurídico.”²⁰

1.1.2 TERRITORIO

Siguiendo el análisis de los elementos esenciales del Estado que habíamos establecido en puntos anteriores nos encontramos ahora con el elemento geográfico denominado **Territorio**.

Hemos establecido en el apartado que antecede que el pueblo es quien da origen al Estado, así como que existen características que distinguen al pueblo de un Estado con otro pueblo. De igual forma apuntamos que nación y que la nacionalidad son vínculos que existen entre un grupo de seres humanos, siendo éstos de los más importantes y que responde al espacio físico donde nació este grupo de humanos, es decir, el territorio de un determinado Estado.

²⁰ KELSEN Hans, tr. García Máynez Eduardo, “Teoría General del Derecho y del Estado”, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, Colección Texto Universitarios, ed. 5ª, México, 1983, Pág. 286.

La palabra Territorio proviene del vocablo latino *terra patrum*, que significa la tierra de los antepasados.²¹

De igual forma podemos entender al territorio como el espacio geográfico donde se asienta de forma regular un grupo de personas que conforman un Estado.

Aunado a lo anterior es de señalarse que la extensión del territorio no tiene una trascendencia definitiva para la vida de un Estado, sino que dicho espacio físico exista. El territorio además de ser una superficie terrestre comprende el subsuelo, la atmósfera y el mar territorio, comprendiendo este último la plataforma continental, situación que plasmada nuestra Constitución Política en su artículo 42 en el que se precisa las partes que comprende el territorio del Estado Mexicano:

“Artículo 42. El territorio nacional comprende:

I. El de las partes integrantes de la Federación;

²¹ MATEO M. Agustín, “Compendio de Etimologías Grecolatinas del Español”, Edit. Esfinge S. A. ed. 3ª, México, 1996, Pág. 64.

II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;

IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.²²

Sin embargo y siguiendo al tratadista mexicano Francisco Porrúa Pérez, el Estado tiene dos funciones una negativa y otra positiva:

- a) “**Función Negativa:** Esta función obedece a las diversas manifestaciones o actividades que realiza un Estado dentro del espacio geográfico en el cual se ha constituido,

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Op. Cit., Pág. 49.

impidiendo además que otro Estado extranjero realice cualquier manifestación de su actividad dentro del territorio nacional.

- b) **Función Positiva:** Esta función consiste en constituir el asentamiento físico del elemento humano del Estado, la fuente fundamental de los recursos naturales que necesita y el espacio geográfico donde tiene vigor su orden jurídico y su soberanía.”²³

En este orden de ideas no podemos dejar de mencionar que conjuntamente con la aparición del concepto territorio del Estado, aparece otro concepto relacionado al mismo y es el de **Frontera** el cual define el tratadista Cesar Sepúlveda como:

“La línea de delimitación de territorios sometidos a autoridades políticas diferentes, o bien, como límite de la zona en la cual el Estado puede ejercer su propio derecho soberano.”²⁴

²³ PORRÚA Pérez Francisco, Op. Cit., Pág. 278.

²⁴ SEPÚLVEDA Cesar, “Derecho Internacional”, Edit. Porrúa S. A., México, 1986, Pág. 175.

Por otra parte mención aparte necesita el hecho de que el territorio provee al Estado de la posibilidad de tener un patrimonio propio, ya que éste además de ser el espacio geográfico donde se asienta el elemento humano, utiliza las riquezas naturales así como de otros medios que se vale dentro de sus fronteras para incrementar su patrimonio, situación que se ilustra en los artículos 27 ab initio y 31 fracción VI de la Constitución mexicana y que señalan:

“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”²⁵

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. 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.”²⁶

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Op. Cit., Pág. 26.

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Op. Cit., Pág. 40.

Aunado a lo anterior es pertinente aclarar que el derecho del Estado sobre su territorio es, a la vez, general y limitado. General porque, como ya se apuntó, el ejercicio de su soberanía se ve reflejada a todo su territorio y sólo limitada por el reconocimiento que se hace de otros Estados.

Así pues encontramos que el Estado necesita de un territorio ya que este le provee de un espacio donde realizar sus fines, donde puede implantar su propio orden jurídico en un ámbito de validez territorial, manifestar su soberanía, realizar sus actividades e inclusive adquirir patrimonio propio, que le permita realizar sus diversas actividades y fines. Es donde el elemento humano, se desarrolla y lleva a cabo, como especie animal, el cumplimiento de sus fines como raza.

Por esto, concuerdo con el maestro George Burdeau cuando dice que:

“El territorio es tan necesario para el Estado que, para la opinión común se identifica con él cuando el enemigo amenaza las

fronteras todos tienen conciencia de defender el suelo, la patria y el Estado.”²⁷

1.1.3 PODER

Vimos al principio del presente trabajo las diversas definiciones que los doctrinarios nos daban acerca del Estado, y encontramos tres elementos en común, los cuales han sido analizados en los puntos ulteriores, motivo por el cual ahora analizaremos el último de los elementos del Estado, **el Poder**.

Es por esto que sostengo que el Estado esta creado por un grupo de personas que se asientan en un determinado espacio físico, a fin de lograr un bien común, pero ¿Cómo logra este bien común este ente al que denominamos Estado?

Podemos decir en un primer momento que el poder es generado por el pueblo y delegado al Estado que los mismos integran, motivo

²⁷ BURDEAU George, tr. Romen Falcón Tello, “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”, Edit. Nacional, Madrid España, 1981, Pág. 121.

por el cual el poder del Estado estará en función de la capacidad que tenga el pueblo de satisfacer sus necesidades.

El maestro Serra Rojas responde a este cuestionamiento diciéndonos que el poder es:

“Un medio poderoso para que el Estado pueda realizar sus fines, o la capacidad de imponer la obediencia.”²⁸

Ahora bien para fines de nuestro estudio debemos distinguir entre dos clases de poder: El poder dominante o político que es el que le corresponde al Estado en general, es un poder total; y el poder no dominante o social.²⁹

De tal suerte que el en opinión del profesor González Jiménez Arturo, compartiendo las ideas de Burdeau, nos dice que:

“El poder es fuerza, y que el poder público tendrá su fuente en la sociedad. Así mismo nos deja ver que en su opinión el poder

²⁸ SERRA Rojas Andrés, Op. Cit., Pág. 292.

²⁹ SERRA Rojas Andrés, Op. Cit., Pág. 295.

público es una fuerza encaminada que asume el Estado en búsqueda de los fines del Estado, un poder superior que se puede imponer a los miembros de la sociedad coactivamente.”³⁰

Por otro lado para el politólogo francés George Burdeau el poder es:

“Una fuerza nacida de la conciencia social destinada a conducir al grupo en la búsqueda del Bien Común y capaz dado el caso, de imponer a los miembros la actividad que ella ordena.”³¹

Sin embargo este poder público necesita de un orden y una unidad, ya que sin esto no habría dirección, así las cosas encontramos dicho orden en la figura que la doctrina ha nombrado como **Autoridad**.

Ahora, si bien es cierto que la autoridad se constituye como el orden que le da dirección al poder público, también es muy común que a la autoridad se le confunda con el poder y viceversa. No obstante lo anterior, son conceptos o entes muy distintos pero muy unidos o

³⁰ GONZÁLEZ Jiménez Arturo, Op. Cit., Pág. 65.

³¹ BURDEAU George, Op. Cit. Tomo I, Vol. III, México, 1984, Pág. 32.

ligados. Toda autoridad tiene poder, pero no todo aquél que goza de poder puede ser considerado autoridad, porque puede tenerse poder sin ser autoridad.³²

De tal suerte que el profesor González Jiménez Arturo nos dice que:

“Autoridad es todo órgano dotado de poder, quien puede hacer cumplir sus decisiones aun por la fuerza gozando del imperium o potestad del Estado.”³³

La autoridad como poder constituido encarna en los órganos de gobierno y administración. El Gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos.³⁴

Bajo esta perspectiva, observamos al gobierno dando órdenes, implantando sus políticas, esto obviamente bajo un orden jurídico, a fin

³² GONZÁLEZ Jiménez Arturo, Op. Cit., Pág. 60.

³³ Ídem.

³⁴ PORRÚA Pérez Francisco, Op. Cit. Pág., 300.

de obtener el Bien Común o Bienestar Social. El ejercicio de poder que lleva a cabo la autoridad se ve reflejada en los actos de gobierno.

En el Estado mexicano observamos por ejemplo que el poder para su ejercicio se divide en órganos de gobierno, tal y como lo señala el artículo 49 de la Carta Magna:

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”³⁵

Así las cosas, es de destacar el hecho de que gobierno y Estado no son lo mismo; sino son dos cosas distintas. El gobierno es la realización de un elemento del Estado, el ejercicio del poder político.

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Op. Cit., Pág. 51.

Por otra parte, como ya se apuntaba existe otro aspecto donde se ve reflejada la autoridad: la administración.

Para el tratadista Porrúa Pérez la administración será entonces:

“La acción de proveer, por medio de servicios, la satisfacción de los intereses que se consideran incluidos en la esfera del Estado y del bien público.”³⁶

En este orden de ideas nos dice al respecto el maestro González Jiménez Arturo que:

“La administración o administrar, entraña el ordenar, aprovechar, satisfacer necesidades personales o de grupo. La autoridad no sólo gobierna si no que administra los recursos patrimoniales, financieros, propiedad del Estado, así como la prestación de servicios a las necesidades de los gobernados.”³⁷

³⁶ PORRÚA Pérez Francisco, Op. Cit., Pág. 306.

³⁷ GONZÁLEZ Jiménez Arturo, Op. Cit., Pág. 60.

Administración y gobierno, se reflejan en el servicio público, considerando a este último como parte de aquella satisfacción de necesidades públicas que presta al lado de los particulares la autoridad, a fin de obtener un Bienestar Social de la comunidad política.

En términos generales comparto con el maestro Gabino Fraga cuando refiere que la actividad del Estado se puede distinguir de dos formas: una, dando órdenes, la otra, prestando un servicio.³⁸

Por otra parte y retomando al poder como elemento del Estado es imperioso hacer referencia a los fundamentos, en el cual se sustenta el mismo. Así encontramos que Burdeau considera que el poder es un fenómeno jurídico, psicológico e histórico:

“Es jurídico porque en él se encierra la energía de la idea del Derecho; es en sí regla del derecho misma. Tanto el poder como el derecho se encuentran ligados por una necesidad. El Derecho no

³⁸ FRAGA Gabino, “Derecho Administrativo”, Edit. Porrúa S. A., ed. 34^a, México, 2003, Pág. 27.

es nada sin la fuerza, sin poder. Sin una fuerza, el Derecho queda en una mera idea carente de realismo.”³⁹

Psico-socialógicamente, Burdeau trata de encontrar la explicación del poder en relación triple:

“El que manda, el que obedece y el grupo. Si se toma en cuenta que el poder en las sociedades no se puede entender como propiedad de un individuo, sino de la colectividad, cada comunidad o grupo social humano con costumbres, usos, idiosincrasia, ritos, creencias, tratará de justificar esa relación mando-obediencia.”⁴⁰

El argumento arriba citado se ve reforzado en la idea de que el poder que tienen un determinado Estado no se recibe, sino que es generado por los hombres que integran al mismo, sin embargo estos hombres reconocen que para su adecuado ejercicio el poder debe ser delegado, reconociendo en la figura de su depositario la autoridad suficiente para obedecer sus ordenes a fin de tener un adecuado orden y guía.

³⁹ GONZÁLEZ Jiménez Arturo, Op. Cit., Pág. 65.

⁴⁰ GONZÁLEZ Jiménez Arturo, Op. Cit., Pág. 66.

En síntesis tiene razón el maestro George Bordeau cuando nos dice que:

“No es el poder el que crea la obediencia, es nuestro espíritu el que, consiente de la necesidad de orden, crea el poder.”⁴¹

Ahora bien desde el punto de vista histórico, Burdeau señala que:

“Cada sociedad tiene una necesidad paralela a la idea del Derecho. Así, en un primer momento el poder individualizado que se encarna en un jefe quien asume sus cualidades propias personales para ejercer un mejor poder. Pero al institucionalizarse el poder se ejerce siempre en nombre del Estado no importando quien gobierne.”⁴²

De igual forma el jurista Andrés Serra Rojas nos dice que:

⁴¹ BURDEAU, George, Op. Cit., Pág. 86.

⁴² GONZÁLEZ Jiménez Arturo, Op. Cit., Pág. 66.

“El poder del Estado para ser legítimo y eficaz, debe apoyarse en el poder social, en las fuerzas reales de poder de una comunidad. Ningún poder es sólido y estable cuando gobierna para esclavos. No hay gobierno ni gobernantes perfectos en el mundo, pero los mejores han sido aquellos que y han contado con el pueblo y han respondido a sus ambiciones.”⁴³

Sin lugar a dudas el elemento poder obedece a la necesidad del hombre de tener un orden y dirección, circunstancias que originan el fenómeno mando-obediencia, sustentado este en el Derecho. Se manda a fin de proporcionar a los que obedecen un bien común y se obedece a fin de recibir los beneficios de ese bien común, cumpliendo con esto, el elemento de poder, con el fin del Estado.

Por último es preciso aludir a que el poder que emana del pueblo es un poder único y distinto a otros factores reales de poder, se distingue además de ser único, por su supremacía, superioridad, inalienabilidad e imprescriptibilidad, manifestando en el ejercicio que el

⁴³ SERRA Rojas Andrés, Op. Cit., Pág. 296.

pueblo hace por conducto de su ente máximo, el Estado, y al cual se le ha denominado como **Soberanía**.⁴⁴

La idea de Soberanía es de origen relativamente reciente y se desarrolla inicialmente en Francia, y para una parte de los doctrinarios acaece del vocablo ***super omnia***, es decir, lo que esta encima de todo, y se extiende al poder que no reconoce a otro poder. Sin embargo para otra de la doctrina esta idea de soberanía viene de la palabra francesa ***superamus***, como una potestad o imperio.

El concepto moderno de soberanía, como tal, aparece a partir del siglo XVI y XVII, sin embargo tuvo una evolución histórica, viendo su naciendo en el ámbito político y más tarde evolucionando al ámbito jurídico.

En este orden de ideas observamos que Aristóteles consideraba como una noción esencial de la polis a la ***autarquía*** que aparece como:

⁴⁴ GONZÁLEZ Jiménez Arturo, Op. Cit., Pág. 67.

“La tendencia de un estado a organizarse de tal forma que no tenga que necesitar de otros países para realizar plenamente su vida económica.”⁴⁵

Este pensador sólo exige, para que exista el Estado, la independencia potencial y activa respecto del exterior, de ser en sí mismo suficiente para satisfacer todas sus necesidades.⁴⁶

No obstante lo anterior este concepto no tiene a la autodeterminación del Estado, ya que dicho autor manifiesta de manera contundente que la autarquía obedece a un factor de consumo interno, es decir, que el grupo de personas que residen en un determinado territorio puedan, de manera autónoma, satisfacer sus necesidades.

El pensamiento de los romanos tampoco nos da un concepto de soberanía. Ellos usaron expresiones como “potestad” e *imperium*

⁴⁵ RAULY Poudevido Antonio, “Diccionario Porrúa de la Lengua Española, Edit. Porrúa S. A., México, 1978, Pág. 75.

⁴⁶ PORRÚA Pérez Francisco, Op. Cit., Pág., 338.

referidas a la fuerza del poder público en sentido material, más que como una noción referente al Estado.⁴⁷

Ya en la edad media nació como concepto político el término soberanía. En la edad media la iglesia trató de someter al Estado a su servicio, esto es la subordinación del poder civil al espiritual, siendo pertinente resaltar que esta circunstancia denoto tres etapas; en primera, el Estado se encontraba sometido al poder Papal; en la segunda, el Estado tuvo un poder que se equiparó al de la iglesia; y en la tercera etapa, el Estado se colocó en un plano de poderío superior al de la iglesia, con la supremacía del poder del Rey sobre el del Papa.

Fue hasta el siglo XVI que encontramos en el pensamiento de Jean Bodin, un concepto claro y exacto de soberanía. Este autor en su obra Los Seis Libros de la República dice:

“La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una Republica.”⁴⁸

⁴⁷ SERRA Rojas Andrés, Op. Cit., Pág. 410.

⁴⁸ BODIN Jean, tr. De Piedra Bravo, “Los Seis Libros de la Republica”, Edit. Aguilar, Madrid España, 1997, Pág. 57.

Aunado a lo anterior precisa Jean Bodino que:

“República es el gobierno justo de muchas familias y de lo que les es común, con suprema autoridad.”⁴⁹

De igual forma este pensador francés señalaba en su obra que la soberanía tenía los siguientes atributos:

“El primer atributo del príncipe soberano es el poder de dar leyes a todos en general y a cada uno en particular. Con esto no se dice bastante, sino que es preciso añadir: sin consentimiento de superior, igual o inferior.

En el segundo atributo podrá decirse que no solo los magistrados tienen el poder de hacer edictos y ordenanzas, cada uno según su poder y competencia, sino que también los particulares hacen las costumbres, tanto generales como particulares. Ciertamente es que la costumbre no tiene menos poder que la ley y, si el príncipe soberano es señor de la ley, los particulares son señores de las costumbres.

⁴⁹ Ídem.

El tercer atributo de la soberanía consiste en instituir los oficiales principales, lo cual nadie pone en duda por lo que concierne a los primeros magistrados.

Hablemos ahora de otro atributo de la soberanía, a saber, del derecho de última instancia, el cual constituye y siempre ha constituido uno de los principales derechos de la soberanía. Aun en el caso de que el príncipe soberano prohibiese por edicto los recursos de apelación y de reposición contra las sentencias de sus magistrados ante su persona, serían siempre admisibles las apelaciones elevadas por los súbditos o las demandas que presentasen ante su majestad, ya que el príncipe ni puede atarse las manos ni privar a los súbditos de las vías de restitución, súplica o demanda. De otro modo, si el príncipe soberano cede al vasallo la última instancia y soberanía que le corresponden, convierte al súbdito en príncipe soberano.

De este atributo de la soberanía se deriva también el poder de conceder gracia a los condenados por encima de las sentencias y contra el rigor de las leyes, por lo que se refiere a la vida, a los bienes, al honor, a la condonación del destierro.

El derecho de gravar a los súbditos con contribuciones e impuestos, o de eximir de ellos a algunos, deriva también del de dar la ley y los privilegios.”⁵⁰

Así mismo durante el siglo XVII el inglés aparece Thomas Hobbes, cuya obra universal es el Leviatán, combate cualquier institución, ciudad o corporación privada que pueda debilitar la omnipotencia del Estado, y aporta una noción de soberanía con un sentido moderno y lógico, apuntando que la misma debe ser tan grande como los hombres se lo imaginen, de tal suerte que la soberanía se manifiesta como una cualidad de un poder humano, del cual emana todo el Derecho.

Para Hobbes la soberanía es sinónimo el poder soberano, dividiéndola en soberanía por adquisición y soberanía por institución.

La soberanía por adquisición apunta Thomas Hobbes es:

⁵⁰ BODIN Jean, Op. Cit., Pág. 83.

“Es aquel poder soberano que se adquiere por la fuerza, cuando los hombres tienen, singularmente o unidos por la pluralidad de votos, por temor a la muerte o asamblea, en su poder sus vidas y su libertad.”⁵¹

Por otra parte señala Hobbes que la soberanía por institución se da cuando:

“Una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgara por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos (es decir, de ser su representante).”⁵²

Por otra parte ya para el siglo XVIII y durante la revolución francesa surge un pensamiento contrario a las ideas de Hobbes, acerca de la soberanía, en el pensamiento y doctrinas del filósofo y escritor Jean Jaques Rousseau. La idea del contrato social origina en este autor el concepto de la soberanía del pueblo.

⁵¹ HOBBS Thomas, “El Leviatán o la Materia Formal y Poder de un Representante, Eclesiástico y Civil”, Edit. F. C. E., 7ª reimpresión, México, 1996, Pág. 150.

⁵² HOBBS Thomas, Op. Cit., Pág. 162.

Este autor afirma que la soberanía es:

“El ejercicio de la voluntad general, que jamás deberá enajenarse y que el soberano no es más que un individuo, no puede ser colectivo, no puede ser representado sino por el mismo, es decir, el poder se transmite pero no la voluntad.”⁵³

Así mismo este autor señala que la soberanía responde a las siguientes características:

“Es indivisible por la misma razón que es inalienable; porque la voluntad es general (para que la voluntad sea general, no es siempre necesario que sea unánime, pero es indispensable que todos los votos sean tenidos en cuenta, toda exclusión formal destruye su carácter tal) o no lo es; la declaración de esta voluntad constituye un acto de soberanía y es ley; en el segundo, no es sino un voluntad particular o un acto de magistratura; un derecho a lo más.”⁵⁴

⁵³ ROUSSEAU Juan Jacobo, “El Contrato Social o Principios de Derecho Político”, Edit. Porrúa S. A., Colección “Sepan Cuantos”, número 113, ed. 13ª, México, 2002, Pág. 17.

⁵⁴ Ídem.

En este orden de ideas encontramos que el concepto soberanía según el tratadista Hermann Heller se expresa como:

“Aquella organización a la que le es inminente el poder sobre sí mismo, la que es capaz de determinar sustancialmente por sí misma el uso del poder de la organización. La soberanía del Estado significa, pues, la soberanía de la organización estatal como poder de ordenación territorial, supremo y exclusivo.”⁵⁵

Así las cosas el de concepto de soberanía siguió evolucionando en la voz de pensadores, juristas y filósofos como Hegel, Krabbe, Marx, Engels, Gerber, Borel, Carre de Mallbergs y otros, sin embargo no fue sino hasta el año de 1900, que entre una multitud de teorías que intentaban explicar dicho concepto, encontramos una en particular que tuvo una enorme trascendencia en el desarrollo del concepto soberanía. De tal suerte que el maestro Heidelberg George Jellinek nos dice en su libro teoría general del estado que:

⁵⁵ HELLER Hermann, Prlg. Niemeyer Gerhart, “Teoría del Estado”, Edit. F. C. E., ed. 2^a, México, 1998, Pág. 312.

“Soberanía es la capacidad para determinarse de un modo autónomo jurídicamente.”⁵⁶

Así mismo este tratadista entiende por soberano:

“A aquel poder que no conoce a ningún otro poder como superior a él. El es poder independiente, ilimitado e ilimitable.”⁵⁷

Puntualizando de igual forma, George Jellinek nos dice que por Estado podemos entender:

“Estado es una corporación territorial dotada de un poder de mando originario.”⁵⁸

En este orden de ideas encontramos que para juristas como Hans Kelsen la soberanía, como una cualidad esencial del Estado moderno, sólo se puede manifiesta a partir de la validez de sus normas, concluyendo que:

⁵⁶ JELLINEK George, Op. Cit., Pág. 404.

⁵⁷ JELLINEK George, Op. Cit., Pág. 386.

⁵⁸ Ídem.

“La afirmación de que la soberanía es una cualidad esencial del Estado, significa que el Estado es una autoridad suprema. Solo puede suponerse como soberano al Estado cuyo orden jurídico constituye el punto de partida de la estructura total. La necesaria relación entre este Estado y otros sólo puede ser establecida por el derecho internacional, y ello si se admite que este último determina los ámbitos de validez de los órdenes jurídicos de dichos Estados. Sin embargo el derecho internacional solo es valido en cuanto es reconocido por el Estado, el cual es soberano porque el orden jurídico internacional se considera como parte y, por ende, como inferior al orden jurídico de ese Estado.”⁵⁹

Ahora bien, no podemos dejar de señalar el hecho que la soberanía en el ámbito exterior se manifiesta cuando el Estado actúa de igual a igual con otro Estado, imponiendo su propio orden y haciéndolo respetar dentro de su territorio. Esto nos da la pauta para mencionar el doble aspecto de la soberanía, que aunque no se divide, si podemos decir que esta se puede manifestar tanto interna como externamente.

⁵⁹ KELSEN Hans, Op. Cit., Pág. 458.

Por último y a manera de recapitulación, podemos descomponer la palabra poder, encontrando así en las letras que la integran los elementos que constituyen al poder político; así las cosas la **P** respondería a la **planeación** en la administración que todo Estado debe tener para satisfacer las necesidades del pueblo; la **O** atiende al significado de **orden** que se impone a través del poder; la **D** es indicativo tanto de la **dirección** para conseguir el fin del Estado como del **Derecho** en el que este poder se sostiene y fundamenta; la **E** obedece a la **ejecución** de las categorías anteriores, necesarias para conseguir el bien común; y por último la **R** que atiende al **resultado** de los componentes anteriores, que se traduce en el bien común como finalidad del Estado.

1.1.4 FINES DEL ESTADO

Hemos visto y analizado los elementos del Estado que nos arrojaron las diversas definiciones citadas, y a través de dicho análisis encontramos que estos elementos estaban encaminados a responder al porque de la creación del Estado, es decir, sus **Fines**.

El Estado, como ente cultural, tiene por objeto, la obtención de un fin, ya 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 y siendo el Estado una institución humana, tienen naturalmente un fin.⁶⁰

Estos fines son materializados por el Estado en la figura del bien común de los seres humanos que lo integran, perseguido por el Estado como ingrediente específico de su esencia.⁶¹

El bien común que pretende beneficiar al pueblo que pertenece a un determinado Estado podemos denominarlos como bien común público.

Sin embargo para precisarlo es necesario antes distinguir entre el **bien común**, fin de toda sociedad y el **bien público**, fin específico de la sociedad estatal.⁶²

⁶⁰ PORRÚA Pérez Francisco, Op. Cit., Pág. 284.

⁶¹ Ídem.

⁶² PORRÚA Pérez Francisco, Op. Cit., Pág. 285.

Siempre que los seres humanos se agrupan socialmente, para la obtención de un fin que beneficie a todos, ese fin, al perseguirse precisamente para beneficiar a un grupo de hombres es un bien común.⁶³

Para realizar esto, el Estado se basta de los diversos órganos o poderes constituidos quienes llevan a cabo las principales manifestaciones de la actividad de un Estado; gobierno, impartición de justicia y elaboración de leyes que permitan una adecuada convivencia entre los pobladores del Estado, situación que se ve en el artículo 49 de nuestra Constitución Política:

“Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el

⁶³ Ídem.

segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”⁶⁴

Por su parte para el tratadista Bidart Campos refiere que:

“Se le denomina bien común porque no es particular, ni singular de un sujeto sino participado por un grupo. Público quiere decir que el bien alcanza a todos sus componentes -individuales y colectivos– y solventa sus necesidades.”⁶⁵

De igual forma este autor señala que el bien común público tiene como característica esencial la supremacía y la generalidad en virtud de que:

“La supremacía, la suficiencia, la plenitud del bien común público, en correspondencia con la del Estado, muestra su carácter global y general. No es un bien particular, ni un bien sectorial, ni un bien parcial; no está destinado a un sector ni del grupo máximo, sino de la sociedad entera, universal, ya que no es exclusivo de ningún

⁶⁴ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos de 1917, Op. Cit., Pág. 51.

⁶⁵ BIDART Campos Germán, “Teoría del Estado, los Temas de la Ciencia Política, Edit. EDIAR, Buenos Aires Argentina, 1991, Pág. 189.

Estado en lo particular, sino del fenómeno político estatal que es creado por los humanos, valido en todo tiempo y lugar.”⁶⁶

Por ultimo, el referido tratadista Bidart Campos nos dice que el bien común público resulta ser el fin del Estado cuando afirma que:

“El mismo existe para alcanzar el bien común; pero el sujeto que se beneficia con ese bien y aprovecha de él es la comunidad, son los hombres en su convivencia compartida.

De modo que teñido de temporalidad y circunstancialidad el bien comunes siempre, realmente, el fin del estado. El mero hecho que ninguna convivencia global pueda subsistir sin organización política significa que ésta proporciona alguna dosis de bien al conjunto social y a sus partes, y que ese bien es su fin, que va adosado naturalmente y objetivamente al ser del estado.”⁶⁷

Pero no hay que perder de vista que si bien es cierto que el bien común público como fin del Estado parece ilimitado, este debe respetar los derechos fundamentales del hombre como lo son la vida,

⁶⁶ Ídem

⁶⁷ BIDART Campos Germán, Op. Cit., Pág. 191.

la libertad, la integridad personal, ya que de lo contrario podríamos decir que:

“Si no existe libertad, de nada vale el Bien Común.”⁶⁸

Sin embargo el Estado persigue además de un bien común, un bien que beneficie a los que componen el Estado, distinguiendo en tal virtud entre el bien común público y el bien común particular.

El bien común particular, que se relaciona de manera directa con intereses particulares, puede diferir de los fines perseguidos por el Estado.

La naturaleza y diferenciación entre el bien común público y el particular, estribará en el alcance, límite, extensión, que abarcara el primero respecto del segundo, que busca el bienestar general para nuestro mejor desarrollo, sin que estos necesariamente tengan que contravenirse, ni luchar sino que ambos pueden convivir en armonía.⁶⁹

⁶⁸ LENIN Vladimir, “El Estado y la Revolución”, Edit Progreso, Moscú U. R. S. S., 1979, Pág. 8, 21.

⁶⁹ GONZÁLEZ Jiménez Arturo, Op. Cit., Pág. 105.

En este orden de ideas nos dice el maestro González Jiménez Arturo que:

“Cuando llegan a confrontarse el Bien Común Público con los intereses particulares de cada individuo o grupo, éste deberá subordinarse y sacrificarse al interés general.”⁷⁰

Por último cabe señalar que los sujetos beneficiarios del bien común serán, naturalmente el elemento humano del Estado, el pueblo y la población que se encuentran en el territorio nacional.

Una vez analizado el bien común, ahora es necesario determinar a que nos referimos con bien público.

El bien público es el que concierne a la masa de todos los individuos y de todos los grupos.

Nos dice el maestro Porrúa Pérez que los elementos formales del bien público pueden reducirse a tres categorías:

⁷⁰ GONZÁLEZ Jiménez Arturo, Op. Cit., Pág. 107.

1. "Necesidad de Orden y de paz.
2. Necesidad de coordinación, que es también orden, pero desde este especial punto de vista.
3. Necesidad de ayuda, de aliento y eventualmente de suplencia de las actividades privadas."⁷¹

El primer elemento atiende a la naturaleza de los seres humanos, la cual los lleva a enfrentarse uno contra el otro, pero si esos enfrentamientos no son moderados surge lo que conocemos como anarquía, motivo por el cual el Estado dirige su actividad a fin de obtener el orden y la paz, que se manifiesta en la producción del Derecho.

En segundo término, consideramos la coordinación de la actuación de los particulares, entendida esta no en su aspecto de lucha, sino como algo que los lleva en forma dispersa a la consecución de sus fines particulares, interviniendo el Estado de manera que la

⁷¹ PORRÚA Pérez Francisco, Op. Cit., Pág. 288.

misma se verifique en forma armónica. Esta coordinación también la efectúa por medio del orden jurídico.

Por último, el tercer elemento consiste en ayudar al Estado para el desarrollo de determinados intereses particulares y para ello necesitan estos del concurso del Estado.

De tal suerte que la diferencia entre bien común y bien público estriba en los elementos de objetivismo y absolutismo del bien común y por otro lado de la necesidad de orden y de paz, así como de coordinación del orden del bien público, en virtud os primeros son conceptos generales e inherentes al Estado, aplicables a todos lo componentes de la sociedad que se encuentran en su base, mientras que los segundos son elementos abstractos que se individualizan en un grupo de hombres o a un hombre que se ubican en una determinada hipótesis, es decir, el bien común es el genero y el bien público resulta ser la especie de aquel.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD OFICIAL

Toca revisar cual ha sido la historia de la responsabilidad oficial en el Estado Mexicano, con el propósito de observar su evolución histórica y con esto comprender de mejor forma la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, que reglamenta actualmente nuestro texto constitucional.

Antes de iniciar dicho análisis es preciso señalar cual es el concepto de responsabilidad, con el propósito de dilucidar en los textos constitucionales a estudiar en el presente capítulo, donde se encuentra la responsabilidad del Estado Oficial. De tal suerte que podemos decir que según el diccionario de la Real Academia Española Responsabilidad es:

“La obligación de reparar por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal.”⁷²

⁷² RAULY Poudevido Antonio, Op. Cit., Pág. 658.

2.1 CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

El 16 de septiembre de 1810 se declara en la Nueva España la guerra de independencia que trajo consigo el 28 de septiembre de 1821 la separación del naciente Estado mexicano del trono Español.

Así mismo, durante ese periodo que comprendió de 1810 a 1821, existieron un sin número de codificaciones legales que intentaban poner un orden jurídico en los territorios de la Nueva España, y posteriormente en la nación mexicana, entre los cuales se encuentran: La constitución Española de Cádiz de 1812, Sentimientos de la Nación del 11 de septiembre de 1813, La Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, El Plan de Iguala de 1821, los Tratados de Córdoba de 1821, Acta de la Independencia Mexicana del 28 de septiembre de 1821, pero sin lugar a dudas el periodo jurídico de México independiente se inicia formalmente con esta acta, Bases Constitucionales de 1822 y **la Constitución Federal de los Estados**

Unidos Mexicanos de 1824 con la que comienza el constitucionalismo mexicano.

De tal suerte que encontramos, como un primer antecedente, en la Constitución de 1824 en el capítulo correspondiente al Poder Legislativo, en su numeral 50, fracción X, como facultad exclusiva del Congreso General la siguiente:

“Artículo 50.- Las facultades del Congreso general son las siguientes:

X. Reconocer la deuda pública de la nación, y señalar los medios para consolidarla y amortizarla.”⁷³

De lo anterior podemos desprender que el Estado mexicano ya se responsabilizaba oficialmente por los créditos derivados de los empréstitos solicitados a Estados extranjeros con anterioridad y de igual forma sentaba el mecanismo para responder por los mismos, a

⁷³ TENA Ramírez Felipe, “Leyes Fundamentales de México 1808-1997”, Edit. Porrúa S. A, ed. 20^a, México, 1997, Pág. 174.

través de las diversas leyes y reglamentos que para tal efecto dictara el Congreso General.

Así mismo en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, percibimos de manera clara y contundente la responsabilidad oficial, ya que en los artículos 118 y 119 de dicho ordenamiento legal nos dice que:

“Artículo 118. Todos los reglamentos, decretos y ordenes del presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda, según reglamento; sin este requisito no serán obedecidos.”⁷⁴

“Artículo 119. Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del Presidente que autorice con sus firmas contra esta constitución, la acta constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los estado.”⁷⁵

⁷⁴ TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 186.

⁷⁵ Ídem.

Este último artículo resulta por lo más interesante, ya que de manera expresa e individualmente en la figura de los secretarios de despacho se determina el alcance de su responsabilidad, como parte integrante de una de las funciones del Estado.

De igual forma resalta el hecho de que el texto de la Carta Magna vigente en 1824 utilizara en su numeral 119 el término “**acto**” ya que este resulta más amplio que término ley o decreto, siendo pertinente acotar que el concepto de acto hace alusión a:

“La declaración de voluntad de una persona u órgano de naturaleza regalada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones o situaciones jurídicas.”⁷⁶

En este orden de ideas podemos decir que de acuerdo al texto legal analizado, si un Secretario de Despacho avalaba con su firma una acción presidencial que tuviera consecuencias jurídicas contrarias a la Constitución, el acta constitutiva, leyes generales y constituciones

⁷⁶ RAULY Poudevido Antonio, Op. Cit., Pág. 9.

particulares de los Estado, este sería el responsable conjuntamente con el Presidente de la República.

Aunado a esto nos dice la Doctora Arnaíz Amigo que de este artículo se desprende:

“La atribución de veto de los Secretarios de Despacho en la facultad específica de negarse a refrendar con su firma un acto constitucional del Presidente de la República.”⁷⁷

Dicha atribución de veto se entiende así en virtud de que el artículo 118 de la Carta Magna de 1824 señalaba como requisito **sine quan non** para la validez de todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente de la República la firma del Secretario del Despacho del ramo a que el asunto correspondiera, por lo que si dicho Secretario de Despacho se negaba a avalarlos con su firma aquellos carecerían de validez, motivo por el cual no existiría la obligación de ser obedecidos, de tal suerte que sería como si nunca se hubieran promulgado.

⁷⁷ ARNAIZ Amigo Aurora, “Historia Constitucional de México”, Edit. Trillas S. A. de C. V., México, 1999, Pág. 81.

De igual forma podemos apuntar que los Secretarios de Despacho incurrían en responsabilidad penal al cometer cualquier delito durante el tiempo de su empleo, esto en virtud de lo marcado en el artículo 38, en su fracción III de la Constitución de 1824, ya que a la letra decía:

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

III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.”⁷⁸

Por otra parte, el artículo 110, en su fracción XX, de la Carta Magna multicitada otorgaba al Presidente de la Republica, la atribución de:

“Artículo 110.- Las atribuciones del presidente son las siguientes:

⁷⁸ TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 172.

XX. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de sus ordenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.”⁷⁹

Este precepto indicaba las sanciones que el Presidente de la República podía imponer a los empleados de la federación, pero de su interpretación podemos desentrañar que también dicho ordenamiento legal hablaba de la responsabilidad oficial en la que incurrían los empleados la federación al ser omisos en la observancia de las ordenes y decretos del Presidente de la Republica. Además es de advertirse, que la responsabilidad oficial de conformidad con el artículo 110 fracción XX se extiende no solamente a los secretarios de despacho sino también a cualquier empleado de la federación, por las causas ya señaladas.

En concordancia con la definición de responsabilidad que hemos establecido, podemos entresacar del artículo 38 de la Constitución

⁷⁹ TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 172.

Federal de 1824 los casos en que incurrirían en responsabilidad oficial el Presidente de la República, los Gobernadores de las entidades federativas y los ciudadanos que integraban la Suprema Corte de Justicia, el cual a la letra indicaba:

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

- I. Del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

- II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o impedir a las cámaras el uso de cualesquiera de las facultades que se les atribuye la misma.

- III. De los individuos de la corte suprema de justicia y de los secretarios del despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleados.

IV. De los gobernadores de los estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la unión, u ordenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma constitución y leyes.”⁸⁰

Aquí la responsabilidad oficial del Presidente versara por delitos cometidos por el mismo, previo juicio que realizara cualquiera de las cámaras del poder legislativo, es decir, la cámara de Diputados o la de Senadores, así como por acciones encaminadas a la intervención en las elecciones de los representantes del Estado mexicano o inclusive la acción que realizara para impedir en cualquiera de las cámaras el uso de sus facultades respectivas.

Para el caso de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, la responsabilidad únicamente versara por los delitos cometidos por estos durante su encargo.

⁸⁰ TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 172.

En cuanto hace a los Gobernadores de los estados, la responsabilidad tiene dos vertientes, la primera por la culpa de infringir a la constitución federal, leyes de la unión, u ordenes del Presidente de la Republica, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución. La segunda a consecuencia de la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma constitución y leyes.

Aunado a esto en el artículo 40 de la Constitución de 1824, preveía que en caso de que se encontrare responsabilidad de los representantes del Estado en los casos citados, éstos como sanción, serían destituidos de su cargo y puestos a disposición del tribunal competente, ya que señalaba que.

“Artículo 40.- La Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los artículos anteriores, se erigirá en gran jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará

el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.”⁸¹

Por último, es de resaltar que la única responsabilidad oficial en la que podrían incurrir los senadores o diputados era por una causa penal durante el desempeño de su cargo, quedando destituidos del mismo y puestos a disposición del tribunal competente, en caso de ser encontrados culpables, esto de conformidad con los artículos 43 y 44 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, ya que señalaban lo siguiente:

“Artículo 43.- En las causas criminales que se intentare contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la Cámara de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha lugar a la formación de causa.”⁸²

⁸¹ Ídem.

⁸² TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 173.

“Artículo 44.- Si la Cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declarare, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causas, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.”⁸³

De tal suerte que podemos concluir que la responsabilidad oficial que contemplaba el texto constitucional de 1824 era tanto penal como política, esto en virtud de que esta Carta Magna señalaba de forma expresa, además de la responsabilidad en que incurrían los servidores públicos por la comisión de delitos, la responsabilidad que estos tenían por el perjuicio que ocasionarán a los interés públicos fundamentales así como al buen desempeño de su cargo, es decir una responsabilidad política.

⁸³ Ídem.

2.2 CONSTITUCION DE 1836

A la caída de Don Agustín de Iturbide, estaban llamados a surgir los dos partidos que, andando el tiempo, se denominarían federalistas y centralistas, siendo la disputa básica la Constitución de 1824.

El primer episodio importante de la lucha política-militar entre ambos partidos, se desarrolló en los años que corren de 1832 a 1834.

La administración del vicepresidente Gómez Farías, se propuso emprender las reformas eclesiásticas y militar.⁸⁴

Sin embargo el 4 de enero de 1835, una comisión de diputados tuvo a su cuidado el examen de los poderes conferidos por los electores a los representantes. Tiempo después una comisión examinó las solicitudes de un cambio en la forma de gobierno a un sistema Republicano Centralista y Unitario, lo que se realizó el 14 de septiembre de 1835.

⁸⁴ TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 199.

La comisión presentó pocos días después un proyecto de bases constitucionales, discutido y al fin aprobado el 2 de octubre; el proyecto se convirtió en ley constitutiva de 23 del mismo mes, que con el nombre de Bases para la nueva Constitución dio fin al sistema federal.⁸⁵

Así las cosas el 30 de diciembre de 1936 entro en vigor la nueva ley fundamental, siendo pertinente destacar que la misma para su estudio se dividió en siete estatutos, razón por la cual también se le conoce con el nombre de la Constitución de las Siete Leyes.

Dentro de estas Leyes Constitucionales encontramos de forma dispersas la responsabilidad oficial, por lo que siguiendo la definición ya citada podemos desentrañar los diversos aspectos de responsabilidad que contemplaba esta Constitución.

Encontramos así en el artículo 2 en su párrafo tercero, de la Primera Ley constitucional, los derechos de los mexicanos el cual establecía que:

⁸⁵ TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 202.

“Artículo 2.- Son derechos del mexicano:

No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuera calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el Gobierno y Junta departamental en los departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.”⁸⁶

Podemos observar del párrafo arriba transcrito que, además de sentar el precedente de lo que sería la garantía consagrada en el artículo 27 de nuestra actual Constitución, el Estado estaba obligado a reparar el daño con una indemnización, la cual de la lectura del referido numeral se infiere que sería en cantidad líquida, si llegaba a trastrocar la propiedad privada, siempre y cuando fuese por las causas señaladas, es decir, tendría una responsabilidad oficial de indemnización para con el afectado.

⁸⁶ CARBONELL Miguel et. al. “Constituciones Históricas de México”, Edit. Porrúa S. A., México, 2000, Pág. 347.

En la Segunda Ley en el artículo 3, párrafo tercero, encontramos la primera de las responsabilidades oficiales de las juntas departamentales ya que este se citaba en su párrafo quinto que;

“Artículo 3.- Tanto las elecciones bienales ordinarias como las extraordinarias ulteriores, se harán de la manera siguiente:

La omisión de la elección en el día prefijado y la de envío de la acta de ella que prescribe el párrafo anterior, será caso de responsabilidad para las juntas departamentales, según lo prevenga la ley de la materia.”⁸⁷

La responsabilidad de las juntas departamentales obedece no sólo a las omisiones en la elección a la que ya se hizo referencia, sino a la debida organización de estas, es decir, su responsabilidad oficial consistía en realizar de forma adecuada y conforme a la ley de la materia las elecciones que se citan.

Por otra parte, en el artículo 44 párrafo séptimo de la Tercera Ley, establecía las facultades exclusivas del Congreso General, en la

⁸⁷ CARBONELL Miguel et. al., Op. Cit., Pág. 352.

cual sólo este podría reconocer la deuda Nacional, y decretar el modo y medio de amortizarla, precepto que a la letra decía:

“Artículo 44.- Corresponde al Congreso general exclusivamente:

Reconocer la deuda nacional y decretar el modo y medio de amortizarla.”⁸⁸

De tal suerte que en el texto legal arriba citado, seguimos observando como una de las responsabilidades oficial del Estado la derivada del reconocimiento de la deuda Nacional, pudiendo ésta haber sido adquirida por gobiernos y regímenes anteriores. De igual forma dicho precepto sentaba las bases para que el Congreso General decidiera la mejor forma de pago y no viera con esto afectada bruscamente la economía nacional.

Así mismo en esta Tercera Ley Constitucional encontramos, en su artículo 48, la responsabilidad oficial que tenía el Presidente de la República, los secretarios de despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la marcial, consejeros gobernadores de los

⁸⁸ CARBONELL Miguel et. al., Op. Cit., Pág. 364.

departamentos y juntas departamentales, ya que dicho precepto manejaba que:

“Artículo 48.- En los delitos oficiales del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el Artículo anterior, de los Secretarios del despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la Marcial, consejeros, gobernadores de los Departamentos y juntas departamentales, por la infracción del Artículo 3, parte quinta de la segunda ley constitucional, del 3 de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la Cámara de diputados, ante quien debe hacerse la acusación declarará si ha o no lugar a ésta: en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado. Éste, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo Senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obre según las leyes.”⁸⁹

⁸⁹ CARBONELL Miguel et. al., Op. Cit., Pág. 365.

Es innegable que el Presidente de la Republica, los secretarios de despacho, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial, los Consejeros, Gobernadores de los Departamentos y Juntas Departamentales, si bien es cierto no tenía responsabilidad oficial por la comisión de delitos comunes, si la tenían por la comisión de delitos llamados oficiales, sin que en el texto constitucional vigente en esa época se precisen cuales eran estos.

Aunque al respecto nos dice el maestro Raúl Carranca y Trujillo, que debido a la nula creación de legislación penal en esta época el Estado mexicano se vio en la necesidad de reconocer el derecho penal colonial, motivo por el cual los delitos oficiales a que hacia referencia el artículo 48 de esta Carta Magna se encontraban señalados principalmente en los Decretos de las Cortes Españolas y las Reales Cédulas. De igual cabe aclarar que en el año de 1835 fue creado el código penal para el estado Llave de Veracruz, sin embargo este solo tuvo aplicación en el territorio de dicho estado.⁹⁰

⁹⁰ CARRANCA y Trujillo Raúl et. al., "Derecho Penal Mexicano Parte General", Edit. Porrúa S. A., ed. 19ª, México, 1997, Pág. 119.

Así mismo observamos la responsabilidad oficial del Presidente de la Republica, los Secretarios de Despacho, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial los Consejeros Gobernadores de los Departamentos y Juntas Departamentales, sin embargo su responsabilidad se extiende a la observancia de la no intervención en las elecciones de los que se postulen a integrar el Supremo Poder Conservador, así como la abstención de imponer tributaciones arbitrarias, el levantamiento de tropas armadas y el uso de facultades extraordinarias.

Por ultimo, este tipo de responsabilidad oficial tenía como sanción la suspensión del acusado en el ejercicio de sus atribuciones como funcionario público y sus derechos de ciudadano, según lo establecían los artículos 10, fracción tercera, de la Primera Ley Constitucional y el 50 *ab initio* de la Cuarta Ley Constitucional que señalaban:

“Artículo 10.- Los derechos particulares del ciudadano se suspenden:

III. Por causa criminal desde la fecha del mandamiento de prisión, hasta el pronunciamiento de la sentencia absolutoria. Si ésta lo fuere en la totalidad se considerará al interesado en el goce de los derechos como si no hubiese habido tal mandamiento de prisión, de suerte que no por ella le paren ninguna clase de perjuicio;”⁹¹

“Artículo 50.- La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.”⁹²

Ahora bien, encontramos en artículo 19 de la Cuarta Ley de la Constitución en cita que:

“Artículo 19.- Todo acto contrario al artículo precedente es nulo, y hace responsable al secretario del Despacho que lo autorice.”⁹³

Por su parte el artículo precedente al arriba mencionado, es decir el 18 del mismo ordenamiento legal, establecía una serie de prohibiciones para el Presidente de la Republica, ya que este señalaba que:

⁹¹ TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 207.

⁹² CARBONELL Miguel et. al., Op. Cit., Pág. 366.

⁹³ CARBONELL Miguel et. al., Op. Cit., Pág. 375.

“Artículo 18.- No puede el Presidente de la Republica:

Mandar en persona las fuerzas de mar o tierra, sin consentimiento del Congreso General, o en sus recesos del Senado, por el voto de dos terceras partes de los Senadores presentes. Mientras esté mandando las fuerzas cesará toda su intervención en el Gobierno, a quien quedara sujeto como general.

Privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna; pero, cuando lo exijan el bien o la seguridad pública, podrá arrestar a los que fueren sospechosos, debiendo ponerlos a disposición del tribunal o Juez competente a los tres días a más tardar.

Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso, y con los requisitos que detalla el párrafo 3, artículo 2 de la primera ley constitucional.

Salir del territorio de la Republica, durante su presidencia y un año después, sin permiso del Congreso General.

Enajenar, ceder, o permutar ciudad, villa, lugar o parte alguna del territorio nacional.

Ceder ni enajenar los bienes nacionales, sin consentimiento del Congreso General.

Imponer por sí directa ni indirecta contribuciones de ninguna especie generales, ni particulares.

Hacer ejecutar los actos que prohíben los párrafos 4, 5, 6 y 7, artículo 2 de la primera ley constitucional, y el 5, artículo 45 de la tercera.

Impedir o diferir las elecciones establecidas en las leyes constitucionales.

Impedir o turbar las reuniones del Poder Conservador, o negar el cumplimiento a sus ordenes.⁹⁴

De tal suerte que encontramos que, en la Carta Magna de 1936, los Secretarios de Despacho conservaban el derecho de veto que tácitamente les otorgaba la constitución ulterior, sin embargo esta facultad no solo se limitaba a los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente de la Republica, sino que ahora tácitamente los Secretarios

⁹⁴ CARBONELL Miguel et. al., Op. Cit., Pág. 374.

de Despacho podrían vetar los actos que en de conformidad con el artículo 18 de la Cuarta Ley Constitucional le estuvieran prohibidos al Presidente de la Republica, en virtud de que el texto constitucional continuaba señalando como requisito **sine quan non** para la validez de todos estos actos del Presidente de la Republica, la firma del Secretario del Despacho del ramo a que el asunto correspondiera.

Así mismo y de la interpretación de estos dos artículos vemos que la responsabilidad en que podían incurrir los miembros de las funciones ejecutivas, judiciales y legislativas de los actos contrarios a Derecho, que como ya sea dicho es un término más amplio que el de ley o decreto, no recaía directamente en la figura presidencial, sino en el secretario de despacho que avalaba con su firma dicho acto, por lo que seguimos observando en la Constitución de 1836 la misma responsabilidad que tenían los en los Secretarios de Despacho en el texto constitucional de 1824.

En la misma Cuarta Ley del texto de la Carta Magna en estudio se puede notar de forma clara y expresa otra responsabilidad en que

podían incurrir los Consejeros de Gobierno, distinta a la ya analizada en la Tercera Ley, ya que el artículo 26 aludía a que:

“Artículo 26.- Los consejeros sólo serán responsables por los dictámenes que dieren contra la ley expresa, singularmente si es constitucional, o por cohecho o soborno.”⁹⁵

De tal suerte que a diferencia de los secretarios de despacho que son responsables directos por los actos del Presidente, los miembros del Consejo de Gobierno son responsables directos, en un primer momento, de las irregularidades que hubiera en el ejercicio de sus atribuciones, traducidas estas en contravenciones a la ley expresa. En una segunda instancia, adquieren una responsabilidad oficial por los delitos de cohecho o soborno, en tal virtud podemos pensar que estos son, al menos para los Consejeros de Gobierno los delitos oficiales a los que hace mención el artículo 48 de la Tercera Ley del mismo ordenamiento legal ya que esto se puede inferir de la lectura de segunda parte del artículo 26 de la Cuarta Ley de la Constitución vigente en 1836 la cual plasmaba que:

⁹⁵ CARBONELL Miguel et. al., Op. Cit., Pág. 376.

“Artículo 26.- Los consejeros sólo serán responsables por los dictámenes que dieren contra la ley expresa, singularmente si es constitucional, o por cohecho o soborno.

La responsabilidad no se les podrá exigir sino en el modo y términos prescritos en la tercera ley constitucional.”⁹⁶

Por último en esta Cuarta Ley, pero en el rubro correspondiente a los encargados de los Despachos de los asuntos de gobierno; en lo interior de la Republica, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina, llamados Ministerios, equivalente en la actualidad a las Secretarias de Estado, hallamos la responsabilidad oficial que le corresponde a éstos, toda vez que en el artículo 32 se exponía que:

“Artículo 32.- Cada Ministro será responsable de la falta de cumplimiento a las leyes que deban tenerlo por su Ministerio, y de los actos del Presidente que autorice con su firma, y sean contrarios a las leyes, singularmente las constitucionales.

La responsabilidad de los ministros no se podrá hacer efectiva sino en el modo y términos que previene la tercera ley constitucional.”⁹⁷

⁹⁶ Ídem.

⁹⁷ CARBONELL Miguel et. al., Op. Cit., Pág. 377.

De lo anterior se desprenden dos vertientes de la responsabilidad de los Ministros; la primera hacía alusión a la responsabilidad que éstos tenían por la omisión del cumplimiento cabal de sus funciones, es decir, que el ejercicio de su encargo estuviese fuera del marco de la ley, teniendo con esto una responsabilidad política. La segunda hipótesis que se extrae del artículo 32 de las Leyes Constitucionales de 1836, impone el mismo tipo de responsabilidad que a los secretarios de despacho, por tal motivo éstos también son responsables directamente por los actos de un tercero, es decir del Presidente de la República, sin embargo, podríamos considerar que al igual que los secretarios de despacho los Ministros tenían un derecho de veto el cual ya ha sido analizado.

Por su parte en la Quinta Ley de las Leyes Constitucionales de 1836 y derivado de la interpretación del artículo 22, fracción II, nos percatamos de que los jueces de primera instancia eran sujetos a alguna responsabilidad sin que se precise los casos en que estos jueces inferiores incurran en dicha responsabilidad.

En el artículo 15 de la Sexta Ley de la Constitución de 1836 se preceptuaba que;

“Artículo 15.- Restricciones de los gobernadores y juntas departamentales:

I. Ni con el título de arbitrios ni con cualquiera otro, podrán imponer contribuciones, sino en los términos que expresa esta ley, ni destinarlas a otros objetos que los señalados por la misma;

II. No podrán adoptar medida alguna para levantamiento de fuerza armada, sino en el caso que expresamente estén facultados por las leyes para ese objeto, o en el de que se les ordene por el Gobierno general;

III. No podrán usar de otras facultades que las que les señala esta ley, siendo la contravención a esta parte del Artículo y las dos anteriores, caso de la más estrecha responsabilidad;”⁹⁸

Aunque ya se ha hecho una breve mención a esta responsabilidad, ahora ahondaremos un poco más en ella, acotando

⁹⁸ CARBONELL Miguel et. al., Op. Cit., Pág. 391.

en un primer momento que en la Carta Magna de 1836 se estableció que el territorio de la República se dividía en Departamentos, existiendo en cada uno de estos un cuerpo integrado por siete personas denominado como Juntas Departamentales encargadas del Gobierno de cada junta. Así mismo encontramos que el Gobierno interior de estos departamentos estaba a cargo de un Gobernador y el cual estaba a cargo de:

“Artículo 7.- Toca a los gobernadores:

I. Cuidar de la conservación del orden público en lo interior del Departamento;

II. Disponer de la fuerza armada, que las leyes les concedan con ese objeto;

III. Cumplir y hacer cumplir los decretos y órdenes del Gobierno general y las disposiciones de la junta departamental, previa la aprobación del Congreso, en los casos que la necesiten, según esta ley;

IV. Pasar al Gobierno general, con su informe, todas las disposiciones de la junta departamental;

V. Nombrar los prefectos, aprobar el nombramiento de los subprefectos del Departamento, confirmar el de los jueces de paz y remover a cualquiera de estos funcionarios, oído previamente el dictamen de la junta departamental en cuanto a la remoción;

VI. Nombrar los empleados del Departamento, cuyo nombramiento no esté reservado a alguna otra autoridad;

VII. Suspender hasta por tres meses, y privar aun de la mitad del sueldo por el mismo tiempo, a los empleados del Departamento;

VIII. Suspender a los Ayuntamientos del Departamento con acuerdo de la junta departamental. En el caso de que usen de alguna de las dos atribuciones anteriores, darán inmediatamente cuenta al Gobierno general, para que éste, según sus facultades, determine lo que crea conveniente con respecto a la suspensión;

IX. Resolver las dudas que ocurran sobre elecciones de Ayuntamientos, y admitir o no las renunciaciones de sus individuos;

X. Ejercer, en unión de la junta departamental, con voto de calidad en caso de empate, la exclusiva de que hablan los Artículos 12 en la atribución XVII y el 22 en la octava de la quinta ley constitucional;

XI. Excitar a los tribunales y jueces para la más pronta y recta administración de justicia, poniendo en conocimiento de las autoridades superiores respectivas las faltas de los inferiores;

XII. Vigilar sobre las oficinas de Hacienda del Departamento en los términos que prevendrá la ley.”⁹⁹

Por lo que observamos que en este precepto constitucional la responsabilidad oficial recae en los Gobernadores y Juntas de Gobierno, en donde en el primer caso se hablaba del principio general del derecho tributario en el que se establece que toda contribución que no este plasmada en una ley será nula, resultando además evidente de que se hablaba del exacto cumplimiento de una ley de egresos.

⁹⁹ CARBONELL Miguel et. al., Op. Cit., Pág. 389.

En la segunda fracción se hablaba del levantamiento de las fuerzas armadas fuera de los límites señalados por las leyes respectivas o del Gobierno general como comandante de las mismas.

Ya en la tercera fracción se señalaba que no eran validas ningún tipo de facultades extraordinarias, es decir dicha fracción limitaba tanto a los Gobernadores como a las Juntas Departamentales a ejercer única y estrictamente las facultades que la ley les permitía.

En tal virtud y de conformidad con lo anterior, todo aquel Gobernador o Junta Departamental que no se condujera bajo estos principios incurría en responsabilidad oficial.

Hemos visto de forma progresiva las diversas hipótesis de responsabilidad que se contenían en las Leyes Constitucionales de 1836, sin embargo, ahora es necesario analizar cual era la responsabilidad oficial que tenía el denominado cuarto poder, es decir, el Supremo Poder Conservador.

El Supremo Poder Conservador era un cuerpo colegido integrado por cinco individuos, el cual pretendía ser una institución que controlara el ejercicio de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, a fin de que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus funciones y cuyas atribuciones, de conformidad con el artículo 12 de la Segunda Ley de la Constitución de 1836, eran:

“Artículo 12.- Las atribuciones de este Supremo Poder son las siguientes:

I. Declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarias a Artículo expreso de la Constitución y le exijan dicha declaración o el Supremo Poder Ejecutivo o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo en representación que firmen dieciocho por lo menos;

II. Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo

esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas;

III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades.

Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar;

IV. Declarar por excitación del Congreso general, la incapacidad física o moral del Presidente de la República, cuando le sobrevenga;

V. Suspender a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos Poderes Supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público;

VI. Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del Congreso general, o resolver se llame a ellas a los suplentes por igual término cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el Supremo Poder Ejecutivo;

VII. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres Poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente;

VIII. Declarar excitado por el Poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos Poderes, cuál es la voluntad de la Nación, en cualquiera caso extraordinario en que sea conveniente conocerla;

IX. Declarar excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo está el Presidente de la República en el caso de renovar todo el Ministerio por bien de la Nación;

X. Dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordare el Congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva;

XI. Calificar las elecciones de los senadores;

XII. Nombrar el día 1 de cada año dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la

alta Corte de Justicia y de la Marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas.”¹⁰⁰

En este orden de ideas la responsabilidad que tenía el Supremo Poder Conservador puede ser considerada como de ***sui generis***, toda vez según el artículo 17 este Supremo Poder Conservador sólo tenía responsabilidad de sus operaciones ante Dios y la opinión pública, sin que sus miembros, en ningún caso, pudiesen ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

“Artículo 17.- Este Supremo Poder no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.”¹⁰¹

No óbice lo anterior, el Poder Supremo Conservador tenía una responsabilidad oficial por la comisión de un delito o demandas civiles dirigidas en contra de algunos de sus miembros, a los cuales se les juzgaba individualmente, para determinar si eran responsables o no.

¹⁰⁰ CARBONELL Miguel et. al., Op. Cit., Pág. 355.

¹⁰¹ Ídem.

2.3 CONSTITUCION DE 1843

Las revueltas internas entre federalistas del Partido Liberal y centralistas del Partido Conservador no cesaron. Además sacudió al país la separación de Texas en 1836, el intento que en 1840 se hizo para proclamar la independencia de la Península de Yucatán, la amenaza de invasión extranjera, el descontento popular por las arbitrariedades de Santa Anna y la posibilidad de que éste intentara establecer una monarquía constitucional.

Situación que llevo al congreso general, en abril de 1842, a formular un proyecto para una nueva Constitución, en el cual el diputado Mariano Otero propuso un gobierno republicano, representativo, popular y federal, así como un sistema de representación de las minorías, lo que ocasionó gran descontento de la fracción conservadora que derivó en diversos enfrentamientos, por lo que el congreso general fue disuelto. Sólo hasta junio de 1843 se dio una nueva Carta Magna, llamada Bases Orgánicas de la República Mexicana.

Estas Bases, que solo tuvieron vigencia de tres años, reiteraron la independencia del país, la organización política en República Centralista, y suprimieron al Supremo Poder Conservador que encabezaba el propio Santa Anna. Se instauró la pena de muerte y se restringió la libertad de imprenta, ratificando que el país protegía y profesaba la religión católica.

La elección de los representantes era indirecta, esto es, se dividió a la población en secciones de 500 habitantes, mismos que elegirán un elector primario; éste nombraba los electores secundarios, los cuales formaban el Colegio Electoral que a su vez elegía a los diputados al Congreso General.

Una nueva Constitución había entrado en vigor, sin embargo que había pasado con todos los casos de responsabilidad oficial que hemos analizado, habría en esta constitución nuevos lineamientos de la responsabilidad oficial, o se continuaría igual que en 1824 y 1836, ahora analizaremos como contemplaban la Constitución de México de 1843 la responsabilidad oficial.

En las Bases Orgánicas de 1843 volvemos a ver la responsabilidad oficial que en este caso tenía el Estado de indemnizar, de forma liquida, al ciudadano mexicano que vea afectado su derecho de propiedad, esto se veía plasmado en el artículo 9, fracción XIII, del texto jurídico en cita y que señalaban los derechos de los habitantes de la República son:

“Artículo 9.- Derechos de los habitantes de la República.

XIII. La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará esta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley.”¹⁰²

En el artículo arriba en cita del texto constitucional de 1843 se señalaba aquello que se consideraba integraba la propiedad de los

¹⁰² TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 407.

ciudadanos, estando esta integrada por las cosas, acciones o derechos, o bien los aprovechamientos obtenidos con motivo del ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Sin embargo esta propiedad no estaba exenta de ser afectada por causas de utilidad pública, dejando la determinación de la misma así como su indemnización a leyes secundarias, resultando dicha indemnización en realidad la causa de la responsabilidad oficial que estipulaba el precepto analizado.

De igual manera esta Constitución de 1843 retoma, como responsabilidad oficial del Estado el reconocimiento de la deuda nacional, situación que ya había planteado en las Constituciones de 1824 y 1836, motivo por el que el artículo 66, fracción VII, señalaba que:

“Artículo 66.- Son facultades del Congreso:

VII. Reconocer y clasificar la deuda nacional, y decretar el modo y arbitrios para amortizarla.”¹⁰³

¹⁰³ TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 415.

El Estado en la constitución de 1843 sigue teniendo como responsabilidad oficial el reconocimiento, así como el pago de la deuda nación que como ya establecimos no necesariamente pudo haber sido contraída por este régimen. Aunado a esto se seguían otorgando al Congreso General las facultades indispensables para cuidar que el pago de dicha deuda no impactara de forma de forma negativa la economía mexicana.

Por otra parte el artículo 74 de la Constitución de 1843 citaba que:

“Artículo 74.- Los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes.”¹⁰⁴

De tal suerte que vemos, de la interpretación del artículo señalado, que tanto los diputados como los senadores tenían responsabilidad en cuanto a los crímenes que cometieran, así como

¹⁰⁴ TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 416.

las causas civiles, eliminando en este texto constitucional el concepto de delito oficial y en tal circunstancia podrían ser enjuiciados por delitos comunes, de acuerdo a la forma que previa para tal efecto el texto Constitucional de 1843.

Otro caso de la responsabilidad oficial que tenía el Estado se encontraba en lo presupuestado en el artículo 87, fracción VIII, de las Bases Orgánicas cuando se establecía que:

“Artículo 87.- Corresponde al Presidente de la República:

VIII. Suspender de sus empleos y privar, aun de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses, a los empleados de gobierno y hacienda infractores de sus órdenes. Si creyere que se les debe formar causa, o que es conveniente suspenderlos por tercera vez, los entregará con los datos correspondientes al juez respectivo.”¹⁰⁵

Por lo que se desprende de la interpretación de este precepto que los empleados de Gobierno y Hacienda incurrieran en

¹⁰⁵ TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 418.

responsabilidad oficial cuando estos transgredían las ordenes del Presidente de la Republica.

Por otra parte la responsabilidad oficial del Presidente de la República, por lo que respecta a la materia penal, continua como se indicaba en los textos constitucionales anteriores. Sin embargo la Constitución de 1843 eliminaba el término delito oficial, listando ahora los delitos por los cuales el Presidente puede ser enjuiciado y ser objeto de responsabilidad oficial, lo anterior según lo marcaba el artículo 90 de este ordenamiento legal y que a la letra decía:

“Artículo 90.- Son prerrogativas del Presidente:

No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.”¹⁰⁶

¹⁰⁶ TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 420.

De igual forma se desprende que Presidente de la República seguía gozando de la prerrogativa de no tener una responsabilidad por la comisión de los delitos denominados comunes.

Por otra parte es importante mencionar que en el texto de las Bases Orgánicas de 1843 desaparece la figura de los secretarios de despacho que se señalaban en los anteriores textos constitucionales, sustituyendo a estos por Ministros, los cuales tendrían a su cargo el despacho de todos los negocios del Gobierno. Sin embargo, estos Ministro continuaron con la responsabilidad que se les imponía a los secretarios de despacho, señalando para tal efecto el artículo 100 de la Constitución de 1843 que:

“Artículo 100.- Los ministros serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes.”¹⁰⁷

De tal suerte que los Ministros continuaban siendo responsables por los actos irregulares del Presidente de la República, siempre y

¹⁰⁷ TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 422.

cuando estos avalaran con sus firmas dichos actos, motivo por el que estos seguían teniendo el derecho de veto que ya se ha puntualizado con anterioridad.

Aunado a lo anterior la Constitución de 1843 imponía a dichos Ministros una responsabilidad oficial directa, es decir, por los actos que los mismos cometieran, estipulada esta en los artículos 101 y 102 de este cuerpo legal y que preceptuaban lo siguiente:

“Artículo 101.- Los ministros se reunirán en junta cuando el Presidente lo disponga, o cuando así lo pidiere el ministro del ramo. Todos firmarán el acuerdo en el libro respectivo, anotándose los que disientan.”¹⁰⁸

“Artículo 102. - Serán responsables de las resoluciones que se tomaren en junta de ministros, los que acordaren, y en todo caso lo será el ministro que las autorice.”¹⁰⁹

¹⁰⁸ Ídem.

¹⁰⁹ Ídem.

En tal virtud los Ministros eran responsables por las resoluciones o decisiones que llegaran a tomar, indicándose que estos podrían incurrir en una responsabilidad tanto colegiada como individual; la primera radicaba en los acuerdos que los Ministros en junta llegarán tomar, y la segunda recaía en el Ministro que autorizara una determinada resolución o decisión del mismo.

Ahora bien el artículo 145 de las Bases Orgánicas de 1843 señalaba la responsabilidad que tenían los Gobernadores de Departamento, siendo pertinente aclarar que estos Departamentos no eran otra cosa que los estados que integraban la República mexicana, por lo que este artículo señalaba que:

“Artículo 145.- Los gobernadores en sus causas civiles serán juzgados en primera y segunda instancia por los tribunales superiores de los Departamentos, en que ejercen sus funciones o de aquellos cuya capital sea más inmediata, a elección del actor.”¹¹⁰

¹¹⁰ TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 429.

En este orden de ideas vemos que los Gobernadores de Departamentos eran responsables por las causas civiles en que estos incurrieran.

Por otra parte encontramos que el artículo 190, de esta Constitución, regía los casos y la forma en que incurrían en responsabilidad oficial los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial, señalando que:

“Artículo 190.- Si el Presidente de la República, por resultado del uso de las atribuciones IX y X contenidas en el Artículo 87, o por quejas fundadas contra cualesquiera magistrados o jueces, creyere que se les debe exigir la responsabilidad, reunirá los datos convenientes, y oído el dictamen de su Consejo, pasará todo al juez respectivo, dejando al acusado suspenso de su empleo. No se entiende lo prevenido en este Artículo respecto de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial.”¹¹¹

De igual forma es importante señalar que artículo 87 en sus fracciones IX y X de la Constitución de 1843 precisaba que:

¹¹¹ TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 434.

“Artículo 87.- Corresponde al Presidente de la República:

IX. Cuidar de que se administre pronta justicia por los tribunales y jueces, dirigiéndoles excitativas y pidiéndoles informes justificados sobre los puntos que estime convenientes, para el efecto de hacer que se exija la responsabilidad a los culpables.

X. Hacer visitar, del modo que disponga la ley, a los tribunales y juzgados, siempre que tuviere noticia de que obran con morosidad, o de que en ellos se cometen desórdenes perjudiciales a la administración de justicia: hacer que den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público; y pedir noticia del estado de ellas cada vez que lo crea conveniente.”¹¹²

Por lo que la responsabilidad oficial de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial, además de que tenía un carácter individual, estaba en función del desempeño de los jueces y tribunales que la integraban, el cual prácticamente sería evaluado por el poder Ejecutivo, función similar a la que realiza actualmente el Consejo de la Judicatura. Así mismo es de señalarse que los miembros que

¹¹² TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 418.

integraban la Suprema Corte de Justicia que incurrieran en esta responsabilidad se les sancionarían con la suspensión de su cargo.

Siendo importante señalar que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial incurrían en la misma responsabilidad oficial anteriormente señalada, de conformidad con el artículo 191 que indicaba que:

“Artículo 191.- El Congreso general, por sí, o excitado por el Presidente de la República, podrá decretar con respecto a la Suprema Corte de Justicia y a la Marcial las mismas visitas que se previenen en la facultad X del Artículo 87 respecto de los tribunales superiores y juzgados inferiores, y si de la visita resultare que debe exigirse la responsabilidad a alguno o algunos magistrados, se pasarán los datos conducentes a la sección del Gran Jurado de alguna de las Cámaras.”¹¹³

Aunque este precisaba claramente que Congreso General era el único facultado para determinar y juzgar la responsabilidad en que hubieran incurrido los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y de

¹¹³ TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 434.

la Marcial, a través del un órgano que fue denominado como Gran Jurado de alguna de las Cámaras.

2.2 CONSTITUCION DE 1857

Tras el movimiento revolucionario encabezado por Juan Álvarez y que concluyó con la firma del Plan de Ayutla, en el que se desconocía el gobierno del Presidente de la República Antonio López de Santa Anna, se convocó un Congreso Extraordinario, reunido en la ciudad de México en febrero de 1856.

Un año después, el 5 de febrero de 1857, fue aprobada y jurada la nueva constitución por el congreso constituyente y el Presidente de la República Don Ignacio Comonfort.

La nueva Constitución de 1857 señalaba que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, y entre sus preceptos resaltan el mantenimiento del federalismo, la abolición de la esclavitud, las libertades de trabajo, de propiedad, de expresión

de ideas, de imprenta, de asociación, de petición y de comercio. Igualmente, se establece que son ciudadanos con derecho a voto todos los mexicanos varones que hayan cumplido 18 años si son casados y 21 si no lo son.

Sin embargo la nueva Carta Magna no logró estabilizar al país. El propio Ignacio Comonfort desconoció unos meses después de su promulgación a la Constitución de 1857, al sumarse a la rebelión de Ignacio Zuloaga, dar un golpe de Estado y encarcelar a varios ciudadanos, entre ellos a Benito Pablo Juárez García, entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia y a quien legalmente le correspondía la presidencia de la República en un caso como éste.

La rebelión derivó en la llamada Guerra de Tres años o Guerra de Reforma, entre los grupos políticos denominados conservadores o escoceses, que desconocían la Constitución, y los liberales que la defendían. A la postre, los liberales, encabezados por Don Benito Pablo Juárez García triunfaron. En el curso mismo de la guerra política, se emitieron una serie de ordenamientos conocidos como

Leyes de Reforma, entre las que destacan las que establecen la separación entre la Iglesia y el Estado.

La Constitución de 1857 fue, de hecho, elemento fundamental en la defensa nacional ante la invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo. Tuvo vigencia plenamente tras la expulsión de los extranjeros y permaneció en vigor hasta el año de 1917.

En esta Constitución, hay un cambio trascendental en el tema de la responsabilidad oficial, toda vez que la misma ya no se encuentra dispersa por todo el cuerpo del texto constitucional, como sucedía con las Constituciones de 1824, 1836 y 1843, sino que ahora en la Carta Magna de 1857 se concentra la responsabilidad en título especial que se denominó: “De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”, resultando un antecedente directo del artículo 113 de nuestra actual Constitución y objeto de estudio de la presente tesis.

Antes de comenzar el análisis de la responsabilidad oficial establecida en la Constitución de 1857 es importante citar el artículo 103, por ser este la base de dicha responsabilidad, reformado por última ocasión el 6 de mayo de 1904, y que a la letra señalaba:

“Artículo 103. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados son responsables por infracción de la Constitución y leyes federales. El Presidente y el Vicepresidente de la República; durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.”¹¹⁴

La definición de responsabilidad que establecimos en un principio señalaba que se puede incurrir en esta por causas penales,

¹¹⁴ TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 624.

legales o por culpa, en tal virtud observamos que en este artículo los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho eran responsables por causas penales, advirtiendo que estos podrían ser delitos oficiales tales como traición a la patria y transgresión expresa de alguno de los preceptos la Constitución. De igual forma estos eran responsables por culpa, es decir, la responsabilidad oficial recaía sobre ellos por irregularidades u omisiones surgidas en el ejercicio de sus cargos.

Por otra parte el mismo precepto legal señalaba que los Gobernadores de los estados solo tenían responsabilidad oficial en cuanto a infracciones a la Constitución y a las leyes federales, de tal suerte que su responsabilidad tenía una causa de origen legal.

En ese orden de ideas, el Presidente y el vicepresidente de la República tenía responsabilidad oficial por la comisión de los delitos de traición a al patria, delitos oficiales, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden

común, por lo cual su responsabilidad obedecía tanto a causas penales como legales. Aunado a lo esgrimido es necesario advertir que el Presidente de la República en el texto constitucional de 1857 contemplaba la posibilidad de que el Presidente fuera responsable por delitos comunes durante su encargo, siempre y cuando fuesen delitos graves y los cuales de ninguna forma podrían ser indultados.

No obstante lo anterior, el artículo 107 del texto Constitucional de 1857 señalaba que:

“Artículo 107.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.”¹¹⁵

Es decir que la responsabilidad que tuviera su origen en una causa penal o administrativa, contenida en el artículo 103 de la Constitución de 1857, prescribía y caducaba cuando funcionario responsable terminaba su encargo y hasta un año después de la finalización del mismo.

¹¹⁵ TENA Ramírez Felipe, Op. Cit., Pág. 625.

Por último la Constitución de 1857 señalaba que no existía el fuero, ni inmunidad para ningún funcionario, en el caso de la responsabilidad derivada del orden civil, según lo planteaba el artículo 108 del ordenamiento legal en cita y que decía que:

“Artículo 108.- En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.”¹¹⁶

Recapitulando podemos señalar de manera concreta que la responsabilidad oficial tuvo una evolución significativa ya que en un principio observamos que en la Constitución de 1824 la responsabilidad era muy general y determinada por el tipo de función pública que se ejercía, situación que gradualmente fue cambiando en las posteriores constituciones, siendo esta responsabilidad cada vez más abstracta, resaltando además el hecho de que en los textos constitucionales de 1824, 1836 y 1843 la responsabilidad oficial fue preponderantemente política y penal.

¹¹⁶ Ídem.

Sin embargo es inconcuso que la responsabilidad oficial de los servidores públicos en la constitución de 1857 encuentra un avance trascendental, ya que en este texto constitucional la responsabilidad oficial fue aún más abstracta que en ulteriores constituciones, además esta fue unificada en un solo artículo, considerándose así mismo en dicho precepto la responsabilidad penal, administrativa y política.

CAPITULO TERCERO

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

La reparación del daño o la responsabilidad civil, desde luego, no son instituciones ajenas a nuestro orden legal. En diversas disposiciones constitucionales encontramos su inclusión, en los ámbitos penal, civil e incluso administrativo: si bien, en este último caso, referido exclusivamente a los servidores públicos.¹¹⁷

No óbice lo anterior nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917, hasta antes de la reforma del año 2002, no había recogido de manera expresa como garantía individual la obligación del Estado de indemnizar a los particulares por los daños o lesiones que éstos sufran con motivo de su actuación administrativa.¹¹⁸

Sin embargo, no es sino hasta el 14 de junio de 2002 en que el legislador adiciona como segundo párrafo al artículo 113 del

¹¹⁷ CASTRO Estrada Álvaro, "Responsabilidad Patrimonial del Estado", Edit. Porrúa S. A., ed. 2ª, México, 2000, Pág. 172.

¹¹⁸ Ídem.

ordenamiento legal en cita, la obligación del Estado antes descrita, dando con esto pauta a la creación, de forma expresa, de la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

3.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

A partir de la adición del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos fue establecido expresamente las bases constitucionales de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, quedando de la siguiente forma:

“Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los

beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

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.¹¹⁹

Con la adición de este párrafo, se compromete un tipo de Responsabilidad en que él Estado como un ente jurídico, con personalidad jurídica propia, tiene un actuar de forma irregular, que hace clara diferencia con la responsabilidad en la que pudiesen incurrir los servidores públicos por una deficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, que incluso el actuar propio puede diferir de los intereses del Estado

¹¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Op. Cit., Pág. 105.

Al respecto nos dice el licenciado José Roldan Xopa que:

“El precepto transcrito plantea una diversidad de cuestiones, en las que es necesario detenerse, en las dos siguientes:

a) El tipo de responsabilidad que se establece;

b) El tipo de función estatal que la origina.”¹²⁰

Así mismo este autor nos dice acerca de la responsabilidad del Estado que:

“Será objetiva y directa cuando los daños sean causados por su actividad administrativa irregular, misma que excluye otros tipos de responsabilidad, en particular la subjetiva e indirecta, así como que la misma opera cuando se configure un determinado tipo de función pública calificada como actividad administrativa irregular, la cual excluye a su vez a otras actividades de diversa calificación

¹²⁰ MARIN González Juan Carlos comp., “La Responsabilidad Patrimonial del Estado”, José Roldan Xopa, La Responsabilidad Patrimonial del Estado: Hacia una Interpretación Constitucional Alternativa, Edit. Porrúa S. A. e Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2004, Pág. 172.

como los son las administrativas, así como las administrativas regulares.”¹²¹

En efecto el párrafo segundo del 113 de la Carta Magna, especifica que el tipo de Responsabilidad Patrimonial del Estado será objetiva y directa, motivo por el cual es necesario conocer a que nos referimos con estos términos.

En este orden de ideas el maestro Rojina Villegas apunta al respecto que:

“La responsabilidad objetiva se funda en el razonamiento según el cual es justo que se repare el daño causado por la actividad que produce ventajas y daños, sufran daños por las cosas que no utilizan, por tanto, es el dueño de las cosas, quien debe reparar el daño y así como la cosa que peca para su dueño, también la cosa perjudica o beneficia al mismo, por lo que la responsabilidad objetiva viene a ser el precio que se paga por el beneficio que se obtiene al emplear cosas peligrosas.”¹²²

¹²¹ Ídem.

¹²² ROJINA Villegas Rafael, “Compendio de Derecho Civil, Teoría General de las Obligaciones”, Tomo III, Edit. Porrúa S. A., ed 25^a, México, 2003, Pág. 297.

Ahora bien encontramos que dentro de la legislación civil el código de la materia señala que se entiende por responsabilidad objetiva:

“Artículo 1913.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos, o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por causas análogas, esta obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.”¹²³

De igual forma el maestro Joaquín Martínez Alfaro siguiendo las ideas del jurista Rojina Villegas señala acerca de la responsabilidad civil extracontractual objetiva que:

“Es la obligación de reparar el daño pecuniario causado por emplear cosas peligrosas, aún cuando se haya actuado lícitamente y sin culpa. Esta responsabilidad no toma en cuenta los elementos

¹²³ Código Civil Federal en Agenda Civil del Distrito Federal 2005, Edit. Ediciones Fiscales ISEF S. A., ed. 9ª, México, 2005, Pág. 199.

subjetivos de dolo o culpa, sino únicamente el elemento objetivo consistente en la comisión del daño al emplear cosas peligrosas, por eso se le llama responsabilidad o también riesgo creado.”¹²⁴

La culpa según el maestro Rojina Villegas se entiende como:

“Un elemento psicológico y por tanto de naturaleza subjetiva; pues consiente en la intención de dañar (dolo) o en obrar con negligencia o descuido (culpa en sentido estricto), para la teoría de la responsabilidad la culpa es esencial y sin ella no hay responsabilidad. Por tanto, el fundamento de la obligación de indemnizar los daños está en el acto propio, culpable y antijurídico.”¹²⁵

Por otra parte la responsabilidad por hechos ajenos nos dice el maestro Borja Soriano que:

¹²⁴ MARTÍNEZ Alfaro Joaquín, “Teoría de las Obligaciones”, Edit. Porrúa S. A., ed. 7^a, México, 2000, Pág. 186.

¹²⁵ ROJINA Villegas Rafael, Op. Cit., Pág. 289.

“Se funda en la culpa y, sean esos hechos ajenos generadores de responsabilidad, se incurrirá en culpa al vigilar o culpa al elegir.”¹²⁶

Aunado a lo anterior, nos dice el licenciado Martínez Alfaro acerca de la responsabilidad por hechos ajenos que:

“Constituyen excepción a la regla general, tienen en común una relación de dependencia entre el responsable y el que causa el daño; esa dependencia puede derivarse, tanto de una incapacidad determinada por la menor edad o por la falta de salud mental, como de subordinación laboral.”¹²⁷

Hay culpa al vigilar cuando la relación de dependencia entre el responsable y el causante del daño es consecuencia de una incapacidad por la menor edad o por la falta de salud mental, y el responsable no tuvo el cuidado de vigilar la conducta del incapaz que causó el daño y que tenía bajo su custodia. Así mismo, hay culpa al elegir, cuando entre el responsable y el causante del daño existe una relación de dependencia laboral, toda vez que el responsable no tuvo

¹²⁶ BORJA Soriano Manuel, “Teoría General de las Obligaciones” Tomo I, Edit. Porrúa S. A., ed. 7^a, México, 1971, Pág. 414.

¹²⁷ MARTÍNEZ Alfaro Joaquín, Op. Cit., Pág. 174.

la diligencia de escoger a la persona que tenía los conocimientos y cuidados necesarios para desempeñar los trabajos encomendados, lo cual motiva la dependencia laboral y cuya ejecución produjo daños.

De tal suerte que podemos encontrar, de las ideas arriba citadas, el significado de los términos responsabilidad objetiva y directa del Estado.

Así las cosas la responsabilidad objetiva del Estado atiende a la obligación de reparar el daño pecuniario que se cause por la actividad administrativa irregular que lo produce, aunque esta sea lícita y sin que medie en ella los elementos subjetivos de dolo o culpa, ya que de lo contrario estaríamos frente a una responsabilidad subjetiva.

Siendo pertinente señalar que para el tesisista la responsabilidad objetiva del Estado radica en el hecho de que este como una ficción jurídica carece de cualquier elemento psico-emocional, resultando imposible que este tenga intención de dañar o de obrar con negligencia o descuido. Situación que se ve reforzada en la idea de

que el Estado por su propia naturaleza siempre buscara el bien común del pueblo que le dio origen, motivo por el cual cualquier intención de daño se contrapondría a la naturaleza del mismo.

Ahora bien, por lo que respecta a la responsabilidad directa del Estado, al igual que lo hicimos con la responsabilidad objetiva, podemos entresacar de las ideas planteadas, interpretadas *a contrario sensu*, a que nos referimos con aquella. De tal suerte que la responsabilidad directa no existe una relación de dependencia entre el responsable y el que causa el daño.

En este orden de ideas podemos decir que la responsabilidad directa del Estado obedece a que este como ente jurídico colectivo y con personalidad jurídica propia, es el único responsable de los daños que cause a los gobernados, no obstante que dichos daños sean ocasionados por las personas que integran al Estado ya que los mismo actúan en su nombre y representación.

Por lo que como se desprende de lo anterior, en la responsabilidad directa del Estado se encuentra la ausencia del elemento culpa, en virtud de que como ya vimos esta se contrapone a lo que ya se ha establecido como fines del Estado.

De tal surte y en virtud de los argumentos esgrimidos con antelación podemos dilucidar que el legislador mexicano introdujo una nueva figura jurídica a la doctrina del derecho administrativo, a la que este tesista ha denominado como **Responsabilidad Extracontractual Objetiva Administrativa** la cual se puede definir como: La obligación de reparar el daño pecuniario causado por la actividad administrativa que realice el Estado con motivo de la obtención del fin primordial de este, que siempre será el bien común público.

El alcance de esta definición se sustenta en la situación de injusticia que tendría que tolerar el gobernado al sufrir un daño pecuniario e incluso el tesista se atrevería a decir que la Responsabilidad Extracontractual Objetiva Administrativa viene a ser el precio que se paga por el beneficio concedido al Estado de reputar

todos sus actos de legales o validos, como ya se vio en el primer capitulo de la presente tesis.

Por tal motivo la Responsabilidad Extracontractual Objetiva Administrativa difiere de la Responsabilidad Extracontractual Objetiva Civil en virtud de que, sí bien es cierto que ambos tipos de responsabilidad no derivan del incumplimiento de una obligación previamente contraída, no es menos cierto que la responsabilidad administrativa obedece a la actividad administrativa del Estado y no sólo se limita al empleo de cosas que *per se* son peligrosas, situación que si ocurre en la responsabilidad extracontractual objetiva civil.

Por otra parte el segundo párrafo del artículo 113 de nuestra Carta Magna indica que para que se constituya la Responsabilidad Patrimonial del Estado esta tiene que derivar de una actividad administrativa irregular, calificada así por el mismo texto constitucional, sin que este haga alusión a que debemos de entender por esta.

A este respecto nos dice el jurista José Roldan Xopa que:

“La idea de que lo irregular es el daño que se tiene el deber jurídico de soportar, significa un salto en el cual, cuando se dice actividad irregular debe entenderse daño irregular, lo irregular no es la actividad sino el daño, la causa es la consecuencia, ergo, la ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y la Constitución no dice lo que dice.”¹²⁸

Pero lo anterior no resulta suficiente, motivo por el que nos vemos en la necesidad de conocer, para nuestro estudio, los motivos y razonamientos que llevaron al legislador mexicano a realizar la adición del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 14 de junio de 2002, es decir atender al espíritu de la ley, por lo que a continuación se transcribirá un fragmento del dictamen de la reforma constitucional al ya referido artículo 113 Constitucional:

“Buscando como primer objetivo el respeto de la justicia en nuestro Estado, consideraba conveniente proponer que la responsabilidad patrimonial del Estado, se aplique exclusivamente a los actos de la administración pública, por lo siguiente: a) no obstante que el

¹²⁸ MARIN González Juan Carlos comp., Op. Cit., Pág. 172.

Estado puede causar daños por la actuación de cualquiera de sus órganos, es evidente que la mayor parte de ellos, el sector que requiere mayor protección, es el que corresponde al órgano ejecutivo, a la actividad de la administración pública, b) la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se ha ubicado y ha avanzado preferentemente en el ámbito del Derecho Administrativo, debido a que se hace recaer sobre los actos administrativos, que son aquellos que producen efectos singulares y tiene como finalidad la aplicación de una ley. No se niega que se puedan causar daños por actos legislativos, o incluso judiciales, esta es la razón de que algunas legislaciones extranjeras se contemple la responsabilidad del Estado por "error" judicial; sin embargo la naturaleza y características del acto judicial, nos lleva a proponer excluirlos, cuando menos por ahora, de la responsabilidad por los daños que causaran, de aquí se podría derivar graves inconvenientes, por un lado se estaría creando una acción paralela a la de la inconstitucionalidad de las leyes y decretos, pues para que una acción de responsabilidad proceda requiere de un presupuesto de antijuridicidad, al menos en su resultado; y por otro lado podrían sobrevenirse demandas de indemnización masivas, que difícilmente serían soportables con el presupuesto real. Un ejemplo de esto puede ayudar a entender esto: si debido a la aprobación del presupuesto de egresos, o a la

expedición de la Ley de ingresos, y en general a la política fiscal y económica, se originaran daños en el patrimonio de los particulares, como de hecho podría alegarse por los actos legislativos, estos legitimaría a casi todos los particulares, poniendo en peligro la capacidad presupuestal de cualquier entidad.

En el caso de los actos judiciales, existe el riesgo de estar creando una instancia mas de revisión pues el objeto de la actuación tendría que ser el fondo de la sentencia que cause, toda vez que si la sentencia es conforme a derecho, no se puede considerar que su dictado, ni ejecución, sean antijurídicas, ni dañinas.”¹²⁹

“Por lo analizado y expuesto en estas líneas concluimos que es preferible no incluir los actos legislativos ni los actos judiciales dentro de la responsabilidad patrimonial del Estado. Es pertinente hacer la aclaración de que sí quedaría incluidos los daños causados por los actos administrativos que realizan los órganos legislativo y judicial, ya que el criterio de separación seguido es en razón de su naturaleza y de sus efectos no del órgano que lo expide.”¹³⁰

¹²⁹ MARIN González Juan Carlos comp. Op. Cit., Pág. 184.

¹³⁰ MARIN González Juan Carlos comp. Op. Cit., Pág. 185.

De los fragmentos del dictamen que se transcribe se desprende que cuando el legislador habla de actividad administrativa irregular, en realidad se habla de efectos irregulares, en virtud de que los actos administrativos realizados por el Estado produzcan un resultado contrario a su fin primordial, que en este caso será los daños y perjuicios ocasionados en los bienes o derechos de los particulares.

Así mismo refuerza a este argumento el hecho de que, sí la actividad administrativa que origina la Responsabilidad Patrimonial del Estado fuese considerada irregular por el solo acontecimiento de causar un daño, esta actividad obedecería al elemento de la culpa, motivo por el cual se estaría hablando en realidad de la responsabilidad a cargo de los servidores públicos, consagrada esta en la primera fracción del artículo 113 de la Constitución y que difiere de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, objeto del presente estudio.

Por otra parte y como se observa de los fragmentos del dictamen de la adición del párrafo segundo del 113 Constitucional, el legislador

limito la responsabilidad del Estado únicamente a los actos administrativos que este realice motivo por el cual es menester realizar en este punto algunas precisiones.

Ahora bien, hemos dicho que el ejercicio del poder del estado se encarna en órganos que normalmente son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. De igual forma cada uno tiene una distinta actividad en función de sus facultades y de su naturaleza, es decir actos formales y actos materiales.

Formalmente los actos de la Administración Pública estarán en función de la aplicación de la ley en casos concretos, particularizados e individualizados, donde no exista controversia alguna, es decir, **actos administrativos**. Siendo de igual forma que los actos formales del Poder Legislativo estarán enfocados a la creación y expedición de leyes que permitan una adecuada convivencia entre los miembros de una determinada sociedad. Por otra parte formalmente los actos del Poder Judicial responden a la idea de la aplicación de la ley en casos controvertidos, es decir dirimir controversias.

Sin embargo encontramos que la Administración Pública puede realizar actos tanto materialmente legislativos como judiciales, así mismo el Poder Legislativo puede llevar a cabo actos que por su naturaleza se reputarían como administrativos y judiciales y por último el Poder Judicial sería capaz de realizar actos que en esencia serían calificados como administrativos y legislativos.

En virtud de esto, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, reglamentaria del artículo 113 de la Constitución, considera que aunque no es afecto de este tipo de responsabilidad los actos materialmente Legislativos y Judiciales, si lo son los actos considerados materialmente administrativos que realicen los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

Por lo que en conclusión podemos determinar que cuando se habla de actividad administrativa, se esta refiriendo a la aplicación de la ley en casos concretos y donde no exista controversia alguna, sin embargo, efectivamente como lo señalaba el doctrinario José Roldan Xopa, cuando el legislador habla de actividad administrativa irregular, en realidad se habla de efectos irregulares, en virtud de que en la Responsabilidad Patrimonial del Estado se presupone que éste, actúa buscando el bien común, aunque en realidad sus efectos produzcan un resultado contrario a su fin primordial, que en este caso serán los daños y perjuicios ocasionados en los bienes o derechos de los particulares.

No obstante lo anterior, el constituyente mexicano confunde los términos de responsabilidad con el de culpa, el cual es fundamental para distinguir la Responsabilidad Patrimonial del Estado de la Responsabilidad Administrativa a cargo de los Servidores Públicos.

Por último el tesista considera que es necesario realizar una reforma al segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, a fin de evitar las imprecisiones y confusiones que pudieren surgir, como ya se ha visto. De tal suerte que es de sugerirse que el legislador mexicano debería suprimir la palabra **irregular** e incluir también a los **perjuicios** como parte de la Responsabilidad Patrimonial del Estado resultado de la actividad administrativa, a fin de que la indemnización objeto de la responsabilidad sea integral.

Es por esto que hemos considerado que dicho párrafo del artículo 113 de nuestra Carta Magna debería quedar de la siguiente forma:

La responsabilidad que con motivo de la actividad administrativa del Estado, cause cualquier daño, perjuicio o ambos en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización que se determinara conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes de la materia.

3.1.1 NATURALEZA JURÍDICA

A través de la historia el hombre a tratado de darle un orden al estudio y aplicación del Derecho, aunque éste sea una unidad. En este orden de ideas en la antigua cultura helénica el derecho se dividía para tales efectos en Derecho Público y Derecho Privado.

Por su parte los romanos aportaron una nueva categoría a esta división a la que denominaron Derecho Común, para quedar dicha división en Derecho Público, Derecho Privado y Derecho Común.

Esta división subsistió hasta nuestros días siendo de nuestro interés las dos primeras.

De tal suerte, nos dice el maestro Miguel Acosta Romero que por Derecho Público entendemos:

“El conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al

cumplimiento de sus fines, cuando intervine en relaciones con los particulares, con el carácter de autoridad.”¹³¹

Por otro lado nos dice el mencionado maestro Acosta Romero que el Derecho Privado será:

“El conjunto de normas que regulan las relaciones entre los particulares entre sí y aquellas en las que el Estado intervenga y en las que no haga uso de su carácter de autoridad, sin que por ello pierda su carácter de ente público.”¹³²

Así mismo existen diversos tipos de Responsabilidad en las que puede incurrir el Estado, como son la Responsabilidad Civil, Penal o Administrativa, situación que se actualiza cuando el Estado responde por el daño causado por sus servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Por otra parte esta la Responsabilidad en la que incurren los servidores públicos cuando en el ejercicio de sus obligaciones omiten salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y

¹³¹ ACOSTA Romero Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso”, Edit. Porrúa S. A., ed. 16^a, México, 2002, Pág. 17.

¹³² Ídem.

comisiones. Y de igual forma encontramos la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

De las representaciones señaladas con anterioridad, en un primer momento, estamos en la posibilidad de decir que **la naturaleza jurídica de la Responsabilidad Patrimonial del Estado es de Derecho Público**, en virtud de que éste tipo de responsabilidad regula la actividad del Estado como autoridad, encaminada al cumplimiento de sus fines.

Ahora bien dentro del Derecho Público encontramos, para efectos didácticos, diversas subdivisiones del derecho entre los cuales se encuentran el Derecho Administrativo, el Derecho Fiscal, el Control de la Constitucionalidad, etc.

En este orden de ideas nos dice el maestro Acosta Romero que el Derecho Administrativo, en *lato sensu*, se define como:

“El conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividades de la parte del Estado, que se identifica

con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares.”¹³³

De tal suerte que observamos de manera más específica **la naturaleza jurídica de la Responsabilidad Patrimonial del Estado es eminentemente de Derecho Administrativo**, ya que ésta responsabilidad efectivamente regula al Estado en correlación a sus actividades administrativas y sus fines, con relación a los bienes y derechos de sus gobernados.

La Responsabilidad Patrimonial del Estado se distingue claramente de la obligación civil, por la diversidad del régimen jurídico a que ésta sujeta, pues en virtud de su conexión con las atribuciones del Estado, las normas que le son aplicables son norma de Derecho Público y en específico normas de Derecho Administrativo, es decir, normas diversas de las que se destinan a regular las relaciones de la vida privada.

¹³³ ACOSTA Romero Miguel, Op. Cit., Pág. 17.

Por último debemos considerar que la **naturaleza de la Responsabilidad Patrimonial del Estado**, tanto en la considerada en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos como en la Ley Federal de la Responsabilidad del Estado, **es Federal** por ser esta únicamente aplicable a los organismos federales y así mismo desarrollar un principio Constitucional Federal.

Es importante esta acotación en miramiento a que el artículo 9 de la Ley Federal de la Responsabilidad del Estado, señala que la presente Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado. Siendo incorrecta esta apreciación, ya que la Ley Federal de la Responsabilidad del Estado al tener el carácter de Federal, también es General, señalando para tal efecto el principio de derecho que nos dice que “Ley Especial impera sobre Ley General”, es decir las leyes especiales serían supletorias de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, lo cual a juicio del tesista, este artículo evidencia una falta de técnica legislativa del constituyente mexicano y en nuestra opinión dicho artículo debería ser suprimido.

En conclusión podemos decir que la naturaleza jurídica de la Responsabilidad Patrimonial del Estado es de Derecho Público y en específico de Derecho Administrativo, así como de carácter Federal.

3.2 ELEMENTOS

Con lo analizado en capítulos precedentes hemos observado que la Responsabilidad Patrimonial extracontractual del Estado objetiva y directa, no es un sistema simple de cobertura de daños causados por actos ilícitos ocasionados por agentes de la Administración Pública, como acontece en otros sistemas jurídicos. Se trata en cambio de una institución que exalta una responsabilidad de carácter objetivo, en tanto que descansa en el patrimonio de la persona lesionada y no más en la conducta del sujeto responsable, aun cuando las comprenda, en resumen León Duguit nos decía que:

“Hoy la responsabilidad del Estado no se refiere en modo alguno a la idea de culpa.”¹³⁴

¹³⁴ CASTRO Estrada Álvaro, Op. Cit., Pág. 327.

Ahora bien, como toda relación jurídica obligacional, la Responsabilidad Patrimonial del Estado, supone la existencia de dos sujetos en la misma, así como de un objeto en dicha responsabilidad.

En este orden de ideas encontramos que de un lado tenemos a un sujeto denominado activo que tiene derecho de exigir una prestación, y otro, denominado pasivo que tiene él deber de realizar la prestación respectiva, siendo el objeto de la responsabilidad el derecho a la reparación del daño.

Es importante señalar que como toda materia de obligaciones puede haber tanto concurrencia de titulares o sujetos activos de la relación jurídica, como personas o sujetos pasivos obligados a la indemnización en que consista dicha prestación.

3. 2.1 SUJETOS ACTIVOS

Los sujetos activos, como ya lo hemos apuntado, son aquellos que tiene derecho de exigir una prestación.

De tal suerte que en la Responsabilidad Patrimonial del Estado el sujeto activo será aquel particular que se ha visto lesionado en cualquiera de sus bienes o derechos y que por ende tendrán derecho a reclamar del Estado una indemnización, por el daño al que no estaba obligado a sufrir.

En tal virtud podrán ser sujetos activos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado las personas físicas o morales que sufran los daños y perjuicios materiales, siendo estos últimos elementos **sine quan non** de esta responsabilidad y que constituyen la lesión patrimonial *ut supra* mencionada.

3.2.2 SUJETOS PASIVOS

Por cuanto hace al denominado sujeto pasivo de la relación jurídica obligacional a que nos hemos referido, de acuerdo al texto constitucional en su artículo 113, es claro que es el Estado.

No empero lo anterior, el artículo segundo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado hace una lista de quienes son considerados como los sujetos pasivos de esta obligación, y que se transcribe a continuación:

“Artículo 2. Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, **a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.**”¹³⁵

Pero aunque dicho artículo se basa en el sistema de tazado para determinar a los sujetos pasivos obligacionales, el mismo termina utilizando un sistema libre, dejando abierta la posibilidad de que cualquier organismo por el simple hecho de tener el carácter de ser público federal, pueda incurrir en responsabilidad del Estado.

¹³⁵ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Edit. Napoleónica, S. A. de C. V. ed 7ª, México, 2005, Pág. 94.

Es por estas razones que dicho artículo nos da la pauta para señalar una vez más la poca técnica legislativa del constituyente mexicano, ya que hubiera bastado con señalar que se reputaban como sujetos de esta Ley, los entes públicos federales, omitiendo la descripción que se realiza, considerando el texto a esta como ociosa, redundante y repetitiva.

Sin embargo a continuación haremos un breve análisis de los órganos que se señalan en el artículo segundo de la Ley de la materia, sin olvidar que estos entes sólo serán responsables por los actos que hemos denominado materialmente administrativos, que realicen en ejercicio de sus funciones.

A través del poder ejecutivo nos dice el maestro Ignacio Burgoa Orihuela que:

“Se entiende la función ejecutiva, el poder público o de imperio del Estado mediante la actuación de un conjunto de órganos de autoridad estructurados jerárquicamente dentro de un cuadro

unitario y sistematizado, la cual se ejerce en coordinación e interdependencia con la legislativa y jurisdiccional.¹³⁶

Aunado a lo anterior el referido maestro Burgoa alude con relación al poder Ejecutivo que:

“Este poder Ejecutivo o Administración Pública, implica la función administrativa, se deposita en un solo individuo, en puntual congruencia lógica, jurídica y política con el unipersonalismo presidencial, debe necesariamente entenderse como atributo orgánico de dicho poder. Como toda función, la administrativa se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al tipo abstracto de actos administrativos.”¹³⁷

Por último cabe mencionar que su función primordial es la administrativa y salvo excepciones la legislativa o la jurisdiccional.

¹³⁶ BURGOA Orihuela Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, Edit. Porrúa S. A., ed. 12^a, México, 1999, Pág. 730.

¹³⁷ Ídem.

El poder legislativo por su parte equivale a la actividad de imperio del Estado, mismo que se deposita en el Congreso de la Unión, un órgano bicamaral y que es la elaboración de leyes, en tal virtud se entiende a la función legislativa en la elaboración de leyes.¹³⁸

La ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entrañan normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, sino que se extienden a todos aquellos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean.¹³⁹

Por otra parte sería incorrecto suponer que este organismo no desempeñe funciones que no estriben en la elaboración de leyes, pues aunque la creación legislativa sea su principal tarea, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos, como ya se había visto con anterioridad, mismo

¹³⁸ BURGOA Orihuela Ignacio, Op. Cit., Pág. 609.

¹³⁹ BURGOA Orihuela Ignacio, Op. Cit., Pág. 610.

que suelen clasificarse en dos tipos a saber: **administrativos y jurisdiccionales**.¹⁴⁰

Hemos acotado que para efectos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, los sujetos pasivos sólo son responsables por los actos materialmente administrativos que estos realicen en ejercicio de sus funciones, siendo estos los siguientes:

1. Admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
2. Formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes.
3. Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.
4. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda

¹⁴⁰ BURGOA Orihuela Ignacio, Op. Cit., Pág. 642.

nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

5. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

6. Aumentar o disminuir las dotaciones de los empleos públicos de la Federación;
7. Declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;
8. Levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;
9. Organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza; técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones;

10. Conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

11. Aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República;

12. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

13. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, 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;

14. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso;

15. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

16. Autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas;

17. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

18. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado; El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

19. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario; y

20. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

Por su parte el Poder Judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia en los diversos tribunales que los Estados determinen.¹⁴¹

La función jurisdiccional culmina con la decisión de cualquier controversia, conflicto o punto contenciosos de diversa índole, así como un control de la constitucionalidad.¹⁴²

¹⁴¹ BURGOA Orihuela Ignacio, Op. Cit., Pág. 819.

¹⁴² Ídem.

Al igual que el Poder Legislativo, el Poder Judicial realiza diversos actos administrativos por los cuales puede ser sujeto de una Responsabilidad Patrimonial del Estado y que son:

1. Nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.
2. Practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la

Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

3. Nombrar y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.
4. Elegir de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior.
5. Conceder licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

Otro sujeto pasivo de la Responsabilidad Patrimonial del Estado son los Órganos Constitucionales Autónomos.

Los Órganos Constitucionales Autónomos son órganos creados por el Estado, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, que prestan un servicio o desempeñan actividades que correspondan al Estado o son de interés público, pero que no integran parte del Estado.

Aplicado a la actividad administrativa del Estado, el maestro Acosta Romero estima que:

“La autonomía se centra fundamentalmente en la no injerencia ni política, ni administrativa del gobierno central en el manejo de los órganos autónomos.”¹⁴³

Siendo oportuno señalar que en México actualmente sólo existen cuatro organismos que gozan de esta autonomía constitucional y que son: La Universidad Nacional Autónoma de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México y el Instituto Electoral Federal.

¹⁴³ ACOSTA Romero Miguel, Op. Cit., Pág. 608.

Estas cuatro instituciones en el ejercicio de sus distintas funciones y atribuciones realizan indudablemente en su mayoría actos de carácter administrativos, motivo por el cual indudablemente son sujetos de la responsabilidad objeto del presente estudio.

Siguiendo el análisis que hemos venido realizando de los entes federales que la ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado ha considerado como afectos a esta ley, es el turno de señalar a la Procuraduría General de la Republica.

La Procuraduría General de la República es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integran la institución del Ministerio Público y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que aquella y a su titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables.¹⁴⁴

¹⁴⁴ ACOSTA Romero Miguel, Op. Cit., Pág. 415.

La procuraduría General de la Republica, sin duda alguna es parte de la administración pública, aunque de manera expresa no haya ordenamiento legal alguno que lo señale así, por lo que sus actos serán administrativos y por los que puede incurrir en Responsabilidad Patrimonial, entre los cuales la Constitución Política mexicana señala los siguientes:

1. Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine; y

2. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

Ahora bien debemos señalar a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Cuando hablamos de dependencias y entidades no estamos hablando de otra cosa que administración pública centralizada y administración pública descentralizada.

La administración pública centralizada será aquella encargada de realizar actos de administración y actos políticos. Para la realización de estos fines se estructurara en dependencias.

Se denominaran dependencias en virtud de que las mismas no tienen personalidad jurídica, ni patrimonio propio, sino que comparten y dependen de la personalidad jurídica del jefe de la administración pública.

Por su parte la Administración Pública Descentralizada será aquella encargada de brindar distintos servicios, con la finalidad de satisfacer las necesidades de la sociedad que la constituyen. La prestación de estos servicios estará a cargo de las entidades que señalen las leyes de la materia.

Se le denominan entidades en razón de que estas si cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, caso contrario a lo que sucede con las dependencias.

En este orden de ideas, resulta obvio que las dependencias y entidades realizaran, en su gran mayoría, actos administrativos, en virtud de la naturaleza de aquellos.

Por último haremos mención de los Tribunales Federales Administrativos, estos son tribunales que no pertenecen al Poder Judicial sino al Poder Ejecutivo, no obstante estos tribunales cuentan con jurisdicción. De igual forma podemos decir que los Tribunales

Federales Administrativos en el ejercicio de sus funciones realizan, además de actos jurisdiccionales, actos administrativos, por los cuales pueden ser sujetos a la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

3.2.3 OBJETO

Una vez más acudiendo a la teoría general de las obligaciones nos dice el maestro español Jesús González Pérez que:

“El objeto del derecho es la prestación, la conducta exigible por el acreedor al deudor y que la reparación de los daños producidos constituyen el objeto de las obligaciones.”¹⁴⁵

Por su parte el licenciado Álvaro Castro Estada nos dice que:

“En la responsabilidad patrimonial del Estado, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 113 de la Constitución de México y el artículo primero de la Ley Federal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, la reparación, objeto de esta obligación, consistirá en dejar indemne al sujeto activo de la relación, es decir, aquel o aquellos que haya resentido en sus bienes o derechos los

¹⁴⁵ GONZÁLEZ Pérez Jesús, “Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas”, Edit. Civitas, Madrid España, 1996, Pág. 191.

daños derivados de la actividad administrativa, compensándolos económicamente de manera tal que restaure la integridad del patrimonio afectado con la actuación administrativa del sujeto pasivo.”¹⁴⁶

Así las cosas de conformidad con la definición de responsabilidad señalada en el capítulo anterior, se aludía a que esta era la obligación de reparar un daño. De igual forma durante este capítulo hemos observamos que el legislador al crear la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México atendió al daño y no a la causa que lo originaba, y como consecuencia de esto la carga de indemnizar al particular que lo sufriera, lo cual nos da pauta la para establecer que **la reparación del daño** en nuestra legislación se materializa en una **indemnización pecuniaria que resulta ser el verdadero objeto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.**

Aunado a esto el artículo cuarto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala que:

¹⁴⁶ CASTRO Estrada Álvaro, Op. Cit., Pág. 333.

“Artículo 4.- Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.”¹⁴⁷

Así mismo el artículo 12 del ordenamiento legal ya citado establece que:

“Artículo 12.- Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.”¹⁴⁸

La indemnización, objeto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, dice el tratadista Álvaro Castro Estrada que:

“Debe ser equivalente al daño sufrido, es preciso tomar en cuenta dos componentes básicos de la indemnización integral, a saber; el denominado “daño emergente” (incluidos los daños personales y morales) y también el llamado *lucrum cessans* (lucro cesante),

¹⁴⁷ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Op. Cit., Pág. 95.

¹⁴⁸ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Op. Cit., Pág. 97.

aunque este último sólo en los casos en que según su especial naturaleza sea jurídicamente posible. Tampoco debería excluirse de esta reparación integral la posibilidad de que la indemnización pudiera ser *in natura* (también denominada compensación en especie), además desde luego, de la dineraria.”¹⁴⁹

Es un hecho que en los artículos arriba señalados, así como de lo referido por el maestro Álvaro Castro Estrada, podemos decir que la reparación del daño que contempla la legislación arriba citada, en apariencia puede considerarse como integral, sin embargo el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución Política de México resulta omiso en cuanto al pronunciamiento de los perjuicios ocasionados al sujeto activo, es decir, los particulares, así como la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se excluye el procedimiento tanto para determinar el monto de dichos perjuicios ocasionados a los particulares que sufra la lesión en sus derechos o en su patrimonio, como para su reclamación. Por lo que se desprende de estos argumentos que el objeto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en realidad no puede ser calificado de integral.

¹⁴⁹ CASTRO Estrada Álvaro, Op. Cit., Pág. 333.

Por otra parte, Ley Federal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, señala que la indemnización a la que tiene derecho a reclamar los particulares afectados será cubierta en dinero, es decir en numerario, pero dicha ley no contempla la indemnización en especie, que es la otra forma de reparación del daño, motivo por el que no se cumple cabalmente con el componente *in natura*.

En vista de lo anterior el tesista considera que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, más que imponer una responsabilidad a consecuencia de una afectación en el patrimonio y derechos de los particulares y en su caso dar una reparación del daño integral, actúa más como un seguro, en el que los beneficiarios son dichos particulares.

3.3 RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LEGISLACIONES EXTRANJERAS

Es importante ahora conocer las diversas legislaciones extranjeras que han regulado la Responsabilidad Patrimonial del

Estado, para lo cual a continuación se realizara un breve análisis de las legislaciones Española, la Francesa, y la Chilena.

La regulación actual de la Responsabilidad Patrimonial del Estado **en la legislación española** se encuentra contenida fundamentalmente en el artículo 106.2 de la Constitución española, en el Título décimo, Capítulo primero en sus artículos 139 a 146 de la Ley 30/1992 del 26 de noviembre llamada Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el Real Decreto 429/1993 de 26 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial.

De tal suerte que encontramos que los artículos 106.2 y 139 de la Constitución española señala:

“Artículo 106.2.- Los particulares, en términos establecidos por la ley tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión.”¹⁵⁰

¹⁵⁰ Constitución Española del 27 de diciembre de 1978 en Legislación Administrativa, Edit. Tecnos, ed. 6ª, España Madrid, 1999, Pág. 758.

“Artículo 139. Principios de la responsabilidad.- 1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por la Administraciones Públicas correspondientes de 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 normal o anormal de los servidores públicos.

2.- En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.”¹⁵¹

Por lo que vemos que dicha normatividad establece, para el surgimiento de la Responsabilidad Patrimonial Española, ya sean estatales, autónomos, locales e instrumentales, los siguientes requisitos materiales:

- a) Que la víctima sufra un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas que no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley y que no derive de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según el estado de los

¹⁵¹ Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en Legislación Administrativa, Edit. Tecnos, ed. 2ª, España Madrid, 1999, Pág. 154.

conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su producción.

b) Que dicho daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

c) Que dicho daño no sea imputable a fuerza mayor.

Dicha normatividad además exige también la concurrencia de una serie de requisitos procesales, y los cuales son señalados en los artículos 145.1 y 146.1 de la Constitución Española y que a la letra dicen lo siguiente:

“Artículo 145.- Exigencias de responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal a servicio de las Administraciones Públicas.- 1. Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el capítulo 1 de este Título, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las

indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.”¹⁵²

“Artículo 146.- Responsabilidad Penal.- 1. La responsabilidad penal del personal al servicio de la Administración Públicas, así como la responsabilidad civil derivada del delito se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente.”¹⁵³

De tal suerte que los interesados, salvo en caso de delito, no pueden reclamar indemnización de la persona física que ha ocasionado el daño, sino que deben dirigir su reclamación directamente a la Administración de la que éste forma parte. Dicha Administración ejercerá después de oficio la denominada acción de regreso contra dicho agente administrativo, en el caso en que éste haya ocasionado el daño de forma dolosa o gravemente imprudente

Por otra parte el artículo 142.5 señala los términos de prescripción de la acción para reclamar el daño a que se refiere la

¹⁵² Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en Legislación Administrativa, Op. Cit., Pág. 142.

¹⁵³ Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en Legislación Administrativa, Op. Cit., Pág. 143.

Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública ya que reseña que:

“Artículo 142.- Procedimiento de responsabilidad patrimonial.- 5. En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.”¹⁵⁴

Por lo que vemos que la acción de responsabilidad de que disponen los interesados para reclamar la indemnización pertinente está sujeta a un plazo de prescripción de un año. Dicho plazo de prescripción empezará a computarse en el momento en que se produzca el hecho o el acto que motive la indemnización o en que se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico, dicho plazo se iniciará cuando se produzca la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

¹⁵⁴ Ídem.

Así mismo el reconocimiento de indemnización está subordinado a la previa tramitación de un procedimiento administrativo, ordinario o abreviado, que puede ser iniciado de oficio o dentro del referido plazo de prescripción a instancia de parte.

Por último podemos concluir que como se ha visto, la normatividad vigente reconoce el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados por todos los daños que se deriven tanto del funcionamiento normal como anormal de la actuación administrativa. Al no vincular la responsabilidad administrativa única o principalmente al funcionamiento anormal de la actuación de la Administración, esto es, el requisito de la culpa, el legislador español somete a la administración pública a una responsabilidad objetiva global, que no admite excepciones.

Lo anterior significa que la administración española debe indemnizar también los daños que no hayan sido producidos de forma dolosa o imprudente, es decir, aquellos que puedan derivarse de una

actuación administrativa perfectamente ajustada a lo señalado por las leyes de la materia.

Por otra parte encontramos en el Estado Francés a la Responsabilidad Patrimonial del Estado en la figura denominada como Responsabilidad de la Administración del Estado.

Para la legislación francesa, por regla general, para que el Estado vea comprometida su responsabilidad por causa de daños provocados por la Administración, es requisito necesario realizar un procedimiento judicial llamado “juicio objetivo de reproche” dirigido contra la actuación de la Administración.

Sin embargo la existencia de un régimen general de Responsabilidad de la Administración del Estado por culpa, normalmente por falta de servicio, no ha impedido el surgimiento de regímenes especiales de responsabilidad que prescinden de tal requisito, pero que están supeditados a la concurrencia de otros elementos, como son la presencia de riesgos especiales o una ruptura

de la igualdad ante las cargas públicas y al cual se le ha denominado como responsabilidades objetivas.

Siendo comunes a estas dos grandes categorías de regímenes de Responsabilidad de la Administración del Estado el aseguramiento del daño, lo cual es evidentemente una muestra del carácter civil de la Responsabilidad Administrativa y de la relación de causalidad existente.

La Responsabilidad de la Administración del Estado no presentan diferencias relevantes con respecto al derecho civil, el daño debe ser cierto y directo, y consistir en la afectación de un interés legítimo de la víctima; la relación de causalidad se aprecia frecuentemente conforme a las teorías penales o civiles, como las de la equivalencia de las condiciones o aquella de la causalidad adecuada.

De tal suerte que fuera de estas reglas comunes, la responsabilidad por culpa y responsabilidades objetivas poseen cada una poseen características particulares.

Ahora bien como se ha precisado, en materia administrativa la responsabilidad por culpa resulta ser la regla general en el sistema jurídico francés. Ese carácter general proviene ante todo del hecho de haber sido históricamente la primera en desarrollarse, de manera análoga al modelo de equidad y justicia que constituye la responsabilidad por culpa en el derecho privado.

Desde luego, el elemento central de esta responsabilidad consiste en el juicio de reproche que debe dirigirse en contra de la Administración, por haber infringido un estándar de servicio, elaborado conforme a lo que está en medida de esperarse de un servicio moderno. En forma análoga a la responsabilidad por culpa del derecho civil, se trata de una responsabilidad por culpa probada; y aunque las técnicas procesales contencioso administrativas otorgan un rol considerable al juez en la conducción del proceso y sobre todo en la

obtención de los indicios y medios probatorios, sobre la víctima pesa en definitiva la carga de acreditar el carácter culpable del hecho causante del daño.

Pero aunque la originalidad del derecho administrativo en la materia sea tan sólo relativa, ciertas diferencias entre el derecho civil y el derecho administrativo existen. Así por ejemplo, categorías fundamentales para el derecho privado tales como las responsabilidades por el hecho ajeno y por el hecho de la cosa carecen de mayor incidencia en derecho administrativo.

Las principales diferencias pueden sistematizarse en torno al carácter del hecho culpable y al juicio normativo de reproche que representa la culpa.

De tal suerte que la falta de servicio es insuficiente como criterio único de responsabilidad administrativa en el derecho francés. Ya que para el caso de que ninguna culpa podría detectarse por parte de la administración pero parecía inicu dejar a cargo de las víctimas el

peso integral de los daños sufridos en provecho de la colectividad, se elaboro a través de la jurisprudencia una serie de regímenes especiales de responsabilidad objetiva o sin culpa, una especie de responsabilidad que prescinde de todo juicio de reproche contra la administración y en que la simple causalidad entre el hecho y el daño son juzgados bastantes para comprometer el patrimonio de la colectividad. Evidentemente, la responsabilidad objetiva contribuye a mejorar los derechos de las victimas, pues aun cuando la administración demuestre haber procedido con entero cuidado y diligencia o apego a al ley, será en principio condenada a indemnizar los daños y perjuicios. Pero la radicación de la institución de la responsabilidad objetiva es aun mayor si se toma en cuenta que desde el punto de vista procesal, la jurisprudencia considera a estos regímenes especiales como de orden público; dicho de otro modo, aun cuando el demandante se sitúe exclusivamente en el terreno de la falta de servicio, los tribunales analizan de oficio siempre la posibilidad de juzgar el asunto desde la perspectiva de la responsabilidad objetiva.

Los casos que reclaman este tipo de solución responden a criterios de la más diversa naturaleza. La situación de la víctima frente al estado, el carácter riesgoso de los mecanismos, procedimientos o situaciones a que ésta se va sometida, la necesidad evitar un juicio de valor frente a actos reputados legítimos son, entre otros, los factores que la jurisprudencia toma en cuenta al momento de definir un régimen especial de responsabilidad basado en la pura causalidad. De este modo, accidentes de trabajo, daños provocados por el uso de armas de fuego o explosivos, consecuencias perjudiciales derivadas de la aplicación de las leyes o reglamentos, entre otras hipótesis, quedan sometidos a regímenes de responsabilidad objetiva, teniendo en común estos casos la presencia de un daño y perjuicio anormal.

En este sentido, la jurisdicción administrativa francesa parece modelar el instituto de la responsabilidad conforme a una política jurisprudencia que tiene permanentemente en cuenta las diversas funciones que la responsabilidad es capaz de cumplir.

Ahora bien, la responsabilidad por falta de servicio desempeña una función indicativa de los límites que la Administración no debe rebasar en ejercicio de sus potestades.

La responsabilidad por culpa es el mejor ejemplo de la función sancionatoria de la responsabilidad. A través del concepto de falta de servicio, la jurisprudencia ha trazado los límites de acción de la Administración y como se desprende de la noción misma del término culpa como infracción a obligaciones. En este sentido, la evolución reciente del derecho de la responsabilidad no ha alterando tal función; por el contrario, al suprimir la exigencia de la culpa grave o al admitir cada vez con mayor frecuencia la existencia de presunciones de falta de servicio, ha moldeados en consideración a las percepciones de la opinión pública. El hecho de que estos dos fenómenos hayan encontrado especial aplicación en la responsabilidad hospitalaria parece demostrativo de un espíritu de adaptación de la jurisprudencia a las expectativas, cada vez más exigentes, del público respecto del servicio hospitalario.

Esta función sancionadora lleva consigo una cierta función preventiva. Al trazar los límites, la responsabilidad por culpa incita a la Administración a evitar su infracción. La admisión legislativa del principio de precaución como directriz de las políticas públicas, que obliga a la autoridad a adoptar las medidas conducentes a evitar riesgos, aun a falta de certidumbre científica o técnica, es susceptible de reforzar esa función preventiva.

Respecto de las responsabilidades por riesgo, parece claro que la función que cumplen es primordialmente de seguro frente a las víctimas. De igual forma y por lo que respecta a los riesgos que corren los funcionarios públicos (hipótesis hoy reducida tan sólo a los colaboradores de la Administración) como aquellos que la Administración hace correr a los ciudadanos, la responsabilidad administrativa opera en la práctica como una garantía a favor de las víctimas para el caso en que se vean afectados por la actualización de esos riesgos.

La responsabilidad por culpa también cumple una función de esta especie, pues garantiza a los ciudadanos tanto contra las faltas de servicio como contra las faltas personales de los agentes administrativos.

Por otra parte la responsabilidad objetiva cumple una función diversa. El deber indemnizar en estos casos procede frente a un acto que, por lo general, es enteramente legítimo o al menos insusceptible de contestación (como ocurre con la ley en el derecho francés). La responsabilidad cumple entonces una función de precio por el ejercicio de ciertas actividades para el caso en que, en forma consecencial a ellas, algunos particulares sufran daños anormales, graves y especiales.

Por último, la indemnización del área terapéutica es demostrativa de una función distinta, pues a través del instituto de la responsabilidad administrativa se provee a la reparación de ciertos daños, asociados con el riesgo social, que no encontraba respuesta dentro de los esquemas clásicos del seguro ni de la responsabilidad.

En este sentido, las soluciones aportadas por la jurisprudencia y confirmadas por la legislación en esta materia, se agrega a aquellos diversos regímenes legislativos que ponen a cargo del Estado, a título de la solidaridad nacional, diversos riesgos excepcionales, como aquellos provenientes del contagio de algunas enfermedades, de actos de terrorismo u otros actos de violencia.

Por ultimo analizaremos ahora la Responsabilidad Patrimonial del Estado en la legislación Chilena.

Para la legislación chilena el Estado como cualquier otra persona natural o jurídica, responde por los daños que causen producto de su actividad antijurídica. Tal planteamiento se ve reflejado en la Constitución del Estado de Chile que señala a este como un Estado de Derecho, concepto que implica desde la perspectiva del derecho administrativo, la existencia de un principio de integridad patrimonial o del equivalente económico, en el cual el sacrificio de bienes privados estará en función del interés público o de la lesión del mismo, por la acción o la omisión del poder público.

Así las cosas en el Estado chileno, a partir de lo dispuesto en la Constitución de la República Chilena se observa la obligación de todos los órganos del Estado, incluida la administración pública de someter toda su actividad a lo dispuesto en la Constitución y las demás normas derivadas, estableciéndose que las infracciones y contravenciones a esta obligación generarán las responsabilidades y sanciones que determinen las leyes.

No óbice lo anterior, esto no determina la forma específica en que se hará efectiva dicha responsabilidad, pero marca un principio general en esta materia.

Por lo que podemos decir que la responsabilidad del Estado chileno es una responsabilidad constitucional, que tiene su fuente en la Constitución misma.

Sin embargo esta no es la única fuente de la Responsabilidad Patrimonial en la legislación chilena, ya que podemos encontrar en

textos legales como el código civil, así como otras fuentes normativas complementarias a esta misma responsabilidad estatal.

Así las cosas la responsabilidad estatal gira en torno de ciertos derechos fundamentales de carácter patrimonial, como lo son los derechos de propiedad y de igualdad en la repartición de las cargas públicas o de las contribuciones tributarias e incluso de ciertas normas generales que garantizan el acceso a los tribunales o tutela judicial de los ciudadanos frente a los actos administrativos.

Es por esto que el derecho chileno reconoce como responsabilidad estatal cualquier lesión de derechos derivadas de la actividad estatal, sin perjuicio de la responsabilidad personal del funcionario que hubiere causado el daño y que pueden ser exigidos ante los tribunales de justicia del Estado chileno.

Precisamente, a partir de esto se ve consagrado en el derecho chileno una opción general por un determinado tipo de responsabilidad objetiva, por parte del Estado, en la medida que no condiciona el

origen de ésta a la naturaleza de la actividad estatal ni a ninguna otra consideración adicional que no sea la propia actividad, el daño y la relación de causalidad entre ambas.

No empero lo anterior no constituye una norma general de responsabilidad, sino una norma competencial que lo único que pretende es habilitar el acceso a la jurisdicción, civil o administrativa según el caso, a todas las personas. Siendo dicha regla incompatible con esta regla, con la existencia de una serie de regímenes jurídicos especiales de fuente legal, para ciertas actividades y órganos públicos.

De tal suerte que inclusive la demanda interpuesta por un particular, además de fundarse en un daño patrimonial proveniente de la actividad estatal, pueda igualmente considerarse una privación, perturbación o amenaza de un derecho fundamental, pero ello no quiere decir que necesariamente sea exigido, ni menos puesto como elemento determinante para la interposición del libelo por el particular.

La responsabilidad de la administración en el estado chileno se constituye no sólo por las normas constitucionales antes citadas, sino también por las normas legales especiales dispuestas en esta materia, que establecen el principio general de responsabilidad de la administración estatal, limitándose ésta a los daños derivados del ejercicio de sus funciones y sin perjuicio de la responsabilidad personal del funcionario causante del daño. Este precepto simplemente da una base amplísima para una opción legislativa en uno u otro sentido, excluyendo eso sí los daños generados por los funcionarios públicos son consecuencia de actos ajenos a las funciones inherentes a su encargo.

Los alcances de esta institución, en el Estado chileno, son sin duda relevantes, ya que ésta tiene como ámbito de aplicación a todos los órganos de la administración del Estado, determinando la aplicación o validez del régimen de responsabilidad establecido en cada caso. De esta forma corresponde al legislador determinar el régimen jurídico específico aplicable en un ámbito material concreto de actividad u organización administrativa, estableciendo con ello un

sistema de responsabilidad por falta de servicio, añadiendo que con ello debe entenderse sin perjuicio de la responsabilidad personal del funcionario que hubiere causado el daño.

Por lo que se condiciona la exigencia de responsabilidad para el Estado a la concurrencia de la falta de servicio, cláusula tomada por el legislador chileno de la jurisprudencia francesa y que se conecta con una culpa del servicio en el ejercicio de su actividad administrativa.

De este modo, el legislador chileno hace una opción clara por un sistema general de responsabilidad de carácter subjetivo, o al menos no objetivo, en términos de exigir una acción u omisión culpable del órgano administrativo en la prestación del servicio. Ello no implica, que tenga que acreditarse una acción culposa de un funcionario determinado del servicio, sino simplemente que la prestación del servicio público no se dio en los términos y con los estándares exigidos por la ley, y ellos es impugnabile a la propia Administración.

De tal suerte la Constitución Chilena no establece un sistema definido de responsabilidad civil extracontractual del Estado, sino que sólo establece las bases para la tutela judicial de los ciudadanos frente a la actividad administrativa, correspondiendo al legislador establecer el o los sistemas de responsabilidad aplicables en cada caso. Lo anterior es sin perjuicio de algunas reglas específicas aplicables a la responsabilidad civil derivada de la actividad judicial en materia criminal.

En este orden de ideas podemos concluir que en el ordenamiento jurídico chileno no existe un régimen único de responsabilidad civil extracontractual de los órganos del Estado en su conjunto, ni siquiera para los que forman parte de la Administración de éste. Al contrario, el legislador ha dispuesto distintos sistemas de responsabilidad con relación a la organización administrativa y a la actividad desarrollada por la misma.

El régimen general de responsabilidad civil estatal solo se aplica a los órganos de la Administración central del Estado y a la descentralización funcionalmente relacionada con aquella.

Este régimen general antes apuntado descansa sobre un sistema de responsabilidad por falta de servicio, similar al sistema francés, lo que implica que no basta acreditar la actividad estatal, el daño y la relación de causalidad, sino que es necesario probar además la antijuridicidad de la primera, que se manifiesta en el cumplimiento total o parcial de los deberes jurídicos que él impone a la Administración del Estado el ordenamiento jurídico.

En este régimen general son aplicables las reglas comunes del derecho civil extracontractual, en cuanto no se contrapongan a la regulación específica dispuesta en la legislación administrativa. De igual forma son plenamente aplicables las normas sobre reparación integral del daño, incluido la indemnización del daño moral, solidaridad y prescripción, dispuestos en el código civil, y atendida la actividad

desarrollada por el sujeto que comete el daño y su especial relación de servicialidad que tiene respecto de las víctimas del mismo.

CAPITULO CUATRO

LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

La incorporación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en nuestra ley suprema, resulto el fundamento expreso, conducente e impostergable para la expedición de un ordenamiento legal secundario, que desarrollara y pormenorizara la nueva garantía constitucional.

Es por ello que el 31 de diciembre de 2004 fue expedida la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que 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.

Es por esto que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es de gran trascendencia para nuestro estudio jurídico, motivo por el cual iniciaremos pues el análisis a fondo de esta ley que desarrolla los principios establecidos en el párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.1 RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

En el análisis del primer capítulo de la presente tesis señalamos que el Estado es; un ente socio jurídico, dotado de una personalidad jurídica y patrimonio que le son propios, constituido por un grupo de seres humanos que habitan en común un determinado territorio y que delegan su soberanía a aquel, a fin de que a través de sus diversas manifestaciones produzca un bien común a estos, mediante el poder político.

De igual forma hemos señalado que el Estado, como cualquier persona, debe ser responsable de los daños que este cause con su actuar a quien no tenga la obligación jurídica de soportarlos.

De tal suerte que encontramos dentro de nuestra legislación mexicana que la Responsabilidad del Estado puede ser de naturaleza Civil o Administrativa.

La Responsabilidad Civil nos dice el maestro Joaquín Martínez Alfaro es:

“La obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario causado directamente, ya sea por hechos propios del obligado a la reparación o por hechos ajenos de personas que dependen de él, o por el funcionamiento de cosas cuya vigilancia está encomendada al deudor de la reparación.”¹⁵⁵

De la definición citada con antelación podemos desprender que la Responsabilidad civil puede ser originada tanto por **hechos propios del obligado** como **por hechos ajenos** a éste.

En este orden de ideas observamos, que la Responsabilidad de carácter civil que tiene el Estado dentro de nuestro sistema jurídico

¹⁵⁵ MARTÍNEZ Alfaro Joaquín, Op. Cit., Pág. 171.

obedece a hechos ajenos a esté como persona jurídico colectiva, señalado para tal efecto el artículo 1927 del Código Civil Federal lo siguiente:

“Artículo 1927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.”¹⁵⁶

En tal virtud podemos indicar que el Estado será Responsable civilmente por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas.

¹⁵⁶ Código Civil Federal en Agenda Civil del Distrito Federal 2005, Op. Cit., Pág. 200.

De tal suerte que la Responsabilidad civil del Estado será **solidaria** cuando el daño pecuniario ocasionado por los servidores públicos sea consecuencia de hechos ilícitos dolosos, siendo por otra parte responsable **subsidiario** tratándose de hechos ilícitos culposos de los servidores públicos que produzcan daños y perjuicios, observándose en este último supuesto que el Estado sólo tendrá responsabilidad cuando el servidor público directamente responsable sea insolvente.

De lo anterior se desprende que la Responsabilidad civil del Estado se divide en dos tipos; la Responsabilidad civil del Estado solidaria y la Responsabilidad civil del Estado subsidiaria, motivo por el cual es pertinente acotar en este punto a que nos referimos cuando hablamos de obligaciones solidarias y subsidiarias, a fin de estar en la posibilidad de entender el alcance de la Responsabilidad civil que la legislación de la materia le impone al Estado.

En este orden de ideas para el jurista Álvaro Castro Estrada la obligación solidaria a que hace referencia el artículo 1927 del Código Civil Federal consiste en que:

“Bajo este exclusivo supuesto, se puede solicitar indistintamente al servidor público o al Estado la reparación correspondiente por los daños y perjuicios sufridos con motivo del ejercicio de las atribuciones del primero.”¹⁵⁷

A mayor abundamiento el maestro Joaquín Martínez Alfaro en su obra Teoría de las Obligaciones, apunta que la Responsabilidad civil del Estado estará sujeta a la **mancomunidad solidaria**, señalando para tal efecto que:

“La mancomunidad es una modalidad de las obligaciones que se refiere a los sujetos y consiste en que hay pluralidad de acreedores o de deudores en un misma obligación”¹⁵⁸

“Además de la mancomunidad, habrá solidaridad activa cuando dos o más acreedores tienen derecho para exigir, cada uno de por

¹⁵⁷ CASTRO Estrada Álvaro, Op. Cit., Pág. 199.

¹⁵⁸ MARTÍNEZ Alfaro Joaquín, Op. Cit., Pág. 389.

sí, el cumplimiento total de la obligación; y solidaria pasiva cuando dos o más deudores reporten la obligación de prestar, cada uno de por sí, en su totalidad, la prestación debida.

Según lo anterior, la solidaridad también se subdivide en activa, pasiva y mixta.”¹⁵⁹

Así las cosas podemos dilucidar que la Responsabilidad civil del Estado toma la modalidad de mancomunidad solidaria, lo anterior en virtud de que el Estado es responsable conjuntamente con el servidor público, motivo por el cual siempre concurrirán una pluralidad de deudores, resaltando el hecho de que esta mancomunidad solidaria puede ser mixta o pasiva, dependiendo del número de acreedores que existan en dicha obligación.

En conclusión el Estado cuando es responsable solidario puede ser considerado deudor de toda la obligación sin que medien en esta el beneficio de orden con el servidor público directamente responsable, en otras palabras tendrá el deber y la obligación de ejecutar el pago total de la prestación que se le reclama, que en este

¹⁵⁹ MARTÍNEZ Alfaro Joaquín, Op. Cit., Pág. 390.

caso consiste en la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos en el ejercicio de sus respectivos encargos.

Por otra parte habíamos establecido como segundo supuesto que el Estado puede ser responsable de forma subsidiaria cuando los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos sean consecuencia de hechos ilícitos culposos, siempre que aquellos fuesen insolventes.

La responsabilidad subsidiaria nos dice el maestro Gutiérrez y González:

“Es la que se presenta a cargo de una persona que debe responder por las conductas de otra, pero sólo a partir del límite en que ésta es impotente para cubrir el todo o parte las prestaciones que debe.”¹⁶⁰

De igual forma nos dice el aludo maestro, con relación a la Responsabilidad civil del Estado subsidiaria, que:

¹⁶⁰ GUTIÉRREZ y González Ernesto, “Derecho de las Obligaciones”, Edit. Porrúa S. A., ed. 15^a, México, 2003, Pág. 670.

“El Estado responde en forma subsidiaria, esto es responde por los daños que cause su funcionario, a partir del límite en que éste resulta imposibilitado para responder. Ahí, empieza la responsabilidad subsidiaria.”¹⁶¹

De tal suerte que, de la definición citada, se aprecia con claridad que en la Responsabilidad civil subsidiaria del Estado este adquiere la obligación de reparar los daños y perjuicios únicamente por el monto que los servidores públicos directamente responsables no pudieren cubrir.

Así las cosas la responsabilidad civil solidaria del Estado se diferencia de la Responsabilidad civil subsidiaria, en tal virtud de que en la primera la obligación de reparar el daño pecuniario en su totalidad puede ser reclamada indistintamente al Estado o al servidor público, mientras que en la segunda el Estado únicamente es responsable de los daños y perjuicios en la parte la que el servidor público se vio imposibilitado para cumplir dicha obligación, derivado de un estado de insolvencia de este último. Siendo oportuno señalar que

¹⁶¹ Ídem.

en la Responsabilidad Civil subsidiaria el cumplimiento de la obligación de reparar los daños y perjuicios siempre será reclamada primero al servidor público responsable directamente, quien tendrá en todo momento el carácter de deudor principal.

Por ultimo nuestro análisis de la Responsabilidad civil del Estado no estaría completo sino reflexionamos acerca del significado y la relación que guardan los actos ilícitos dolosos y los actos ilícitos culposos cometidos por los servidores públicos, como condicionantes que nos dan la pauta para determinan el tipo de Responsabilidad civil que le es imponible al Estado.

En tal virtud y con el objeto de estar en la posibilidad de entender el concepto de actos ilícito nos dice el maestro Rojina Villegas que en un primer momento, que estos son una subdivisión de los hechos jurídicos en sentido estricto.¹⁶²

¹⁶² ROJINA Villegas Rafael, Op. Cit., Pág. 77.

De igual forma nos dice el licenciado Martínez Alfaro, siguiendo el pensamiento de los tratadistas Borja Soriano, Rojina Villegas, Garcia Trinidad y Coviello, que los actos jurídicos en sentido estricto se definen como:

“El acontecimiento que menciona la norma jurídica y que al realizarse produce consecuencias de derecho consistentes en la creación, transmisión modificación o extinción de las obligaciones, sin requerir para la producción de esas consecuencias de la intención de crearlas.”¹⁶³

Aunado a lo anterior el Código Civil Federal señala en su artículo 1830 lo que se entiende por ilícito para la materia civil, invocando que:

“Artículo 1830.- Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbre.”¹⁶⁴

¹⁶³ MATINEZ Alfaro Joaquín, Op. Cit., Pág. 17.

¹⁶⁴ Código Civil Federal en Agenda Civil para el Distrito Federal 2005, Op. Cit., Pág. 190.

No óbice lo anterior e interpretando a *contrario sensu* el artículo ***ut supra*** citado el referido maestro Rojina Villegas nos precisa que la licitud es:

“Un elemento de validez del acto jurídico y cuya ausencia, que consiste en la ilicitud, viene a ser una causa de nulidad.”¹⁶⁵

De tal suerte que de los argumentos vertidos con anterioridad podemos afirmar que los actos ilícitos son aquellos actos u omisiones antijurídicos de las normas de orden publico, que al actualizarse producen consecuencias de derecho dispuestas expresamente por la ley, sin que se tenga o no la intención de crear dichas consecuencias.

Siendo pertinente aclara que estos actos ilícitos pueden estar o no tipificados como delitos, pues aunque todo delito es acto ilícito, no todo acto ilícito es delito.

Ahora bien en cuanto hace al acto doloso nos dice el tratadista Rubén Quintino Zepeda que:

¹⁶⁵ ROJINA Villegas Rafael, Op. Cit., Pág. 78.

“El autor de un hecho doloso debe tener conocimiento del riesgo real creado con su acción u omisión; pero en este último, particularmente en cuanto corresponde a la tentativa (dolosa) idónea.”¹⁶⁶

De igual forma podemos entender que hay dolo cuando a través de un acto u omisión que pudiendo controlar, por el agente que lo realiza, atenta en contra de un bien jurídico tutelado.

Así mismo y por exclusión podemos señalar que toda conducta que no sea calificada de dolosa se denominara como culposa, en la inteligencia de que esta será toda aquella conducta que aunque atenta contra un bien jurídico tutelado no es posible controlarla por el agente que la realiza.

En conclusión la Responsabilidad civil del Estado será solidaria cuando los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones sean producto de actos u omisiones antijurídicos que pudiéndose controlar atentan contra las

¹⁶⁶ QUINTINO Zepeda Rubén, “Diccionario Básico de la Ciencia Penal Moderna”, México, 2000, Pág. 45.

normas de orden público, produciéndose así las consecuencias establecidas por la ley, que en nuestro caso es la obligación de reparar los daño y perjuicios causados, prestación que puede ser reclamada indistintamente al Estado o al servidor publico.

Por su parte la Responsabilidad Civil del Estado tendrá el carácter de subsidiaria cuando los daños y perjuicios causados por los servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones deriven de actos u omisiones antijurídicos que no pueden ser controlados por el agente que los realiza y que de igual forma atentan contra las normas de orden público, actualizándose de esta forma las consecuencias establecidas expresamente en la ley, es decir, la obligación de reparar los daño y perjuicios causados.

Aunado a esto es menester resaltar que el Estado sólo será considerado como responsable subsidiario cuando se haya demostrado fehacientemente que el servidor público sea insolvente o su patrimonio sea insuficiente para cubrir la reparación de los daños y perjuicios.

Por otra parte habíamos establecido que la Responsabilidad del Estado además de tener el carácter de civil, la cual hemos analizado ampliamente, también podría tener el carácter de responsabilidad administrativa.

La Responsabilidad Administrativa del Estado tiene su fundamento en lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el cual señala lo siguiente:

“Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u

omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

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.”¹⁶⁷

En este orden de ideas encontramos que la Responsabilidad Administrativa del Estado se puede dividir en dos tipos: la Responsabilidad Patrimonial del Estado, a la cual nos referimos más adelante, y la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

De tal suerte que nos dice el maestro Alberto del Castillo del Valle que la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos es:

¹⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Op. Cit., Pág. 105.

“La institución jurídica por virtud de la cual se sanciona a los servidores públicos que no cumplan con su función conforme a los lineamientos propios de su contrato o nombramiento, dejando de acatar las obligaciones que le impone el cargo público.”¹⁶⁸

De igual forma nos dice el licenciado González Jiménez Arturo que:

“La Responsabilidad administrativa es aquella a que se hace merecedor cualquier servidor público que incumple con las disposiciones normativas tanto generales como lo son la Constitución Política Federal, las leyes federales y en su caso, las orgánicas, reglamentos internos y manuales de organización, de cada dependencia o entidad pública.”¹⁶⁹

Así mismo nos señala el jurista Alberto del Castillo del Valle que esta responsabilidad administrativa podrá exigirse cuando:

“Cualquier persona que teniendo la calidad de servidor público, en el desempeño de sus funciones y obligaciones, deje de cumplir los

¹⁶⁸ DEL CASTILLO del Valle Alberto, “Bosquejo Sobre Responsabilidad Oficial”, Edit. Ediciones Jurídicas Alma, S. A. de C. V., México, 2004, Pág. 62.

¹⁶⁹ GONZÁLEZ Jiménez Arturo, “Comentarios a la Ley de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos”, Edit. Ediciones Jurídicas Alma, S. A. de C. V., México, 2004, Pág. 26.

principios de legalidad, imparcialidad, honradez, legalidad y eficiencia, incurrirá en responsabilidad administrativa, siendo sancionada esta conducta.”¹⁷⁰

Luego se puede advertir que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos es consecuencia del incumplimiento de una o varias obligaciones previamente contraídas, compendiadas en los principios de legalidad, imparcialidad, honradez, legalidad y eficiencia, que resultan inherentes tanto al nombramiento administrativo como al desempeño o ejercicio de la función pública.

De igual forma la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos en su artículo segundo nos dice que son responsables:

“Artículo 2.- Son sujetos de esta ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108

¹⁷⁰ DEL CASTILLO del Valle Alberto, Op. Cit, Pág. 63.

constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.”¹⁷¹

Señalando el artículo 108 de nuestra Carta Magna que:

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

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia

¹⁷¹ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el diario oficial de la federación el 13 de marzo de 2002, en Agenda de la Administración Pública Federal 2006, Edit. Ediciones Fiscales ISEF S. A., ed. 15^a, México, 2006, Pág. 199.

Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”¹⁷²

Ahora bien el maestro González Jiménez Arturo señala que los sujetos de esta responsabilidad son:

“Todos los integrantes de la Administración Pública Federal y estatal, excluyendo los del Distrito Federal a quienes sigue aplicando el régimen de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y no los de esta ley, sean Secretarios de Estado a personal operativo de base y confianza, haciendo el señalamiento que esta ley federa, aplica en una entidad que maneja recursos federales.

¹⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Op. Cit., Pág. 105.

Similar a su homólogo de la anterior ley, incluye como sujetos competentes de aplicación de esta ley al Congreso de la Judicatura Federal, al Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación el banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y desde luego, a la Secretaría de Contraloría ahora Secretaría de la Función Pública.”¹⁷³

De igual forma nos dice el referido maestro que:

“Cualquier ciudadano puede presentar ante la Secretaría, o bien, ante las Contralorías Internas de cada entidad o dependencia gubernamental, las denuncias o quejas que considere en contra de cualquier servidor público.”¹⁷⁴

Así las cosas observamos que los sujetos de la Responsabilidad administrativa de los servidores públicos son; por un lado cualquier ciudadano que se vea transgredido o afectado en su esfera jurídica de derechos por el servidor público; y por el otro lado cualquier persona que tenga el carácter de servidor público que en el ejercicio o desempeño de su encargo deje de observar los principios de

¹⁷³ GONZÁLEZ Jiménez Arturo, Op. Cit., Pág. 19.

¹⁷⁴ GONZÁLEZ Jiménez Arturo, Op. Cit., Pág. 47.

legalidad, imparcialidad, honradez, legalidad y eficiencia, causando con esto una transgresión directa a la esfera jurídica de derechos de cualquier ciudadano.

También podemos observar que los artículos 31 y 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señalan en relación a la reparación del daño como objeto de la responsabilidad que:

“Artículo 31.- Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, esta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con

motivo de la infracción. Quedara a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación.”¹⁷⁵

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

¹⁷⁵ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en Agenda de la Administración Pública Federal 2006, Op. Cit., Pág. 210.

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 limitara 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.”¹⁷⁶

Señalando a este respecto el profesor González Jiménez Arturo que:

“En este artículo encontramos la facultad que tienen los particulares podrán acudir ante la Secretaría, o bien, ante el titular del órgano de control interno de la dependencia que la que se trate, a solicitar el dictamen correspondiente de responsabilidad y comunicarlo a la dependencia o entidad en que la que el servidor público sancionado preste sus servicios, para que, si así lo determina ésta, reconozcan su responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en dinero, y se ordene su pago, con independencia de la facultad de los particulares

¹⁷⁶ Ídem.

afectados de acudir directamente a la dependencia a tramitar lo conducente.”¹⁷⁷

En tal virtud aunque el objetivo primario de la institución de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos son las sanciones a los mismo, no podemos dejar de resaltar el hecho de que esta institución considera dentro de sus objetivos secundarios la reparación de los daños y perjuicios ocasionados a cualquier particular que se vea afectado en su esfera jurídica.

En resumen podemos afirmar que la Responsabilidad del Estado puede ser civil o administrativa. Siendo responsable civilmente por los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos que lo integran, siempre y cuando este daño pecuniario sea consecuencia del ejercicio de las atribuciones inherentes a su encargo, es decir, es responsable por hechos ajenos.

Por otra parte resulta inconcuso que el Estado en realidad únicamente tendrá una Responsabilidad administrativa por los daños y

¹⁷⁷ GONZÁLEZ Jiménez Arturo, Op. Cit., Pág. 115.

perjuicios que sufran los particulares, siempre y cuando hayan sido ocasionados por una actividad administrativa de aquel, es decir por la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Lo anterior es así, ya que si bien es cierto la responsabilidad en que incurren los servidores públicos ha sido clasificada como administrativa y uno de sus objetivos es la reparación de los daños y perjuicios causados por estos, no es menos cierto que la obligación de reparar dicho daño pecuniario recae finalmente en dicho servidor público, motivo por el cual el Estado carece de cualquier tipo de responsabilidad administrativa.

4. 2 CLASES DE RESPONSABILIDAD

Hemos visto que para que exista una Responsabilidad es necesario que exista una conducta y que como consecuencia directa de esta se produzca un daño.

Sin embargo este hecho causante de daños y perjuicios no es un hecho específico determinado, sino que este hecho puede ser variado

e innumerable, los cual constituye un hecho genérico que causa daños y perjuicios, generando en tal virtud la obligación de repararlos.

Es por lo que la doctrina ha señalado que existen diversas clases de responsabilidades, dependiendo del hecho que las produzca y que a continuación analizaremos.

4.2.1 RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y EXTRACONTRACTUAL

La Responsabilidad Contractual nos dice el profesor Martínez Alfaro, siguiendo las ideas de los juristas Trabucchi, Morineau y García Máynez, es:

“La obligación de reparar el daño pecuniario que se causa por el incumplimiento de una obligación previamente contraída; se traduce en el deber de pagar la indemnización moratoria o la indemnización compensatoria, por violarse un derecho relativo, derecho que es correlativo de una obligación que puede ser de dar,

hacer o no hacer, y cuyo deudor está individualmente determinado.”¹⁷⁸

Señalando a este respecto el maestro Rojina Villegas que:

“La responsabilidad contractual se ha concretado a los casos de incumplimiento de un contrato.”¹⁷⁹

Por otra parte el maestro Gutiérrez y González nos dice que sí se desea hablar de una Responsabilidad Contractual ella es:

“La responsabilidad de cumplir puntualmente el contrato y no como equivocadamente se dice que lo sea la de reparar el hecho ilícito de violar el contrato.”¹⁸⁰

Empero lo arriba citado, el maestro Gutiérrez y González omite tomar en cuenta que el concepto de responsabilidad implica la reparación del daño, motivo por el cual podemos señalar que la

¹⁷⁸ MARTÍNEZ Alfaro Joaquín, Op. Cit., Pág. 177.

¹⁷⁹ ROJINA Villegas Rafael, “Derecho Civil Mexicano, Las Obligaciones” Tomo V, Segunda Parte, Edit. Porrúa S. A., ed. 7ª, México, 1998, Pág. 127.

¹⁸⁰ GUTIÉRREZ y González Ernesto, Op. Cit., Pág. 608.

responsabilidad contractual es aquella obligación de reparar los daños y perjuicios ocasionados por el incumplimiento de un contrato.

Ahora bien por lo que hace a la Responsabilidad Extracontractual el jurista Rojina Villegas Rafael señala que:

“La responsabilidad extracontractual será la que, por exclusión, no sea contractual.”¹⁸¹

En el mismo tenor el licenciado Joaquín Martínez Alfaro nos dice que esta responsabilidad puede definirse por exclusión, diciendo que:

“La responsabilidad extracontractual es la que no es contractual, por tanto, no se deriva del incumplimiento de una obligación previamente contraída, sino de la realización de un hecho que menciona la norma jurídica, hecho que causa un daño pecuniario y al que la norma le atribuye la consecuencia de generar la obligación de repararlos por violarse un derecho absoluto, derecho que es correlativo de un deber de abstención a cargo de un sujeto

¹⁸¹ ROJINA Villegas Rafael, Op. Cit., Pág. 127.

pasivo universal e indeterminado, abstención que consiste en no dañar.”¹⁸²

Siendo importante resaltar que para nuestro estudio jurídico la Responsabilidad Patrimonial del Estado atiende a esta clase de responsabilidad extracontractual, ya que el Estado no tiene una obligación previamente contraída con el particular que sufre los daños y perjuicios en sus bienes o derechos, sino que estos simplemente son producto de la actividad administrativa que realiza el Estado.

4.2.2 RESPONSABILIDAD DIRECTA E INDIRECTA

Se ha precisado en el capítulo segundo del presente estudio jurídico que deberíamos de entender por responsabilidad la obligación de reparar por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal.

¹⁸² MARTÍNEZ Alfaro Joaquín, Op. Cit., Pág. 178.

De tal suerte que de la definición *ut supra* señalada podemos desprender que la responsabilidad puede ser directa, es decir, por hechos propios, o bien indirecta como consecuencia de hechos ajenos a aquel que causa el daño.

Para el profesor Gutiérrez y González la responsabilidad directa o también llamada por hechos propios responde a la idea de que:

“La persona que comete un delito penal, intencional o no, está obligada a reparar el daño, restituyendo la cosa obtenida, y si no fuere posible, pagando el precio de la misma.”¹⁸³

De tal suerte que, como se había apuntado en el capítulo tercero de este estudio jurídico, para el tesista la responsabilidad directa es aquella en donde no existe una relación de dependencia entre el responsable y aquel que causa el daño.

¹⁸³ GUTIÉRREZ y González Ernesto, Op. Cit., Pág. 543.

Añadiendo a esta idea que en la responsabilidad directa se encuentra la ausencia del elemento subjetivo de la culpa, elemento que corresponde a la responsabilidad indirecta.

En este orden de ideas podemos decir que la responsabilidad directa del Estado obedece a que este, como ente jurídico colectivo y con personalidad jurídica propia, es el responsable de los daños que cause a los gobernados, no obstante que dichos daños sean ocasionados por las personas que integran al Estado, toda vez que los mismo actúan en su nombre y representación, sin que medie en esta responsabilidad directa la culpa, en virtud de que este último elemento se contrapone a la naturaleza de los fines Estado.

Por otro lado, la responsabilidad indirecta o por hechos ajenos nos dice el profesor Martínez Alfaro que:

“Constituyen excepción a la regla general, tienen en común una relación de dependencia entre el responsable y el que causa el daño; esa dependencia puede derivarse, tanto de una incapacidad

determinada por la menor edad o por la falta de salud mental, como de subordinación laboral.”¹⁸⁴

Para el maestro Borja Soriano la responsabilidad indirecta o también llamada por hechos ajenos es la que:

“Se funda en la culpa y, sean esos hechos ajenos generadores de responsabilidad, se incurrirá en culpa al vigilar o culpa al elegir.”¹⁸⁵

En síntesis la responsabilidad indirecta o por hechos ajenos será aquella en la que el responsable de la obligación de indemnizar el daño pecuniario es una persona distinta a aquel que lo causo, en virtud de que entre estos existe una relación de dependencia, en la cual sí bien es cierto el sujeto responsable se abstuvo de dañar, este tenía el deber de impedir que la persona que causo el daño realizara dicha conducta.

¹⁸⁴ MARTÍNEZ Alfaro Joaquín, Op. Cit., Pág. 174.

¹⁸⁵ BORJA Soriano Manuel, Op. Cit., Pág. 414.

4.2.3 RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA

La idea de Responsabilidad Objetiva para el jurista Rojina Villegas obedece a que:

“La responsabilidad objetiva se funda en el razonamiento según el cual es justo que se repare el daño causado por la actividad que produce ventajas y daños, por las cosas que no utilizan, por tanto, es el dueño de las cosas, quien debe reparar el daño y así como la cosa que perece para su dueño, también la cosa perjudica o beneficia al mismo, por lo que la responsabilidad objetiva viene a ser el precio que se paga por el beneficio que se obtiene al emplear cosas peligrosas.”¹⁸⁶

De igual forma el licenciado Joaquín Martínez Alfaro siguiendo las ideas del jurista Rojina Villegas señala que la responsabilidad civil extracontractual objetiva es:

“La obligación de reparar el daño pecuniario causado por emplear cosas peligrosas, aún cuando se haya actuado lícitamente y sin

¹⁸⁶ ROJINA Villegas Rafael, Op. Cit., Pág. 297.

culpa Esta responsabilidad no toma en cuenta los elementos subjetivos de dolo o culpa, sino únicamente el elemento objetivo consistente en la comisión del daño al emplear cosas peligrosas, por eso se le llama responsabilidad o también riesgo creado.”¹⁸⁷

De tal suerte que como ya se había dicho en el capítulo anterior la responsabilidad objetiva atiende a la obligación de reparar el daño pecuniario que se cause por la actividad que lo produce, aunque esta sea lícita y sin que medie en ella los elementos subjetivos de dolo o culpa, ya que de lo contrario estaríamos frente a una responsabilidad subjetiva.

Siendo importante volver a hacer mención al hecho de que el legislador mexicano introdujo una nueva figura jurídica a la doctrina del derecho administrativo la cual hemos denominado como Responsabilidad Extracontractual Objetiva Administrativa y que se define como la obligación de reparar el daño pecuniario causado por la actividad administrativa que realice el Estado con motivo de la obtención del fin primordial de este, que siempre será el bien común.

¹⁸⁷ MARTÍNEZ Alfaro Joaquín, Op. Cit., Pág. 186.

Aunado a lo anterior esta Responsabilidad Objetiva Administrativa del Estado radica en el hecho de que como una ficción jurídica carece de cualquier elemento psico-emocional, resultando imposible que tenga intención de dañar o de obrar con negligencia o descuido.

Por otra parte nos dice el maestro Rojina Villegas que la responsabilidad subjetiva se funda en un elemento de carácter psicológico, señalando que:

“Se ha denominado a la teoría subjetiva de la responsabilidad, doctrina de la culpa, entendiendo la noción de culpa en un sentido más general, tanto cuando hay dolo, es decir intención de dañar, como cuando existe un acto ejecutado con negligencia.”¹⁸⁸

La Responsabilidad Subjetiva agrega el licenciado Martínez Alfaro que:

“Es subjetiva porque su fundamento es la culpa, que es un elemento psicológico y por tanto de naturaleza subjetiva: pues

¹⁸⁸ ROJINA Villegas Rafael, Op. Cit., Pág. 95.

consiste en la intención de dañar (dolo) o en el obrar con negligencia o descuido (culpa en el sentido estricto). Por tanto, el fundamento de la obligación de indemnizar los daños está en el acto propio, culpable y antijurídico.”¹⁸⁹

Es por esto que podemos concluir que la responsabilidad subjetiva es aquella en la que el sujeto responsable tiene la intención de causar u obrando con negligencia causa un daño a otro sujeto sin que esta sea consecuencia de una obligación previamente contraída, ejemplo de esto es la responsabilidad administrativa en la que incurren los servidores públicos.

4. 3 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Hemos dicho que el Estado en su actuar no debería dañar al particular en sus derechos y obligaciones sin que haya una reparación a cargo de aquel, a menos de que haya una obligación jurídica expresa del particular de soportar dicho daño.

¹⁸⁹ MARTÍNEZ Alfaro Joaquín, Op. Cit., Pág. 178.

Es por esto que el 31 de diciembre de 2004 fue expedida la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que en términos generales 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.¹⁹⁰

De tal suerte encontramos que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en su artículo primero señala que:

“Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación

¹⁹⁰ CASTRO Estrada Álvaro, “Nueva Garantía Constitucional”, Edit. Porrúa S. A., México, 2002, Pág. 262.

jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.”¹⁹¹

Pero no obstante que dicha ley establece las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización de aquellos que sufran algún daño o perjuicio como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, sin embargo el artículo primero de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado resulta omisa en cuanto hace a establecer de manera puntual un concepto de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

¹⁹¹ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Op. Cit., Pág. 94.

Es por ello que el párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta el único precepto legal en nuestra legislación que señala el concepto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, instituyendo a esta como una garantía que protege de manera expresa los derechos y el patrimonio de los particulares respecto de la actividad administrativa del Estado, y la cual se entiende como:

“Artículo 133.-...

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.”¹⁹²

Sin embargo no hay que olvidar que en el capítulo anterior aludíamos que dicho artículo del texto constitucional arriba citado debía ser reformado, lo cual traería como consecuencia lógica que se redefiniera lo que la legislación mexicana entiende por Responsabilidad Patrimonial del Estado.

¹⁹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Op. Cit., Pág. 105.

4.3.1 ELEMENTOS DE LA DEFINICIÓN

Hemos establecido lo que nuestro ordenamiento legal entiende por Responsabilidad Patrimonial del Estado y del cual podemos desprender los elementos esenciales que integran dicha definición, que le dan vida a la Responsabilidad Patrimonial del Estado, motivo por el cual nos vemos en la necesidad de analizar estos elementos a fin poder comprender en su totalidad esta figura jurídica.

En este orden de ideas podemos decir que de conformidad con la definición establecida en el segundo párrafo del artículo 113 de nuestra Ley Suprema, se desprende que los elementos esenciales que integran la definición de la Responsabilidad Patrimonial del Estado son los siguientes:

1. Daño Pecuniario.
2. El Hecho causante del Daño.
3. Relación de Causalidad.

4.3.2 DAÑO PECUNIARIO

El daño pecuario, como elemento esencial de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, resulta una condición *sine qua non*, ya que para que exista un obligación de reparar, es necesario que se cause un daño.

De tal suerte que en un primer momento habría que señalar que nuestro Código Civil Federal en sus artículos 2108 y 2109, definen al daño y al perjuicio como:

“Artículo 2108.- Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación.”¹⁹³

“Artículo 2109.- Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.”¹⁹⁴

¹⁹³ Código Civil Federal en Agenda Civil para el Distrito Federal 2005, Op. Cit., Pág. 218.

¹⁹⁴ Ídem.

Por su parte el maestro Joaquín Martínez Alfaro nos dice que el daño pecuniario es:

“La suma de los daños y perjuicios, es decir, es el menoscabo sufrido en el patrimonio de la víctima más la privación de la ganancia lícita que se hubiera obtenido si se hubiese sucedido el hecho causante del daño.”¹⁹⁵

En tal virtud observamos que el daño pecuniario estará integrado por los daños y perjuicios que sufra el patrimonio de una persona, es decir, el daño pecuniario será el menoscabo sufrido en el patrimonio más la pérdida de la ganancia lícita a la que tenía derecho la víctima.

En este orden ideas nos dice el jurista Rafael Rojina Villegas que el daño debe ser de carácter privado, ya que:

“Solo implica un daño causa de exclusivamente a la víctima. La acción la ejercita un individuo determinado, quien no puede, por consiguiente reclamar sino la reparación de un perjuicio que haya

¹⁹⁵ MARTÍNEZ Alfaro Joaquín, Op. Cit., Pág. 172.

experimentado personalmente. Mientras el individuo no haya sido lesionado, no podrá demandar la indemnización.”¹⁹⁶

Ahora bien, por cuanto al daño como elemento esencial, el artículo cuarto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala que:

“Artículo 4.- Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.”¹⁹⁷

Por tal motivo se distingue que dicho ordenamiento legal reconoce que el daño pecuniario que puede sufrir el particular a consecuencia de la actividad irregular del Estado puede ser de tres tipos: patrimonial, personal o moral.

¹⁹⁶ ROJINA Villegas Rafael, Op. Cit., Pág. 170.

¹⁹⁷ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Op. Cit., Pág. 95.

El daño patrimonial para el maestro Rojina Villegas implica:

“Todo menoscabo sufrido en el particular por virtud de un hecho ilícito, así como la privación de cualquier ganancia que legítimamente la victima debió haber obtenido y no obtuvo como consecuencia de ese hecho.”¹⁹⁸

De lo anterior podemos inferir que, para la Responsabilidad Patrimonial del Estado, el daño material será aquel menoscabo y perdida de cualquier ganancia lícita a la que se tuviera derecho el particular como consecuencia de la actividad irregular del Estado, es decir, la afectación se da en el patrimonio de la persona.

Ahora bien el daño personal, nos dice el licenciado Castro Estrada son:

“Aquellos derivados de la muerte de una persona o sean éstos consecuencia de las lesiones corporales que deben también ser

¹⁹⁸ ROJINA Villegas Rafael, Op. Cit., Pág. 130.

susceptibles de ser evaluables económicamente para fines indemnizatorios.”¹⁹⁹

Por lo que podemos apuntar que en los daños personales, el particular no se ve afectado en su patrimonio, sino que dicho daño vulnera la integridad corporal del particular que sufre la actividad irregular del Estado.

Por último nos dice el maestro Joaquín Martínez Alfaro que se entiende por daño moral:

“La lesión que sufre una persona en sus valores espirituales como son sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, prestigio, reputación, vida privada.”²⁰⁰

Así las cosas, en el daño moral la lesión que sufra el particular, en la Responsabilidad Patrimonial del Estado, será en sus valores espirituales.

¹⁹⁹ CASTRO Estrada Álvaro, Op. Cit., Pág. 343.

²⁰⁰ MARTÍNEZ Alfaro Joaquín, Op. Cit., Pág. 214.

Es por ello que en conclusión podemos aludir que el daño se determinará en función del tipo de lesión que se infiera al particular derivado de la actividad administrativa del Estado calificada de irregular.

Siendo importante mencionar que, como lo señala el artículo cuarto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, todo daño ocasionado por la actividad irregular del Estado sea de carácter material, personal o moral debe ser indemnizado, en tanto sean reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de los particulares.

Por último, consideramos imperioso que sea agregado al segundo párrafo del artículo 113 del texto de nuestra Carta Magna, al artículo primero y décimo segundo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado el término perjuicio, lo anterior a fin de que por un lado exista una debida congruencia entre estas disposiciones legales y el texto de la Carta Magna así como con el resto del cuerpo de dicha ley federal. Por otro lado dicha incursión

tendría como finalidad establecer de manera clara y contundente que el Estado con su actuar irregular puede causar tanto daños como perjuicios y que los mismos deberán ser susceptibles de indemnización, independientemente de que únicamente se produzcan los primeros o los segundo o ambos, situación que no se ve reflejada en lo señalado por el artículo décimo segundo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y que a la letra señala:

“Artículo 12. Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.”²⁰¹

4.3.3 HECHO CAUSANTE DEL DAÑO

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en términos generales, 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

²⁰¹ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Op. Cit., Pág. 97.

resarcitorias provenientes de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, así como los medios de impugnación administrativa y jurisdiccional.²⁰²

Siendo pertinente resaltar que el artículo primero de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, reglamentaria del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos dice que debemos entender por actividad irregular señalando que:

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

²⁰² CASTRO Estrada Álvaro, Op. Cit., Pág. 262.

ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.”²⁰³

De tal suerte encontramos que el artículo arriba citado nos dice que el hecho causante del daño será la actividad irregular del Estado, siendo clasificada dicha actividad como un hecho propio del Estado como ya lo hemos analizado.

Así mismo dicho artículo nos dice que debemos entender por actividad irregular aquella que cause algún daño y perjuicio a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar.

²⁰³ Ídem.

Siendo pertinente acotar, como observamos en el apartado anterior, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado contempla que el daño pecuniario derivado de esta actividad irregular no sólo afecta el patrimonio de los particulares, sino también puede afectar la integridad corporal o sus valores espirituales de los particulares, es decir, los daños y perjuicios indemnizables por el Estado serán los materiales, los personales y los morales.

De tal suerte que el tesista sugiere sea reformado el segundo párrafo del artículo primero de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a efecto de que se entienda por actividad irregular:

Aquella que cause algún daño o perjuicio o ambos a los bienes y derechos, así como a la integridad corporal o los a valores espirituales de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Ahora bien a continuación se transcribirá un fragmento de la exposición de motivos, acerca del concepto de actividad administrativa irregular, presentados por los Senadores de la LVIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con motivo del anteproyecto de la Ley Federal de Responsabilidad del Estado.

“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. Esta precisión es importante, pues resultaría incorrecto que un ordenamiento legal hiciera alusión a la “actividad 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 soportarlo.”²⁰⁴

Al respecto precisa el jurista Castro Estrada Álvaro que:

“Lo anterior supone que siempre que la actividad del Estado cause un 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 se entiende por actividad administrativa irregular aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tenga la obligación jurídica de soportarlos.”²⁰⁵

²⁰⁴ CASTRO Estrada Álvaro, Op. Cit., Pág. 264.

²⁰⁵ Ídem.

No óbice lo anterior, reiteramos que tanto el artículo 113 de la nuestra Ley Suprema como el artículo primero de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado cuando aluden a la actividad administrativa irregular del Estado en realidad se habla de efectos irregulares, ya que las secuelas de dicha actividad son las que se consideran como irregulares, es decir el daño que se produzca al gobernado y que resulta contrario al fin primordial del Estado, es decir, el bien común público.

De igual forma hemos dicho que si la actividad administrativa que origina la Responsabilidad Patrimonial del Estado fuese considerada irregular por el solo acontecimiento de causar un daño, esta actividad obedecería al elemento de la culpa, motivo por el cual se estaría hablando en realidad de la responsabilidad a cargo de los servidores públicos, consagrada esta en el párrafo primero del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De tal suerte que a fin de evitar las imprecisiones y confusiones con antelación señaladas el tesista propone sea eliminado el concepto

de irregular, quedando como hecho causante del daño pecuniario de la Responsabilidad Patrimonial del Estado toda aquella actividad administrativa del Estado que con motivo de la persecución de sus fines cause al particular cualquier tipo de daño o perjuicio o ambos sin que este último tenga la obligación jurídica de soportarlos.

4.3.4 RELACION DE CAUSALIDAD

Para que pueda determinarse la Responsabilidad Patrimonial del Estado es necesario que no sólo este sea responsable del daño, sino que además sea causante del mismo.

Así las cosas, para el maestro Martínez Alfaro para que haya una responsabilidad civil es necesario que exista:

“Un hecho causante y un daño causado por ese hecho; es decir, que el hecho sea la causa y el daño su consecuencia, por lo que entre hecho y daño debe haber una relación de causalidad pero

ese relación debe ser inmediata y directa, o sea que el daño sea una consecuencia necesaria del hecho causante.”²⁰⁶

De igual forma los artículos 3, 21, 22 y 23 señalan que:

“Artículo 3.- Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.”²⁰⁷

“Artículo 21.- El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios:

²⁰⁶ MARTÍNEZ Alfaro Joaquín, Op. Cit., Pág. 176.

²⁰⁷ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Op. Cit., Pág. 94.

a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y

b) En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.”²⁰⁸

“Artículo 22.- La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo. Por su parte, al Estado corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los

²⁰⁸ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Op. Cit., Pág. 100.

conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.”²⁰⁹

“Artículo 23.- Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las reclamaciones que prevé la presente Ley, deberán contener como elementos mínimos los siguientes: El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación. Igualmente en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de esta Ley, en dicha resolución se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.”²¹⁰

De lo señalado con antelación se desprende que la relación de causalidad no es otra cosa sino que el punto de conexión o nexo causal que existe entre el hecho causante del daño, es decir, la

²⁰⁹ Ídem.

²¹⁰ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Op. Cit., Pág. 101.

actividad administrativa irregular del Estado y el daño pecuniario causado al particular que no tenía la obligación jurídica de soportarlo.

Por lo que en conclusión podemos decir que para que exista la Responsabilidad Patrimonial del Estado resulta indispensable que el daño pecuniario ocasionado al particular sea consecuencia directa e inmediata de la actividad irregular del Estado, ya que de lo contrario no existiría entre el Estado y el particular vinculo jurídico alguno que los constriñera en dicha obligación.

Por lo que en términos generales comparto con el jurista Castro Estrada cuando señala que:

“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.”²¹¹

²¹¹ CASTRO Estrada Álvaro, Op. Cit., Pág. 265.

4.4 CARÁCTER ADMINISTRATIVO DE LA OBLIGACIÓN

Señalamos en un principio que la responsabilidad del Estado podía ser Civil o Administrativa.

De igual forma señalamos que la única responsabilidad administrativa que en realidad tenía el Estado era la denominada Responsabilidad Patrimonial del Estado, objeto del presente estudio jurídico.

Lo anterior es así en virtud de que en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado la obligación de reparar el daño es de naturaleza y carácter administrativo, ya que dicha obligación es originada únicamente por el ejercicio de funciones, atribuciones y actos considerados administrativos, es decir, que la obligación reparar los daños y perjuicios que sufra el particular es producto únicamente de la actividad administrativa del Estado.

Siendo pertinente recordar por ultimo que por actividad administrativa podemos entender la aplicación de la ley a casos concretos, donde no exista ningún tipo de controversia.

CAPITULO QUINTO

INDEMNIZACIONES

Por lo señalado en los capítulos anteriores, sabemos que el objeto de la relación obligacional surgida de la Responsabilidad Patrimonial del Estado se expresa en una conducta exigible por el acreedor o quien sufrió el daño pecuniario al deudor o Estado, consistente en la reparación del daño.

Dichas indemnizaciones no buscan identificar culpables, sino restituir o restablecer al particular afectado en su patrimonio, integridad corporal o valores y que no tenía la obligación jurídica de soportar estos daños y perjuicios ocasionados por la actividad administrativa irregular del Estado.

De igual forma la indemnización a cargo del Estado por la Responsabilidad Patrimonial en la que incurra deberá reparar íntegramente los daños y perjuicios ocasionados al particular, incluyendo los personales y los morales.

Así mismo los perjuicios que el Estado provoque como consecuencia de su actividad administrativa calificada como irregular, deberán ser totalmente satisfechos.

De tal suerte que observamos que la obligación del Estado de indemnizar al particular que sobrellevó el daño y perjuicio es causado por una actividad administrativa, la cual se exterioriza, abstrae y concretiza en actos administrativos.

5. 1 ACTO ADMINISTRATIVO

Para el jurista Narciso Sánchez Gómez el acto administrativo se define como:

“Una manifestación de voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para

lograr la eficiente prestación de los servicios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado.”²¹²

Por su parte, el maestro Acosta Romero conceptualiza al acto administrativo como:

“Una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”²¹³

En términos generales comparto con el maestro Andrés Serra Rojas cuando refiere que el acto administrativo se define como:

²¹² SÁNCHEZ Gómez Narciso, “Primer Curso de Derecho Administrativo”, Edit. Porrúa S. A., México, 1998, Pág. 321.

²¹³ ACOSTA Romero Miguel, Op. Cit., Pág. 299.

“Aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado, en variadas formas que hemos señalados.”²¹²

Siendo esta exteriorización de la función pública el medio por el cual el Estado aplica la ley a un caso concreto e incontrovertible, teniendo dicho acto administrativo como finalidad la creación, transmisión, modificación, confirmación o extinción de obligaciones, que por regla general buscan el bien común de la sociedad.

Aunado a lo anterior el referido jurista Serra Rojas nos dice que:

“En todo acto administrativo perfecto determinados elementos de los que se desprende su eficacia, validez y proyección administrativa y así puedan producir sus efectos regulares clasificándolos la doctrina en elementos;

- a) **Subjetivos:** El sujeto u órgano de la Administración competente para producir el acto.

²¹² SERRA Rojas Andrés, “Derecho Administrativo Primer Curso”, Edit. Porrúa S. A., ed. 24^a, México, 2003, Pág. 242.

b) **Objetivos:** Determinado por el efecto práctico inmediatamente o directamente por el acto y en general declaración de voluntad contenida en el acto, así como el motivo que es el precedente al acto y lo provoca.

c) **Formales:** Son la expresión externa del acto, que se integra con el procedimiento, la forma de la declaración y la notificación.”²¹⁴

Ahora bien, hemos dicho que el hecho causante del daño que tiene como consecuencia la Responsabilidad Patrimonial del Estado es la actividad administrativa irregular del propio Estado, misma que se abstrae y exterioriza en un acto administrativo el cual, según la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, podría reputarse como irregular cuando dicho acto administrativo causa algún tipo de daño y perjuicio a un particular que no tuviere la obligación jurídica de soportarlo.

Sin embargo la doctrina en voz del maestro Gabino Fraga entiende por actos administrativos irregulares:

²¹⁴ SERRA Rojas Andrés, Op. Cit., Pág. 256.

“Aquellos actos en los cuales algunos de sus efectos carecen de toda su eficacia, ya sea por vicios de la voluntad, por irregularidad u omisión en la forma, por inexistencia de los motivos o defectos en la apreciación de su valor, así como aquello que teniendo dicha eficacia la finalidad del acto es ilegal, motivo por que el agente emisor sufre una sanción pecuniaria.”²¹⁵

En este orden de ideas podemos apuntar que cuando el maestro Gabino Fraga nos dice que será calificado como irregular el acto administrativo que tiene toda su eficacia pero causa en el agente que lo emitió una sanción, nos está hablando de la responsabilidad de los servidores públicos, los cuales realizan una conducta contraria a los principios que rigen el ejercicio de sus funciones y atribuciones, cuya finalidad es contraria a la satisfacción del interés público.

Siendo importante comentar que en la Responsabilidad Patrimonial del Estado, este no se hace acreedor a una sanción por su actividad administrativa sino que contra la obligación de reparar los daños pecuniarios ocasionados con motivo de con esta actividad.

²¹⁵ FRAGA Gabino, Op. Cit., Pág. 291.

Por consiguiente, podemos inferir que estaremos frente a actos irregulares como exteriorización de la función administrativa, es decir la actividad administrativa irregular del Estado, cuando estos se hayan realizado, por error, dolo o violencia, no estén revestidos con las solemnidades establecidas en la ley o bien que sea omiso en cuanto a los motivos que provocaron dicho acto, motivo por el cual no todos los efectos de dichos actos tendrían eficacia.

De tal suerte, estos argumentos refuerzan la idea que hemos venido sosteniendo en relación a que cuando la Ley Federal de responsabilidad Patrimonial del Estado habla de actividad irregular en realidad quiere decir que lo irregular es la consecuencia de dicha actividad, es decir el daño pecuniario, ya que de no ser así el acto administrativo emanado de la actividad irregular del Estado tendría como fin el causar un daño pecuniario al particular, situación que obedecería en realidad a la responsabilidad administrativa en la que incurren los servidores públicos. Lo anterior es así, toda vez que constituye una excepción a la regla general que el Estado en la búsqueda de la satisfacción del bien común de la sociedad que lo creo

produzca como consecuencia algún tipo de daño en cualquier miembro de esta sociedad.

Por otra parte, siguiendo las ideas del maestro Gabino Fraga, el acto administrativo es calificado de irregular en función de su origen y no de su consecuencia, motivo por el que es lógico pensar que al ser dicho acto la exteriorización de la actividad administrativa, la irregularidad de está también debería atender a el origen que la provoco y no a su consecuencia, como erróneamente se ha establecido en el texto de nuestra Carta Margan y en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

5.1.1 CLASIFICACIÓN

La importancia de la clasificación de los actos administrativos para nuestro estudio jurídico radica en conocer, en términos generales, los tipos en los que se manifiesta la actividad administrativa del Estado, misma que puede llegar a ser un hecho causante de daños pecuniarios.

De tal suerte que la doctrina identifica las siguientes clasificaciones principales de los actos administrativos:

I. Por su Naturaleza.

- a) Actos Materiales: Están constituidos por hechos naturales o voluntarios que no trascienden en el orden jurídico, es decir sólo implican consideraciones de la técnica de dichos actos, siendo estas ajenas a derecho.

- b) Actos Jurídicos: Se ha definido como un acto de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir, crear o modificar el orden jurídico.

II. Actos de Autoridad y Actos de Gestión.

- a) Actos de Autoridad: También llamados actos de poder, en los que el Estado procede autoritariamente por medio de

mandatos, que son expresión de su voluntad y se fundan en razones de orden público.

- b) Actos de Gestión: Estos son resultado de la gestión de los particulares ante el Estado, sin que este únicamente se límite a mandar.

III. Por las Voluntades de Intervienen.

- a) Simple o Unilateral: Formado por una sola voluntad de un ente del Estado sea individual o colectivo, es decir, la voluntad se manifiesta en forma unilateral.
- b) Complejo o Bilateral: Se forma por la unión de varias voluntades con uno o varios entes u órganos del Estado y que concurren en una sola voluntad.

- c) Acto Plurilaterales: Es aquel en el que intervienen varias voluntades, pero ni su finalidad es idéntica, ni su efecto es dar nacimiento a una situación jurídica individual.

Por Razón de su Contenido o Efecto.

- a) Actos que amplían la esfera jurídica de derechos de los particulares: Concesiones, licencias, permisos, etc.
- b) Actos que limitan la esfera jurídica de derechos de los particulares: Sanciones derivadas de infracciones administrativas, expropiaciones, nulidades, etc.
- c) Actos que hacen constar la existencia de un estado de derecho o hecho: Son aquellos en donde el ejercicio de las atribuciones de un ente u órgano del Estado depende del cumplimiento de una obligación pública, o bien, son actos por los que la autoridad ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a cumplir voluntariamente.

IV. Por su Jerarquía.

- a) Vertical: Son aquellos actos en donde existe una relación de subordinación.

- b) Horizontal: Son aquellos donde la autoridad que los emite se encuentra en el mismo nivel jerárquico que la autoridad a la que va dirigida.

- c) Circular: Son aquellos donde existe una relación de suprasubordinación.

5.1.2 EXTINCION

La extinción de los actos administrativos nos dice el jurista Serra Rojas hace alusión a:

“La desaparición o cese de los efectos que dicho acto puede producir, es decir, por la realización de su objeto.”²¹⁶

²¹⁶ SERRA Rojas Andrés, Op. Cit., Pág. 352.

La extinción de los actos administrativos no es otra cosa que hacer cesar los efectos o las consecuencias del mismo.

De tal suerte que a efecto de lograr la extinción de los actos administrativos se han reconocido diversos procedimientos para destruir o hacer cesar los efectos jurídicos de dichos actos, distinguiéndose estos procedimientos en medios normales y anormales.

Los medios normales nos dice el maestro Acosta Romero son:

“La realización factica-jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto.”²¹⁷

Al este respecto señala el jurista Andrés Serra Rojas que:

²¹⁷ ACOSTA Romero Miguel, Op. Cit., Pág. 859.

“Un acto Administrativo se extingue por el cumplimiento voluntario sea de los particulares o de la propia Administración.”²¹⁸

Por lo que podemos observar que la primera forma de extinguir un acto administrativo será su simple acatamiento, de manera voluntaria, ya sea a cargo de los particulares o del Estado, y sin que intervenga ningún medio anormal de extinción del acto administrativo.

Por otra parte encontramos a los medios anormales de extinción del acto administrativo, que en palabras del jurista Miguel Acosta Romero son:

“Una serie de procedimientos o medios que llamamos anormales, porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz.”²¹⁹

Aunado a lo anterior, el jurista Andrés Serra Rojas nos dice que son formas de extinción de los actos administrativos:

²¹⁸ SERRA Rojas Andrés, Op. Cit., Pág. 356.

²¹⁹ ACOSTA Romero Miguel, Op. Cit., Pág. 860.

“La revocación administrativa, la prescripción, la caducidad, el término y condición, la nulidad, o por decisiones administrativa y jurisdiccional.”²²⁰

De tal suerte la revocación administrativa, nos dice el maestro Gabino Fraga, es:

“El retiro unilateral de un acto válido y eficaz, por un motivo superveniente.”²²¹

Agregando a este respecto el maestro Acosta Romero que:

“La revocación administrativa afecta a un acto administrativo anteriormente valido, que surtió sus efectos y que por razones de oportunidad, técnica o interés público se revoca, es decir, constituye un nuevo acto administrativo, también perfectamente valido, que deja sin efectos el acto anterior el acto anterior, pero exclusivamente a partir del nuevo acto, no modificando los efectos que ya se produjeron en el pasado.”²²²

²²⁰ SERRA Rojas Andrés, Op. Cit., Pág. 352.

²²¹ FRAGA Gabino, Op. Cit., Pág. 304.

²²² ACOSTA Romero Miguel, Op. Cit., Pág. 860.

Por lo que observamos que la revocación administrativa es en realidad un nuevo acto administrativo emitido por un ente u órgano del Estado, dentro de las facultades que expresamente les conceda la ley para el ejercicio de sus funciones y atribuciones, que no tiene como finalidad otra que hacer cesar los efectos un acto administrativo anterior, que tiene como consecuencia del acontecimiento de un evento posterior que afecta el interés público y el orden social.

Lo anterior resulta importante, ya que en caso de que la revocación administrativa hecha por el Estado que no cumpla con las condiciones arriba señaladas podría traer como una consecuencia que el particular no tuviera la obligación jurídica de soportar dicha revocación, dando origen con esto a la Responsabilidad Patrimonial a cargo del Estado, siempre y cuando se cause algún tipo de daño y perjuicio al particular que sufre dicha revocación administrativa.

Ahora bien otra forma de extinción de los actos administrativos es la prescripción, la cual se entiende como la extinción o liberación de una obligación por el simple transcurso del tiempo.

En tal virtud la obligación de dar cumplimiento a un determinado acto administrativo será exigible durante un cierto tiempo, después del cual el particular quedara liberado de la obligación impuesta a través de dicho acto. Siendo importante precisar que para que opere ésta prescripción es necesario que él particular la haga valer al momento en que le sea exigida la obligación reclamada por Estado y en las formas y términos que dispongan las leyes.

La caducidad es un medio anormal de extinguir los actos administrativos la cual se concibe como extinción del derecho de reclamar una obligación, por el solo transcurso del tiempo y sin que las partes realicen lo necesario para mantener la vida de dicho acto.

La caducidad se distingue de la prescripción en que en la primera lo que se extingue es el derecho a exigir el cumplimiento de la obligación, mientras que en la prescripción lo que se extingue es la deber de dar cumplimiento a la obligación.

El término y la condición nos dice el jurista Acosta Romero son:

“El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que desprende que se realice o se extinga los efectos de un acto jurídico.”²²³

“La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace desprender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho.”²²⁴

En otras palabras el término, como extinción del acto administrativo, será el establecimiento de una fecha determinada para que cesen los efectos de dicho acto.

Por otra parte la condición como un medio de extinción del acto administrativo, es una modalidad de las obligaciones, esta sujeta a la realización de un determinado evento, ya sea para se realicen y tengan validez sus efectos o concluyan los mismo.

Ahora bien, hemos señalado en el apartado anterior que los actos administrativos para que fueran perfectos requerían que en ellos

²²³ ACOSTA Romero Miguel, Op. Cit., Pág. 862.

²²⁴ ACOSTA Romero Miguel, Op. Cit., Pág. 863.

concurrieran ciertos elementos tanto de carácter interno como externo, a fin de que todos sus efectos fuesen validos y ejecutables, en casos contrario dichos actos administrativos serian calificados de irregulares.

De tal suerte que la doctrina ha establecido que dicha irregularidad tiene como consecuencia la nulidad de los actos administrativos, siendo esta otro medio anormal de extinción de dichos actos.

En este orden de ideas nos dice el maestro Gabino Fraga que:

“Dentro de la teoría de las nulidades de los actos se reconocen varios grados de invalidez. Estos grados son los la inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa.”²²⁵

A este respecto señala el jurista Andrés Serra Rojas que los actos administrativos inexistentes son:

²²⁵ FRAGA Gabino, Op. Cit., Pág. 289.

“Aquellos a los que les falta un elemento de definición esencial, orgánico o estructural para su formación.”²²⁶

Así las cosas el acto administrativo será inexistente cuando el mismo carezca de los elementos de existencia, es decir el consentimiento y el objeto, motivo por el cual no producen legalmente sus efectos.

Ahora bien el maestro Acosta Romero nos dice acerca de la nulidad absoluta que:

“En términos generales, es aquella que afecta el acto por ilicitud, en este caso el acto existe, sus elementos se integran, pero es privado de sus efectos por la ley.”²²⁷

Señalando la doctrina que se estará ante un acto ilícito cuando este atente o se realice contra leyes prohibitivas, leyes de interés público, leyes de orden social, las buenas costumbres, así como cuando el fin de dichos acto sea ilícito.

²²⁶ SERRA Rojas Andrés, Op. Cit., Pág. 358.

²²⁷ ACOSTA Romero Miguel, Op. Cit., Pág. 864.

De tal suerte que en la nulidad absoluta el acto administrativo se extingue en el mismo momento en que se emite, toda vez que sus efectos no llegan a tener ninguna validez.

Por parte refiere el maestro Serra Rojas que existe la nulidad relativa en los actos administrativos cuando:

“Aunque tienen la apariencia de ser un acto administrativo normal y surten sus efectos jurídicos, estos no cumplen con las reglas que fija la ley, sin perjuicio de que estas omisiones puedan subsanarse a fin de que se convalide el acto.”²²⁸

Luego, la nulidad absoluta se diferencia de la nulidad relativa en que en la primera el acto administrativo no tiene efecto por ser ilícito, así como que el mismo no puede ser convalidado, mientras que en la segunda el acto administrativo si surte sus efectos, en virtud de que el mismo solo adolece de requisitos de forma establecidos por la ley, motivo por el cual su extinción dependerá del resarcimiento de dichas irregularidades, con el propósito de convalidar el acto administrativo.

²²⁸ SERRA Rojas Andrés, Op. Cit., Pág. 363.

Por ultimo, los actos administrativos susceptibles de extinguirse por medios anormales en virtud de una decisión jurisdiccional, situación que tiene verificativo cuando un órgano judicial en el ejercicio de su competencia así lo determine, como consecuencia de un procedimiento jurisdiccional previo, ya sea que dicho órgano judicial sea excitado por el Estado o por un particular.

5.2 ORGANOS COMPENTES PARA CONOCER DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala que este procedimiento se inicia con la reclamación que haga el particular afectado, debiendo presentar dicha reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto según lo señalado por el artículo 18 del ya mencionado ordenamiento legal que a la letra dice:

“Artículo 18.- La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,

conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”²²⁹

De tal suerte que observamos que el órgano competente para conocer del procedimiento administrativo de Responsabilidad Patrimonial del Estado es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo este un órgano jurisdiccional administrativo.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa nos dice el maestro Gabino Fraga es:

“Un órgano jurisdiccional que aunque no pertenece al Poder Judicial esta dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares”²³⁰

En este orden de ideas podemos observar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el órgano administrativo-jurisdiccional facultado para conocer y determinar sobre la posible

²²⁹ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa, Op. Cit., Pág. 109.

²³⁰ FRAGA Gabino, Op. Cit., Pág. 460.

Responsabilidad Patrimonial a cargo del Estado, en virtud de que esta, en esencia, no es otra cosa que una controversia que suscitada entre el propio Estado al que se le imputa el hecho causante del daño pecuniario y el particular que resiente el mismo, siempre que no tenga la obligación jurídica de soportarlo.

Así mismo este Tribunal Federal esta integrado por una sala superior y por once salas regionales.

A la sala superior se le atribuye la competencia de resolver los recursos interpuestos en contra de las salas regionales, de conocer las excitativas de justicia, de calificar las recusaciones, excusas o impedimentos de los magistrados de las salas regionales, así como resolver los conflictos de competencia que existieran entre estas, etc.

A las salas regionales se le atribuye el conocimiento de los juicios que se promuevan para que sean nulificadas las resoluciones administrativas o extingan los actos administrativos, así como resolver cualquier controversia que exista entre el Estado y los particulares.

5.3 SECUELA PROCESAL

Antes de abordar este tema nos vemos en la necesidad de determinar si la reclamación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado es un proceso o un procedimiento de carácter administrativo.

El proceso administrativo nos dice el maestro Acosta Romero es:

“El conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas administrativas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.”²³¹

De igual forma nos dice el referido maestro que el procedimiento administrativo se entiende como:

“Un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para poder producir un acto.”²³²

²³¹ ACOSTA Romero Miguel, Op. Cit., Pág. 887.

²³² Ídem.

En virtud de esto nos encontramos en la posibilidad de decir que la secuela procesal que busca determinar la Responsabilidad Patrimonial del Estado es un procedimiento administrativo, ya que este busca la determinación y reconocimiento de un determinado acto, que es la obligación de indemnizar al particular que sufra un daño pecuniario como consecuencia de la actividad irregular del Estado.

De tal suerte que el procedimiento se inicia con la reclamación de indemnización que haga el particular afectado por el Estado y como consecuencia de una actividad irregular.

La reclamación deberá ser presentada por escrito, ante la sala regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señalando los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo los requisitos que deberá conteniendo dicho escrito reclamación:

“Artículo 14.- La demanda deberá indicar:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo

cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.

II. La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.

III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cuál estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

VI. Los conceptos de impugnación.

VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.”²³³

“Artículo 15. El demandante deberá adjuntar a su demanda:

I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.

²³³ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el diario oficial de la federación el 1 de diciembre de 2005 en Agenda de la Administración Pública 2006, Edit. Ediciones Fiscales ISEF S. A., ed. 15^a, México, 2006, Pág. 232.

II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.

III. El documento en que conste la resolución impugnada.

IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta Ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.

VII. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta Ley.

IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se

entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando en el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos

46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.”²³⁴

Una vez presentado y admitido el escrito de reclamación de Responsabilidad Patrimonial por la sala regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se notificara al Estado de dicha reclamación para que dentro de un término de 45 días de contestación a la misma, teniendo por ciertos todos los hechos imputados al Estado cuando este no produzca su contestación dentro del tiempo señalado, o bien que aun contestando sólo haga referencia parcial a los hechos imputados, motivo por el que los hechos no contestados se entenderán como ciertos.

Dicha contestación deberá contener, de conformidad con el artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, lo siguiente:

“Artículo 20.- El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

²³⁴ Ídem.

I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

II. Las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.

VI. Las pruebas que ofrezca.

VII. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán

los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.²³⁵

“Artículo 21.- El demandado deberá adjuntar a su contestación:

I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.

II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.

V. Las pruebas documentales que ofrezca.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este

²³⁵ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en Agenda de la Administración Pública 2006, Op. Cit., Pág. 234.

artículo, excepto aquellos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

Para los efectos de este artículo será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 15.

Las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.”²³⁶

Una vez fijada la litis, el particular o la parte interesada deberá acreditar, de conformidad con el artículo 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, lo siguiente:

“Artículo 22. La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo. Por su parte, al Estado corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios

²³⁶ Ídem.

irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.”²³⁷

Así mismo el reclamante deberá acreditar durante la secuela procesal que los daños y perjuicios ocasionados fueron derivados de la actividad administrativa irregular del Estado, observando para tal efecto lo preceptuado por el artículo 21 de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que señala:

“Artículo 21.- El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios:

- a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión

²³⁷Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Op. Cit., Pág. 99.

patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y

- b) En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.”²³⁸

Diez días después de substanciado en su totalidad el juicio, el magistrado instructor de la sala regional, notificará a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos, los cuales se presentaran por escrito y serán considerados al momento de dictar sentencia. Transcurrido este tiempo la sala regional emitirá un acuerdo en el que se declarará cerrada la instrucción.

²³⁸ Ídem.

Ya cerrada la etapa de instrucción el magistrado instructor, ahora llamado magistrado ponente, deberá formular y presentar a los magistrados que integran la sala regional el proyecto de sentencia respectivo, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que se cerro dicha instrucción. Dicho proyecto podrá ser aprobado por unanimidad o mayoría de votos.

En caso de rechazo el magistrado ponente deberá corregir el proyecto con los argumentos del resto de los magistrados. No óbice lo anterior la sentencia deberá ser pronunciada dentro de los sesenta días siguientes a aquel en el que se cerro la instrucción. Aunado lo anterior el fallo pronunciado por la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá ajustarse a lo establecido por el artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que dice lo siguiente:

“Artículo 23.- Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las reclamaciones que prevé la presente Ley, deberán contener como elementos mínimos los siguientes: El relativo a la existencia de la relación de

causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación. Igualmente en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de esta Ley, en dicha resolución se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.”²³⁹

Ahora bien, dicha sentencia causara estado, según el artículo 53 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cuando:

“Artículo 53.- La sentencia definitiva queda firme cuando:

- I. No admita en su contra recurso o juicio.
- II. Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y
- III. Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

²³⁹ Ídem.

Cuando haya quedado firme una sentencia que deba cumplirse en el plazo establecido por el artículo 52 de esta Ley, el secretario de acuerdos que corresponda, hará la certificación de tal circunstancia y fecha de causación y el Magistrado Instructor o el Presidente de Sección o del Tribunal, en su caso, ordenará se notifique a las partes la mencionada certificación.”²⁴⁰

5.4 DAÑOS Y PERJUICIOS

En el capítulo anterior distinguimos que existen tres clases de daño; los materiales, los personales y los morales.

De tal suerte que, en términos generales, podemos entender por daño la pérdida o el menoscabo uno o todos los derechos u obligaciones de una persona, ya sea en su patrimonio, su integridad corporal o sus valores corporales, los cuales son susceptibles de ser evaluados en dinero.

²⁴⁰ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en Agenda de la Administración Pública 2006, Op. Cit., Pág. 239.

Así mismo mencionamos que se entendía por perjuicio aquella privación de una ganancia lícita a la que se tenía derecho.

De igual forma aludíamos que el daño pecuniario no era otra cosa que los daños y perjuicios que sufra una persona en su patrimonio, integridad corporal o valores espirituales y los cuales son susceptibles de ser evaluables en dinero.

En este orden de ideas es menester referir que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado reconoce que la actividad administrativa irregular puede causar daños materiales, personales o morales, lo anterior en virtud de que el artículo 4 de dicho ordenamiento legal señala que:

“Artículo 4.- Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente

relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población. “²⁴¹

Por lo anterior es pertinente señalar, una vez más, que para la Responsabilidad Patrimonial del Estado, el daño material será aquel menoscabo y pérdida de cualquier ganancia lícita a la que se tuviera derecho el particular como consecuencia de la actividad irregular del Estado, es decir, la afectación se da en el patrimonio de la persona.

Así mismo los daños personales, en la Responsabilidad Patrimonial del Estado, serán aquellos en los que el particular afectado se ve vulnerado en su integridad corporal, como consecuencia directa de la actividad irregular del Estado.

Señalando por último que el daño moral producido como consecuencia de la actividad irregular del Estado se entenderá como la lesión que sufra los particulares en sus valores espirituales.

²⁴¹ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Op. Cit., Pág. 95.

Por lo que resulta oportuno señalar en este punto que sí bien es cierto que la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos establece en el segundo párrafo del artículo 113 que la actividad administrativa irregular del Estado sólo produce daños al particular no es menos cierto que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado amplía los derechos que la Carta Magna les otorga a los particulares, reconociendo que la actividad administrativa irregular del Estado también es susceptible de ocasionar perjuicios a los particulares, situación que se verifica en el referido artículo 4 de la Ley Federal Responsabilidad Patrimonial del Estado arriba señalado.

No obstante lo señalado con anterioridad, el artículo 12 del referido texto legal omite señalar que las indemnización derivadas de la actividad irregular del Estado corresponderán también a la reparación de los perjuicios ocasionados al particular o en su defecto que dichas indemnización tendrán por objeto repara el daño pecuniario ocasionado a aquel particular que no tenía al obligación jurídica tanto de sufrirlo como de soportarlo, en virtud de que se señala:

“Artículo 12.- Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.”²⁴²

En este tenor el tesista considera que es necesario que sea incluido en la redacción de los artículos 1 y 12 de la Ley Federal Responsabilidad Patrimonial del Estado el concepto de **perjuicio**, lo anterior a fin de que exista una congruencia en el texto de la Ley Federal Responsabilidad Patrimonial del Estado y una adecuada e integra indemnización.

5.4.1 PROCEDIMIENTO PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN

Antes de analizar el procedimiento para reclamar la indemnización es necesario realizar algunas precisiones con respecto a la indemnización como objeto de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

²⁴² Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Op. Cit., Pág. 97.

En este orden de ideas nos dice el jurista Castro Estrada con respecto a la indemnización que:

“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.”²⁴³

Aunado a lo anterior el maestro Martínez Alfaro señala con respecto a la reparación del daño que:

“Consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la comisión del daño o en el pago de daños y perjuicios cuando sea imposible dicho restablecimiento.”²⁴⁴

En capítulos anteriores se había acotado que por responsabilidad se entendía la obligación de reparar los daños y perjuicios ocasionados por delito, culpa u otra causa legal.

²⁴³ CASTRO Estrada Álvaro, Op. Cit., Pág. 272.

²⁴⁴ MARTÍNEZ Alfaro Joaquín, Op. Cit., Pág. 196.

De tal suerte que el Estado, derivado de su actividad administrativa irregular que produce un daño y perjuicio al particular, tendrá la obligación de restablecer las cosas a su situación anterior o bien en su defecto pagar los menoscabos y la pérdida de ganancia lícita tanto en el patrimonio, en la integridad corporal o valores espirituales del particular afectado por dicha actividad.

Es por esto que podemos aludir que la indemnización es la materialización y exteriorización de la reparación del daño pecuniario.

Así las cosas, una vez más el maestro Joaquín Martínez Alfaro señala que existen dos formas de reparar el daño:

“a) La indemnización en especie que consiste en restablecer la situación anterior a la comisión del daño, siempre y cuando sea posible dicho restablecimiento.

b) La indemnización en numerario consistente en pagar los daños y perjuicios cuando es imposible restablecer la situación anterior a la

comisión del daño, o sea cuando no se puede indemnizar en especie.”²⁴⁵

De igual forma cabe apuntar que para el jurista Castro Estrada dichas indemnizaciones podrán ser integrales o equitativas, precisando que:

“a) La indemnización integral consiste en el pago del daño emergente, lucro cesante o perjuicio, resarcimiento de daño personal y moral;

b) La indemnización equitativa comprende el pago del daño emergente, resarcimiento de daño personal y moral.”²⁴⁶

Ahora bien el artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala que:

“Artículo 5. Los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial que se determinen conforme a esta Ley, con cargo a sus respectivos presupuestos.

²⁴⁵ MARTÍNEZ Alfaro Joaquín, Op. Cit., Pág. 202.

²⁴⁶ CASTRO Estrada Álvaro, Op. Cit., Pág. 273.

Los pagos de las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En la fijación de los montos de las partidas presupuestales deberán preverse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior, según lo dispuesto en los artículos 8 y 11 de la presente Ley.”²⁴⁷

“Artículo 6. Los entes públicos federales, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos para el ejercicio fiscal correspondiente, incluirán en sus respectivos anteproyectos de presupuesto los recursos para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial conforme al orden establecido en el registro de indemnizaciones a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley.

La suma total de los recursos comprendidos en los respectivos presupuestos aprobados de los entes públicos federales, no podrá exceder del equivalente al 0.3 al millar del gasto programable del

²⁴⁷ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Op. Cit., Pág. 95.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.”²⁴⁸

Por lo que a pesar de haberse declarado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la Responsabilidad Patrimonial del Estado y condenado a la reparación de la misma, esta indemnización será cubierta en numerario, tomando en cuenta la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal del ente público federal del Estado al cual se le atribuye la actividad administrativa irregular, debiéndose incluir en el anteproyecto de presupuestos de estos entes públicos los recursos necesarios, a fin de que estén en posibilidad de cubrir los montos de las indemnizaciones reclamadas.

Estas indemnizaciones deberán pagarse de conformidad con lo presupuestado por el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y que a la letra dice:

“Artículo 11.- La indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado derivada de la actividad administrativa irregular, deberá

²⁴⁸ Ídem

pagarse al reclamante de acuerdo a las modalidades que establece esta Ley y las bases siguientes:

- a) Deberá pagarse en moneda nacional;
- b) Podrá convenirse su pago en especie;
- c) La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo;
- d) En todo caso deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización;
- e) En caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización procederá la actualización de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, y
- f) Los entes públicos federales podrán cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes, realizando una proyección de los pagos de acuerdo a lo siguiente:

1. Los diversos compromisos programados de ejercicios fiscales anteriores y los que previsiblemente se presentarán en el ejercicio de que se trate;
2. El monto de los recursos presupuestados o asignados en los cinco ejercicios fiscales previos al inicio del pago en parcialidades, para cubrir la Responsabilidad Patrimonial del Estado por la actividad administrativa irregular impuestas por autoridad competente, y
3. Los recursos que previsiblemente serán aprobados y asignados en el rubro correspondiente a este tipo de obligaciones en los ejercicios fiscales subsecuentes con base en los antecedentes referidos en el numeral anterior y el comportamiento del ingreso-gasto.”²⁴⁹

Además de lo anterior el monto de la indemnización por los daños y perjuicios materiales ocasionados por la actividad administrativa irregular del Estado se calcularán de acuerdo a lo establecido por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la

²⁴⁹ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Op. Cit., Pág. 97.

Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones legales aplicables.

Por otra parte el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala que la indemnización del daño pecuniario se realizara de conformidad a lo siguiente:

“Artículo 14.- Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

I. En el caso de daños personales:

a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y

b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización

de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

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

III. En el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.”²⁵⁰

Sin embargo dicha ley no contempla los lineamientos y bases para determinar los montos de las indemnizaciones a pagar, como consecuencia de los daños pecuniarios causados al particular en sus valores espirituales e integridad moral y que no tenían la obligación de soportarlos, es decir, por los daños morales producidos por la actividad administrativa irregular del Estado.

²⁵⁰ Ídem.

Por lo que el tesista propone que sean incluidos dentro del texto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado las bases y lineamientos para calcular los montos de las indemnizaciones derivadas de los daños morales ocasionados al particular, pudiendo quedar estas de igual forma que como se prevén en el artículo 1916 del Código Civil Federal:

“Artículo 1916.- El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso”²⁵¹

Por último cabe señalar que el derecho a reclamar dichas indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera causado el daño pecuniario material, o bien, en el momento en que hubiesen cesado los efectos dañinos de la actividad administrativa irregular del Estado, si este daño fuesen de carácter continuo.

²⁵¹ Código Civil Federal en Agenda Civil del Distrito Federal 2005, Op. Cit., Pág. 199.

Siendo dicho plazo de prescripción de dos años cuando los daños pecuniarios sean causados en la integridad corporal del particular o en sus valores espirituales.

Estos plazos de prescripción se interrumpirán al momento de iniciarse el procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado en el que se impugne la legalidad de los actos administrativos que produjeron los daños o perjuicios al particular y que no tenía la obligación jurídica de soportarlos.

5.4.2 CASO DE EXCEPCIÓN

Sin embargo no todo daño pecuniario, ocasionado por la actividad administrativa irregular del Estado, traen como consecuencia la obligación jurídica de indemnizarlos.

De tal suerte que el artículo tercero de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala que:

“Artículo 3.- Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.”²⁵²

En tal virtud encontramos que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado reconoce los siguientes casos de excepción de la obligación de reparar los daños y perjuicios:

- a) Los casos fortuitos y de fuerza mayor;

- b) Los daños y perjuicios que no sean consecuencia directa de la actividad administrativa del Estado;

²⁵² Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Op. Cit., Pág. 94.

- c) Los daños pecuniarios que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y;

- d) Los daños pecuniarios que hayan sido causados por el solicitante de la indemnización.

En este orden de ideas encontramos que el profesor Martínez Alfaro nos dice que el caso fortuito y de fuerza mayor se definen como:

“El Caso fortuito es el acontecimiento natural inevitable, previsible o imprevisible, pero que impide en forma absoluta el cumplimiento de la obligación.

La Fuerza mayor es el hecho del hombre, previsible o imprevisible, pero inevitable, que impide en forma absoluta el cumplimiento de la obligación.”²⁵³

El caso fortuito y la fuerza mayor establecen una imposibilidad insuperable, distinguiéndose en que en el caso fortuito la obligación es

²⁵³ MARTÍNEZ Alfaro Joaquín, Op. Cit., Pág. 260.

imposible de cumplir en virtud de un acontecimiento de la naturaleza, mientras que en los casos de fuerza mayor dicha imposibilidad es resultado de un hecho del hombre.

Por otra parte, se exceptúa de responder por la reparación de los daños que no sean consecuencia directa de la actividad administrativa irregular del Estado, en virtud de que, como ya hemos señalado, es un elemento *sine quan non* de la Responsabilidad Patrimonial del Estado que el daño pecuniario ocasionado al particular que no tenían la obligación jurídica de soportarlo sea consecuencia directa de la actividad administrativa irregular del Estado, ya que cuando éste responde por hechos ajenos, la obligación de reparar el daño pecuniario ocasionado es de carácter civil como ya hemos apuntado.

Ahora bien, cuando la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala que se exceptúan de indemnizar los daños pecuniarios que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento

de su acontecimiento, en realidad lo único que hace es explicar y redundar a detalle en la idea de los casos fortuitos y fuerza mayor, motivo por el cual el tesista opina que dicha excepción debería ser suprimida del artículo tercero de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Por último, resulta obvio que se exceptúen de la obligación de reparar los daños pecuniarios que hayan sido causados por el solicitante de la indemnización, en virtud de que sí la causa de los daños y perjuicios sufridos por el particular son consecuencia de su propia actividad es lógico pensar que el Estado no tiene la obligación jurídica de reparar dichos daños pecuniarios ya que el mismo no los causó, es decir no existe ningún nexo causal entre el Estado y el particular, motivo por el cual si no existe tampoco existirá la responsabilidad de reparar los daños y perjuicios ocasionados, en virtud de que la Responsabilidad Patrimonial del Estado debe ser una consecuencia directa de la actividad administrativa del Estado calificada como irregular.

5.4.3 SANCIONES A LOS SERVIDORES PUBLICOS

No obstante que hemos analizado y dicho que el Estado, como una corporación o persona jurídico colectiva, debe responder por los daños y perjuicios causados por su actividad administrativa irregular de manera directa y objetiva a los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlos, el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado prevé que éste podrá repetir en contra de los servidores públicos que se consideran causaron dichos daños pecuniarios, ya que señala lo siguiente:

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

La gravedad de la infracción se calificará de acuerdo con los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, se tomarán en cuenta los siguientes criterios: Los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.”²⁵⁴

Este artículo resulta por demás incongruente y contrario a la naturaleza de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, ya que dicho precepto contiene elementos tanto de la responsabilidad por hechos ajenos como de la responsabilidad subjetiva.

A mayor abundamiento el precepto arriba invocado en realidad busca identificar a los servidores públicos culpables de los daños pecuniarios ocasionados al particular, motivo por el cual podemos interpretar que el legislador de manera tacita acepta que dichos daños y perjuicios son ocasionados directamente por los servidores públicos en lo particular y no por el Estado como un ente jurídico colectivo,

²⁵⁴ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Op. Cit., Pág. 103.

situación que se ve reforzada en el hecho de que a fin de que el Estado pueda repetir en contra del servidor público es necesario la substanciación de un procedimiento administrativo disciplinario en el cual se determine su responsabilidad.

Así mismo podemos interpretar que dicho artículo al señalar que en la substanciación del procedimiento administrativo disciplinario se determinara la gravedad de la falta administrativa, considera que la actividad administrativa irregular del Estado proviene de una conducta culposa del servidor público, por lo que de ser así esta responsabilidad en realidad sería calificada de subjetiva, ya que atiende a elementos socio-psicológicos característicos de este tipo de responsabilidad.

De tal suerte que podemos concluir que dicho artículo omite tomar en consideración el hecho de que para que exista la Responsabilidad Patrimonial del Estado son requisitos *sine qua non* que esta sea directa y objetiva, es decir, que el servidor público, aunque integra al Estado, este actúa en todo momento en nombre y representación del Estado buscando en todo momento la realización

del bien común público. De igual forma es objetiva en virtud de que la conducta del servidor público, que actúa en todo momento en nombre y representación del Estado en la búsqueda de sus fines, carece en todo momento del elemento culpa.

Por lo que en opinión del tesista debe ser derogado el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ya que desvirtúa la naturaleza de esta institución y nos hace pensar que sólo es una opción para determinar la responsabilidad del servidor público, en la que se le da preferencia a la reparación de los daños pecuniarios causados a los particulares, motivo por el cual no exigiría una verdadera Responsabilidad Patrimonial del Estado sino un intento mal logrado de economía procesal.

5.4.4 PROCEDIMIENTO PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PUBLICOS

A pesar de que el tesista no comparte la situación de que el servidor público al final deba responder por la reparación de los daños pecuniarios ocasionados, la Ley Federal de Responsabilidad

Patrimonial del Estado, señala que el procedimiento para sancionar al Servidor Público se substanciará conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual señala que:

“Artículo 20.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, la secretaria, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual estos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

La secretaria o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquella establezca.”²⁵⁵

”Artículo 21.- La secretaria, el contralor interno o el titular del área

²⁵⁵ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en Agenda de la Administración Pública Federal 2006, Op. Cit., Pág. 205.

de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I. Citara al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollara esta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de este a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicara de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II. Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de

prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III. Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificara la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificara para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV. Durante la sustanciación del procedimiento la secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor publico denunciado, así como requerir a este y a las dependencias o entidades involucradas la

información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas estas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la practica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V. Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrá determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la secretaria, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesara cuando así lo resuelva la secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesara cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor publico suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se hallo suspendido.

Se requerirá autorización del presidente de la republica para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del poder ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la cámara de senadores, o en su caso de la comisión permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquella en los términos de la constitución política de los estados unidos mexicanos.

En caso de que la secretaria, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor publico, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad,

esta circunstancia deberá hacerse publica por la propia secretaria.”²⁵⁶

Aunado a esto el servidor público tendrá la facultad de impugnar las resoluciones derivadas del procedimiento de Responsabilidad Administrativa, esto en virtud de que el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial de Estado dice que:

“Artículo 33. Los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas por las que se les imponga la obligación de resarcir los daños y perjuicios que el Estado haya pagado con motivo de los reclamos indemnizatorios respectivos, a través del recurso de revocación, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.”²⁵⁷

Sin embargo una vez más el tesista considera necesario la derogación de este precepto legal y en general del capítulo quinto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por

²⁵⁶ Ídem.

²⁵⁷ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Op. Cit., Pág. 103.

considerar que dicho capítulo resulta notoriamente contrario a la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

5.5 SANCIONES

Derivado del procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y en caso que se acredite la responsabilidad de estos, podrán imponerse las siguientes sanciones:

“Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica, e**

V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio publico.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el distrito federal, y de diez a veinte años si excede de dicho limite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerara infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio publico una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que

pretenda ingresar, de aviso a la secretaria, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”²⁵⁸

Siendo importante para nuestro estudio jurídico la sanción económica impuesta al Servidor Público, ya que esta integrara el monto de la indemnización que el Estado deberá pagar al particular con motivo de su Responsabilidad Patrimonial, esto en virtud de que el artículo 35 de la Ley Federal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado señala que:

“Artículo 35.- Las cantidades que se obtengan con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se adicionarán, según corresponda, al monto de los recursos previstos para cubrir las obligaciones indemnizatorias

²⁵⁸ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en Agenda de la Administración Pública Federal 2006, Op. Cit., Pág. 203.

derivadas de la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales.”²⁵⁹

De igual forma el citado ordenamiento legal en su artículo 29 nos dice que:

“Artículo 29. En el supuesto de que entre los causantes de la lesión patrimonial reclamada no se pueda identificar su exacta participación en la producción de la misma, se establecerá entre ellos una responsabilidad solidaria frente al reclamante, debiéndose distribuir el pago de la indemnización en partes iguales entre todos los cocausantes.”²⁶⁰

Por lo que podemos desprender que el artículo arriba citado en realidad en ningún momento habla de una verdadera Responsabilidad Patrimonial del Estado, sino de las sanciones económicas impuestas a los servidores públicos que con su actuar causan al particular algún tipo de daño pecuniario, situación que se ve agravada al señalar que dichas sanciones integran el monto de la indemnización que

²⁵⁹ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Op. Cit., Pág. 103.

²⁶⁰ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Op. Cit., Pág. 102.

supuestamente el Estado tendría la obligación de pagar con motivo de su responsabilidad, lo que nos hace inferir que en este caso la responsabilidad es en realidad de los servidores públicos que intervinieron y no del Estado como consecuencia directa de su actividad administrativa irregular.

De tal suerte que el tesista considera desafortunada la inclusión de los dos artículos anteriores en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, toda vez que de nueva cuanta se desvirtúa la naturaleza de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, equiparándola con la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, situación en la cual el legislador mexicano no debería incurrir, motivo por el cual vemos la imperiosa necesidad de que dichos artículos sean derogados de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado a fin de evitar confusiones y dar certeza a la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

CONCLUSIONES

1. El Estado se puede definir como un ente socio jurídico, dotado de una personalidad jurídica y patrimonio que le son propios, constituido por un grupo de seres humanos que habitan en común un determinado territorio y que delegan su soberanía a aquel, a fin de que a través de sus diversas manifestaciones produzca un bien común a estos, mediante el poder político.

2. Los elementos esenciales del Estado son el elemento humano, el elemento geográfico o territorial y el poder.

El pueblo, como elemento humano del Estado, alude al grupo de personas que nacen dentro de un determinado Estado creando con esto vínculos que lo hacen parte esencial del Estado. Se distingue de la población toda vez que esta solo es un cálculo estadístico de personas que residen dentro de los límites de un Estado y sin que exista necesariamente algún vínculo con este.

Por su parte, el elemento geográfico o territorio es el espacio donde el Estado realiza sus fines, donde puede implantar su

propio orden jurídico en un ámbito de validez territorial, así como manifestar su soberanía e inclusive adquirir patrimonio propio, que le permita realizar sus diversas actividades y fines.

Ahora bien por lo que hace al poder público, como elemento esencial del Estado, obedece a la necesidad del hombre de tener un orden y dirección, circunstancia que origina el fenómeno mando-obediencia, sustentado este en el Derecho. Siendo los elementos que constituyen al poder político, la planeación, el orden, dirección, la ejecución de la planeación y el resultado de estos que se traduce en el bien común como finalidad del Estado.

3. Aunado a lo anterior el poder político encuentra orden y unidad en la autoridad. La autoridad como poder constituido se encarna en los órganos de gobierno y administración. De tal suerte que tanto la administración como el gobierno se ven reflejados en el servicio público, considerado este como parte de aquella satisfacción de necesidades públicas que presta al lado de los

particulares la autoridad, a fin de obtener un Bienestar Social de la comunidad política.

4. El Estado, como ente cultural, tiene por objeto la obtención de un fin, el cual se ve materializado por el Estado en la figura del bien común público.

5. La responsabilidad oficial que contemplaba el texto constitucional de 1824 era tanto penal como política, esto en virtud de que esta Carta Magna señalaba de forma expresa además de la responsabilidad en que incurrían los servidores públicos por la comisión de delitos, la responsabilidad que estos tenían por el perjuicio que ocasionarían a los interés públicos fundamentales así como al buen desempeño de su cargo, es decir una responsabilidad política.

6. Esta responsabilidad oficial tuvo con el tiempo una evolución significativa, ya que en un principio la constitución de 1824 la responsabilidad era muy general y determinada por el tipo de

función pública que se ejercía, situación que gradualmente fue cambiando en las posteriores constituciones, siendo esta responsabilidad cada vez más abstracta, resaltando además el hecho de que en los textos constitucionales de 1824, 1836 y 1843 la responsabilidad oficial fue preponderantemente política y penal.

7. De igual forma la responsabilidad oficial en la constitución de 1857 encuentra un avance trascendental, ya que en este texto constitucional la responsabilidad oficial fue aún más abstracta que en ulteriores constituciones, además esta fue unificada en un solo artículo, considerándose así mismo en dicho precepto la responsabilidad penal, administrativa y política.
8. Responsabilidad se define como la obligación de reparar por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa. Así mismo se reconoce que el Estado puede tener una Responsabilidad de carácter Civil o bien una Responsabilidad de carácter Administrativo.

9. En tal virtud podemos indicar que el Estado será Responsable Civilmente por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos con motivo del ejercicio de las funciones y atribuciones de su encargo. Esta responsabilidad será siempre por hechos ajenos al Estado. Siendo la Responsabilidad Civil del Estado se divide en dos tipos; la Responsabilidad civil del Estado solidaria y la Responsabilidad civil del Estado subsidiaria.
10. Se da la Responsabilidad Civil del Estado solidaria cuando los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos en el desempeño de las funciones y atribuciones de su encargo, sean producto de actos u omisiones antijurídicos que pudiéndose controlar atentan contra las normas de orden público, produciéndose así las consecuencias establecidas en la ley, que en nuestro caso es la obligación de reparar los daño y perjuicios causados, prestación que puede ser reclamada indistintamente al Estado o al servidor publico.

11. Por otra parte el Estado al ser responsable solidario puede ser considerado como deudor de toda la obligación, sin que medie en esta el beneficio de orden con el servidor público directamente responsable, en otras palabras tendrá el deber y la obligación de ejecutar el pago total de la prestación que se le reclama, que en este caso consiste en la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos en el ejercicio de sus respectivos encargos.

12. Por su parte la Responsabilidad Civil del Estado tendrá el carácter de subsidiaria cuando los daños y perjuicios causados por los servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones deriven de actos u omisiones antijurídicos que no pueden ser controlados por el agente que los realiza, atentando de igual forma contra las normas de orden público, con lo que se actualizan las consecuencias establecidas expresamente en la ley, es decir, la obligación de reparar los daño y perjuicios causados.

13. La Responsabilidad Administrativa del Estado se puede dividir en dos tipos: la Responsabilidad Patrimonial del Estado y la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

14. En este orden de ideas la responsabilidad administrativa de los servidores públicos es consecuencia del incumplimiento de una o varias obligaciones previamente contraídas, compendiadas en los principios de legalidad, imparcialidad, honradez, legalidad y eficiencia y que resultan inherentes tanto al nombramiento administrativo como al desempeño o ejercicio de la función pública.

15. La Responsabilidad Patrimonial del Estado será extracontractual, objetiva y directa.

16. Será extracontractual ya que la Responsabilidad Patrimonial del Estado no deriva de una obligación previamente contraída con el particular que sufre los daños y perjuicios en sus bienes o derechos, integridad corporal o valores espirituales,

sino que estos simplemente son producto de la actividad administrativa que realiza el Estado.

17. La Responsabilidad Patrimonial del Estado es objetiva en virtud de que la actividad administrativa del Estado es lícita y no media en ella los elementos subjetivos de dolo o culpa, ya que de lo contrario estaríamos frente a una responsabilidad subjetiva.

18. De tal suerte que el legislador mexicano introdujo una nueva figura jurídica a la doctrina del derecho administrativo a la que hemos denominado como **Responsabilidad Extracontractual Objetiva Administrativa** la cual se puede definir como: La obligación de reparar el daño pecuniario causado por la actividad administrativa que realice el Estado con motivo de la obtención del fin primordial de este, que siempre será el bien común público.

19. La Responsabilidad Extracontractual Objetiva Administrativa difiere Responsabilidad Extracontractual Objetiva Civil en virtud de que si bien es cierto que ambos tipos de responsabilidad no derivan del incumplimiento de una obligación previamente contraída, no es menos cierto que la responsabilidad administrativa obedece a la actividad administrativa del Estado y no sólo se limita al empleo de cosas que *per se* son peligrosas, situación que si ocurre en la responsabilidad extracontractual objetiva civil.
20. Ahora bien, la Responsabilidad Patrimonial del Estado directa obedece a que éste como ente jurídico colectivo y con personalidad jurídica propia, es el responsable de los daños que cause a los gobernados, no obstante que dichos daños sean ocasionados por las personas que integran al Estado ya que los mismo actúan en su nombre y representación, sin que medie en esta Responsabilidad Directa la culpa, toda vez que como hemos analizado este ultimo elemento se contrapone a la naturaleza de los fines Estado.

21. Así mismo la Responsabilidad Patrimonial del Estado resulta directa, toda vez que para que exista el nexo causal entre la obligación de repara y los daños pecuniarios ocasionados a un particular, estos deben ser consecuencia directa de la actividad irregular del Estado.
22. En cuanto hace a el hecho causante del daño, el párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que para que exista una Responsabilidad Patrimonial del Estado esta debe ser consecuencia directa de la actividad administrativa irregular del propio Estado, la cual según la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado será aquella que cause daños y perjuicios. Sin embargo, cuando el legislador mexicano habla de actividad administrativa irregular en realidad habla de efectos irregulares, en virtud de que los actos administrativos producen un resultado contrario al fin primordial que provocaron su

emisión, es decir, causan daños y perjuicios al particular en su patrimonio, integridad corporal o valores espirituales.

De igual forma podemos decir que si la actividad administrativa que origina la Responsabilidad Patrimonial del Estado fuese considerada irregular por el solo hecho de causar un daño, esta actividad atendería al elemento psicológico de la culpa, con lo que en realidad estaríamos ante la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

Aunado a esto la doctrina ha establecido que se consideran actos administrativos irregulares aquellos que se encuentren afectados por algún tipo de vicio en sus elementos de validez, existencia o de consentimiento, lo cual impide que produzcan en parte o en todo sus efectos. De tal suerte que sí el acto administrativo es calificado de irregular en función de su origen y no de su consecuencia, es lógico pensar que al ser dicho acto solo la exteriorización de la actividad administrativa está también debería calificarse de irregular, atendiendo a el origen que la provoco y no a su consecuencia. Siendo entonces en realidad la actividad administrativa irregular aquella en donde el ente

público federal, en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, aplica la ley a un caso concreto y carente de controversia, sin embargo su intención y voluntad se encuentran afectadas por algún vicio de validez, consentimiento o existencia.

23. Ello nos hace reflexionar en el hecho de que al parecer el legislador mexicano se rehúso a aceptar la situación de que el Estado en realidad no es un ente perfecto, y como consecuencia en la persecución del bien común publico es susceptible de causar a los particulares, sin intención de hacerlo y como una excepción a la regla general, daños y perjuicios que no tiene la obligación jurídica de soportarlos, pretendiendo justificar dicha circunstancia aludiendo a una supuesta actividad administrativa irregular del Estado, lo cual solo evidencia en el legislador un desconocimiento de la doctrina del derecho administrativo.

24. En tal virtud consideramos necesario suprimir del párrafo segundo del artículo 113 de la Carta Magna y del párrafo primero del artículo primero de la Ley Federal de

Responsabilidad Patrimonial del Estado el termino irregular, por considerar que la actividad administrativa *per se*, como una excepción a la regla general, puede causar daños y perjuicios a un particular y de la cual el Estado estaría obligado a responder.

25. Así mismo consideramos necesario reformar el segundo párrafo del artículo primero de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, con la finalidad de que se establezca y reconozca de forma expresa que, como una excepción a la regla, la actividad administrativa del Estado puede ocasionar daños pecuniarios a los particulares.

26. Por otra parte es importante apuntar que resulta desafortunada la inclusión de los capítulos cuarto y quinto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ya que evidentemente son contrarios a la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, equiparando a esta con la Responsabilidad Administrativa de los Servidores, pues son

ellos quienes al final se les imputa la obligación de reparar los daños pecuniarios ocasionados al particular, que según la legislación habría cometido el Estado como un ente colectivo y no el servidor público en particular.

27. Con la reforma del 14 de junio de 2002 al artículo 113 de nuestra Constitución se buscaba establecer de forma expresa la Responsabilidad Patrimonial del Estado, como un ente colectivo con personalidad jurídica propia y que difiere de la responsabilidad en la que pudiesen incurrir los Servidores Públicos, diferencia que estriba en el hecho de que en la primera el Estado en la búsqueda del bien común público causa un daño pecuniario al particular, sin embargo su actividad administrativa carece de elementos subjetivos y psicológicos, como la culpa e ilicitud, mientras que en la segunda el actuar del servidor público en el desempeño de su cargo es consecuencia del incumplimiento de una o varias obligaciones previamente contraídas, compendiadas en los principios de legalidad, imparcialidad, honradez, legalidad y eficiencia y que resultan

inherentes tanto al nombramiento administrativo como al desempeño o ejercicio de la función pública, es decir, existen una culpabilidad en su actuar.

28. Sin embargo dicha reforma resulto incompleta, toda vez que no se contemplaron a los actos legislativos y a los actos judiciales que realiza el Estado, que sin duda alguna también pueden llegar a causar un daño pecuniario a los particulares, en virtud de que el legislador tenía el temor de crear una acción paralela de inconstitucionalidad, así como el que se originarán reclamos masivos, siendo imposible de solventar por el Estado el monto de las indemnizaciones. Dichas situaciones resultan erróneas, ya que para el caso de los actos judiciales al existir el principio de cosa juzgada, resultaría imposible que por el hecho de determinar una Responsabilidad Patrimonial del Estado la resolución dictada fuera susceptible de ser modificada. Así mismo, con respecto a lo que se refiere a los de actos legislativos la vía idónea para determinar su inconstitucionalidad es el juicio de amparo, ya que en la Responsabilidad Patrimonial

del Estado la reparación del daño pecuniario consiste en una indemnización pecuniaria, es decir, en dinero, sin que esto signifique la extinción de la ley causante del daño pecuniario al particular.

29. Esto nos lleva a inferir que el legislador mexicano, como una forma de protección, se rehusó a la posibilidad de que el ejercicio de la actividad legislativa y judicial pudiesen estar sometidas a algún tipo de responsabilidad, motivo por el cual la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado mexicano es incompleta, ya que este no será responsable por la totalidad de sus actos.

30. Así mismo la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, introducida recientemente a nuestro sistema mexicano, no es sino una copia de la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado establecida en la legislación Española. De tal suerte que inclusive la denominación de patrimonial en nuestro sistema jurídico resulta equivocada, toda vez que éste

término alude a cuestiones entre particulares, razón por la cual está institución al ser introducida en nuestro sistema jurídico debió denominársele como Responsabilidad Administrativa del Estado.

31. Por último, a continuación se elaborara de manera doctrinaria el concepto de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

La Responsabilidad Patrimonial del Estado es la obligación jurídica que tiene el Estado, consecuencia de su actividad administrativa, directa y objetiva, de reparar los daños o perjuicios o ambos, causados a un particular en su patrimonio, integridad corporal o valores espirituales, susceptibles de ser evaluados en dinero y sin que este tenga la obligación jurídica de soportarlos.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso", Edit. Porrúa S. A., ed. 16^a, México, 2002.

ARNAIZ Amigo Aurora, "Estructura del Estado", Edit. Miguel Ángel Porrúa S. A., México, 1979.

ARNAIZ Amigo Aurora, "Historia Constitucional de México", Edit. Trillas S. A. de C. V., México, 1999.

BIDART Campos Germán, "Teoría del Estado, los Temas de la Ciencia Política, Edit. EDIAR, Buenos Aires, Argentina, 1991.

BODIN Jean, tr. De Piedra Bravo, "Los Seis Libros de la Republica", Edit. Aguilar, Madrid España, 1997.

BORJA Soriano Manuel, "Teoría General de las Obligaciones" Tomo I, Edit. Porrúa S. A., ed. 7^a, México, 1971.

BURDEAU George, tr. Romen Falcón Tello, “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”, Edit. Nacional, Madrid España, 1981.

BURGOA Orihuela Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, Edit. Porrúa S. A., ed. 12^a, México, 1999.

CARBONELL Miguel et. al. “Constituciones Históricas de México”, Edit. Porrúa S. A., México, 2000.

CARRANCA y Trujillo Raúl et. al., “Derecho Penal Mexicano Parte General”, Edit. Porrúa S. A., ed. 19^a, México, 1997.

CASTRO Estrada Álvaro, “Nueva Garantía Constitucional”, Edit. Porrúa S. A., México, 2002.

CASTRO Estrada Álvaro, “Responsabilidad Patrimonial del Estado”, Edit. Porrúa S. A., ed. 2^a, México, 2000.

DE PINA Vara, “Diccionario de Derecho”, Edit. Porrúa S. A., ed. 29^a, México, 2000.

DEL CASTILLO del Valle Alberto, "Bosquejo Sobre Responsabilidad Oficial", Edit. Ediciones Jurídicas Alma, S. A. de C. V., México, 2004.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo X, Empa-Esta, Edit. DRISKILL S. A., Buenos Aires Argentina 1990.

FRAGA Gabino, "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa S. A., ed. 34^a, México, 2003.

GONZÁLEZ González Maria de la luz, "Valores del Estado en el Pensamiento Político", Edit. Mc Graw-Hill, ed. 2^a., México, 1997.

GONZÁLEZ Jiménez Arturo, "Apuntes de Teoría General del Estado", Edit. Ediciones Jurídicas Alma S. A. de C. V., México, 2003.

GONZÁLEZ Jiménez Arturo, "Comentarios a la Ley de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos", Edit. Ediciones Jurídicas Alma, S. A. de C. V., México, 2004.

GONZÁLEZ Pérez Jesús, “Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas”, Edit. Civitas, Madrid España, 1996.

GUTIÉRREZ y González Ernesto, “Derecho de las Obligaciones”, Edit. Porrúa S. A., ed. 15^a, México, 2003.

HELLER Hermann, Prlg. Niemeyer Gerhart, “Teoría del Estado”, Edit. F. C. E., ed. 2^a, México, 1998.

HOBBS Thomas, “El Leviatán o la Materia Formal y Poder de un Representante, Eclesiástico y Civil”, Edit. F. C. E., 7^a reimpresión, México, 1996.

JELLINEK George, “Teoría General del Estado”, Edit, F. C. E. ed. 2^a, México, 2002.

KELSEN Hans, tr. García Máynes Eduardo, “Teoría General del Derecho y del Estado”, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, Colección Texto Universitarios, ed. 5^a, México, 1983.

LENIN Vladimir, “El Estado y la Revolución”, Edit. Progreso, Moscú U. R. S. S., 1979.

MAQUIAVELO Nicolás, “El Príncipe”, Edit. Época S. A., México, 1979.

MARIN González Juan Carlos comp., “La Responsabilidad Patrimonial del Estado”, Roldan Xopa José, La Responsabilidad Patrimonial del Estado: Hacia una Interpretación Constitucional Alternativa, Edit. Porrúa S. A. e Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2004.

MARTÍNEZ Alfaro Joaquín, “Teoría de las Obligaciones”, Edit. Porrúa S. A. ed. 7^a, México, 2000.

MATEO M. Agustín, “Compendio de Etimologías Grecolatinas del Español”, Edit. Esfinge S. A., ed. 3^a, México, 1996.

OLIVERA Toro Jorge, “Manual de Derecho Administrativo”, Edit. Porrúa S. A., ed. 7^a, México, 1992.

PORRÚA Pérez Francisco, “Teoría del Estado”, Edit. Porrúa S. A. ed. 37^a, México, 2003.

QUINTINO Zepeda Rubén, "Diccionario Básico de la Ciencia Penal Moderna", México, 2000.

RAULY Poudevido Antonio, "Diccionario Porrúa de la Lengua Española, Edit. Porrúa S. A., México, 1978.

ROJINA Villegas Rafael, "Compendio de Derecho Civil, Teoría General de las Obligaciones", Tomo III, Edit. Porrúa S. A., ed 25ª, México, 2003.

ROJINA Villegas Rafael, "Derecho Civil Mexicano, Las Obligaciones" Tomo V, Segunda Parte, Edit. Porrúa S. A., ed. 7ª, México, 1998.

ROLDAN Xopa José comp., "Brevarios Jurídicos", Juan Carlos Marín González, "La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México", Edit. Porrúa S. A., número 17, México, 2004.

ROUSSEAU Juan Jacobo, "El Contrato Social o Principios de Derecho Político", Edit. Porrúa S. A., Colección "Sepan Cuantos", número 113, ed. 13ª, México, 2002.

SÁNCHEZ Gómez Narciso, “Primer Curso de Derecho Administrativo”, Edit. Porrúa S. A., México, 1998.

SEPÚLVEDA Cesar, “Derecho Internacional”, Edit. Porrúa S. A., México, 1986.

SERRA Rojas Andrés, “Derecho Administrativo Primer Curso”, Edit. Porrúa S. A., ed. 24^a, México, 2003.

SERRA Rojas Andrés, “Teoría del Estado”, Edit. Porrúa, S. A., ed. 14^a, México, 1993.

TENA Ramírez Felipe, “Leyes Fundamentales de México 1808-1997”, Edit. Porrúa S. A, ed. 20^a, México, 1997.

ZIPPELIUS Reinhold, “Teoría General del Estado” Edit. Porrúa, S.A. y Universidad Nacional Autónoma de México”, ed. 2^a, México, 1989.

LEGISLACION

Código Civil Federal en Agenda Civil del Distrito Federal 2005, Edit. Ediciones Fiscales ISEF S. A., ed. 9^a, México, 2005.

Constitución Española del 27 de diciembre de 1978 en Legislación Administrativa, Edit. Tecnos, ed. 6^a, España Madrid, 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Promulgada el 5 de febrero de 1917, Edit. Alfaro, ed. 7^a, México, 2006.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicada en el diario oficial de la federación el 1 de diciembre de 2005 en Agenda de la Administración Pública 2006, Edit. Ediciones Fiscales ISEF S. A., ed. 15^a, México, 2006.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en Legislación Administrativa Federal, Edit. Napoleónica, S. A. de C. V. ed 7^a, México, 2005.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el diario oficial de la federación el 13 de marzo de 2002, en Agenda de la Administración Pública Federal 2006, Edit. Ediciones Fiscales ISEF S. A., ed. 15^a, México, 2006.

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del
Procedimiento Administrativo Común en Legislación Administrativa,
Edit. Tecnos, ed. 2^a, España Madrid, 1999.