



Universidad
Latina

UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

**INCORPORADA A LA UNAM
FACULTAD DE DERECHO**

**“LA RESPONSABILIDAD CIVIL Y SU RELACIÓN CON
EL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL”**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

ESPECIALISTA EN DERECHO CIVIL

PRESENTA:

YADIRA ALCARAZ EVARISTO

ASESOR: MTRO. JOSÉ CARLOS MONTEMAYOR SANTANA

MÉXICO D.F.

2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi mamá

Por su gran apoyo, amor, paciencia, comprensión y dedicación que día a día me ha brindado para poder llegar a esta etapa de mi vida, gracias por todo lo que me haz dado y por el gran ejemplo de vida que eres para mí, gracias por ser el gran motor que mueve mi universo.

A mi papá

Por su amor, cariño, paciencia, apoyo y comprensión que día a día me da.

A mi hermano

Por su amor, cariño y paciencia.

A Dios

Por iluminar siempre mí camino.

A mi Asesor

El Mtro. José Carlos Montemayor Santana

Finalmente Agradezco al Respetable Sínodo.

ÍNDICE

Introducción

Capítulo 1

Responsabilidad y sus modalidades

1.1 Algunos conceptos básicos.....	2
1.2 Responsabilidad.....	2
1.3 Patrimonio.....	5
1.4 Estado	7
1.5 Naturaleza jurídica de la Responsabilidad del Estado.....	9
1.6 Principales Teorías y/o Principios de la Responsabilidad.....	9
1.7 Elementos de la Responsabilidad del Estado.....	18
a) Sujetos	
b) Objeto y reparación del daño	
1.8 Requisitos de la Responsabilidad.....	22
a) Daño	
b) Nexo causal	
1.9 Excluyentes de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	30

Capítulo 2

Responsabilidad Civil y Patrimonial del Estado en el Derecho Español

2.1. Antecedentes.....	34
2.2. Marco teórico y jurídico.....	42
a) Ley de Expropiación Forzosa de 1954	
b) Constitución española de 1978	
c) Ley 30/1992	
d) Ley 4/1999	

Capítulo 3

Marco Jurídico Mexicano, Responsabilidad Civil y su relación con el artículo 113 constitucional.

3.1 Antecedentes de Responsabilidad Civil y Patrimonial.....	49
a) Ley de Reclamaciones	
b) Código Civil de 1928	
c) Ley de Depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal de 1941	
3.2 Reformas al artículo 113 Constitucional.....	57
a) De 28 de diciembre de 1982	
b) De 14 de junio de 2002	

3.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 31 de diciembre de 1982.....	61
3.4. Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos de 13 de marzo de 2002.....	64
3.5 Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	65

Conclusiones

Fuentes Consultadas

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo principal destacar la importancia que tiene la existencia de una responsabilidad por parte del Estado frente a los gobernados que por algún motivo les causa un daño con su actuar y estos no tienen el deber jurídico de soportar, esta idea surge a partir de que es común que tratándose de obras públicas que realiza el Estado en la ciudad se generen daños patrimoniales donde quien sufre el daño es en lo general el gobernado, por lo cual es necesario la reparación del daño para que el afectado no se vea perjudicado en su patrimonio y cuente con la garantía de que el Estado le tiene que reparar el daño que le hubiere causado.

La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado es una institución de reciente creación que poco a poco ha ido ganando terreno en nuestro sistema jurídico, siendo un tema que ha generado una gran expectación por parte de los doctrinarios cuyos comentarios y reflexiones han ocupado diferentes posiciones en relación a su aplicabilidad en nuestro territorio.

El análisis de esta investigación tiene como objeto, por un lado, el de entender primeramente la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, valorando y estudiando sus principios, su incorporación en nuestro Sistema Jurídico Mexicano a través de la adición del segundo párrafo del artículo 113 de nuestra Carta Magna así como lo establecido por su Ley reglamentaria.

La responsabilidad patrimonial del Estado es una garantía constitucional del gobernado que toma sus principios fundamentales del derecho público estableciendo con ello una responsabilidad del Estado directa y objetiva, a diferencia de la responsabilidad subjetiva por culpa que se basa en los principios del derecho privado, hablando de la responsabilidad patrimonial del Estado, en nuestro país fue incorporada hasta el año 2002, no obstante ya habían existido varios intentos de querer reparar los daños al gobernado por parte del Estado como lo analizaremos en el cuerpo del presente trabajo, sin embargo, hasta la adición de un segundo párrafo al artículo 113 constitucional realizada en el año

2002 es como se incorpora la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado como una garantía que tiene todo gobernado.

Derivado de lo anterior, se desprende la importancia para el desarrollo del presente trabajo de investigación la utilización de una metodología del Derecho comparado, al analizar el contraste con la evolución y desarrollo de una responsabilidad por parte del Estado en relación con el modelo Español tal como se refleja en el cuerpo de la investigación que nos ocupa.

Es necesario señalar que el primer capítulo siendo el más amplio de todos, está compuesto por diversos apartados, sin embargo hay que señalar que es un capítulo fundamental de la investigación, pues contiene los conceptos básicos que engloba la responsabilidad, así como los tipos de responsabilidad para poder comprender la responsabilidad civil y posteriormente la patrimonial, lo anterior con el fin de correlacionar su significado con la materia que nos ocupa. Seguimos con su naturaleza jurídica, la cual explica la base filosófica que da vida a la responsabilidad patrimonial del Estado así como la función de dicha institución en el vigente derecho positivo mexicano. En este capítulo también estudiaremos los elementos que integran la responsabilidad y concluiremos este apartado con los requisitos y excluyentes de la responsabilidad.

El segundo capítulo está integrado por el análisis de la responsabilidad civil y patrimonial del Estado en el Derecho Español comenzando por los antecedentes que tiene el Sistema Español con el fin de comprender la evolución que ha tenido la figura de la responsabilidad, siguiendo con el estudio de tres leyes que, a nuestro criterio, son las más destacadas en el Derecho Español pues nos ejemplifican la evolución que ha sufrido la responsabilidad por parte del Estado y las formas de reparar los daños causados por el mismo, así como la Constitución Española de 1978. Lo anterior toda vez que la institución que nos ocupa tiene sus principios en el Derecho Español.

El capítulo tercero explica la evolución del marco jurídico de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado Mexicano hasta nuestros días, es decir,

cómo se logró su incorporación, qué circunstancias influyeron en nuestro sistema para su implementación y su regulación actual en México.

El capítulo cuarto y con el cual se concluye la presente investigación, contiene las conclusiones generales a las cuales llegamos con el desarrollo del presente trabajo, las cuales consisten en destacar la importancia que tiene la incorporación de una responsabilidad por parte del Estado en el Derecho Mexicano y con ello otorgar seguridad jurídica al gobernado de ser reparado por el Estado cuando no tenga el deber jurídico de soportar los daños causados.

CAPÍTULO 1
RESPONSABILIDAD Y SUS MODALIDADES

1.1 ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS

Para empezar este trabajo consideramos necesario partir de los conceptos básicos que se utilizarán en el desarrollo del mismo, para ello empezaremos por el concepto de Responsabilidad y sus diferentes modalidades, después seguiremos con el concepto de Patrimonio y Estado para poder entender más adelante la responsabilidad que se deriva del actuar del Estado para con los gobernados.

1.2 RESPONSABILIDAD

La voz responsabilidad proviene del latín *respondere* que significa prometer, merecer, pagar. Así, *responsalis*, significa el que responde, (fiador). En un sentido más restringido *responsum* (responsable) significa el obligado a responder de algo o de alguien.¹

Los ámbitos en los que se utiliza más la responsabilidad son el moral y el jurídico, siendo este último una piedra angular tanto en el ámbito teórico como en el normativo, porque si bien es cierto que es una figura muy antigua también lo es que aún no se han puesto de acuerdo los juristas a qué concepto obedece para definir las diversas manifestaciones que presenta en la práctica jurídica, por lo que parte de este trabajo expondrá las corrientes y los tipos dominantes de la responsabilidad.

La responsabilidad es el resultado de la acción por la cual el hombre expresa su comportamiento frente a ese deber u obligación: así actúa en la forma prescripta por los cánones, aunque el agente sea “responsable” *strictu sensu* de su proceder, el hecho no le acarrea deber alguno, traducido en sanción o reposición como

¹ TRIGO REPRESAS, Félix A., López Mesa, Marcelo J. “Tratado de la Responsabilidad Civil”, Ed. La Ley, Argentina 2004.p.2.

sustitutivo de la obligación previa, precisamente porque se la cumplió; la responsabilidad aparece entonces en la fase de la violación de la

norma u obligación delante de la cual se encontraba el agente, y consiste en el deber de soportar las consecuencias desagradables a que se ve expuesto el autor de la transgresión, que se traducen en las medidas que imponga la autoridad encargada de velar por la observancia del precepto, las que a su vez pueden o no estar previstas.²

Los juristas Trigo Represas y López Mesa señalan que la “responsabilidad es un concepto secundario, que supone una relación entre dos sujetos y que se resuelve, en último análisis, en una obligación de reparación”.³

En la actualidad, la palabra “responsabilidad” se utiliza en el ámbito jurídico para expresar que alguien, conforme a un deber o una obligación, debe responder de sus actos o bien de ciertos hechos jurídicos, aunque también se usa en el lenguaje común para señalar diversas situaciones que se presentan en la sociedad; por eso la responsabilidad puede ser, como ya lo hemos visto, de dos tipos: jurídica o moral.

Un individuo es responsable cuando de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado. En este sentido la responsabilidad presupone un deber jurídico del cual debe responder el individuo.⁴

Consideramos que el concepto más completo en cuanto a los elementos jurídicos se refiere y para efectos prácticos del presente trabajo es el que propone el doctrinario Pantaleón –Fernando, el cual dice “la responsabilidad es la recreación del Derecho ante la infracción de una de sus normas por parte del comportamiento de un agente moral destinatario de las mismas, consistente en la realización de un

² Ídem.

³ Ibídem, p.3

⁴ Ibídem, p.16

reproche que se manifiesta en la consecuencia jurídica enlazada con dicha violación normativa”.⁵

Existen tres manifestaciones del concepto de responsabilidad en el Derecho Positivo Mexicano, los cuales son: la responsabilidad sancionadora o penal, la responsabilidad civil subjetiva y la responsabilidad civil objetiva o de riesgo. Cada una de estas manifestaciones comprende causas y efectos diferentes que motivan y sancionan la imputación de la responsabilidad.

Una manifestación de la responsabilidad la podemos encontrar en materia penal para cuya configuración es necesaria la comisión de un delito, entendido como todo acto u omisión que sancionan las leyes penales.

La responsabilidad penal significa la realización de un juicio de valor negativo sobre la conducta concreta del individuo, es decir, un reproche. La responsabilidad penal ha de sustentarse sobre la culpabilidad, ya que, para poder imputar la responsabilidad por un acto a un sujeto, ha de considerarse a dicho sujeto un agente moral, lo que implica admitir su capacidad de libre decisión.⁶

Hay responsabilidad civil “cuando una persona causa un daño a otra, por culpa o dolo, existiendo una relación directa o indirecta entre el hecho y el daño”.⁷ En este sentido podemos señalar que los elementos de la responsabilidad civil son tres como nos los menciona el Doctrinario Rafael Rojina Villegas al decir que “toda responsabilidad civil supone en primer término que se cause un daño, en segundo lugar, que alguien haya causado ese daño procediendo con dolo o con simple

⁵ PANTALEÓN, Fernando. “La Responsabilidad en el Derecho”, Universidad Autónoma de Madrid-Boletín Oficial del Estado, España 2001. p. 49 y 50.

⁶ *Ibidem*, p. 29.

⁷ ROJINA VILLEGAS, Rafael. “Derecho Civil Mexicano”, 7ª ed., Ed. Porrúa, S.A. México 1998. p.121.

culpa y, finalmente, que medie una relación de causalidad entre el hecho determinante del daño y éste último”.⁸

Una segunda manifestación de la responsabilidad en el derecho positivo mexicano es la responsabilidad civil subjetiva que surge ante una conducta que sea calificada como antijurídica, esto es, que sea contraria a derecho y que en su comisión cause un daño que ha de ser reparado; este sistema califica la culpabilidad del autor por negligencia, culpa o dolo según sea el caso y es el régimen que ha adoptado el Sistema Jurídico Mexicano para responsabilizar civilmente a los particulares y administrativamente de sus actos a los Servidores Públicos hasta antes de la incorporación de la responsabilidad patrimonial del Estado a la Constitución Política Mexicana.

Otra manifestación de la responsabilidad y la que más nos interesa para el desarrollo de la presente investigación es la responsabilidad objetiva o de riesgo, y que establece como indemnizable cualquier daño, aunque provenga de un acto o conducta perfectamente apegada a derecho, basta que el daño sea antijurídico para que sea indemnizable; sistema que ha recogido el derecho positivo mexicano únicamente para responsabilizar a aquellos que utilicen materiales y mecanismos peligrosos.

Bajo esta idea el jurista Rojina Villegas opina que en la responsabilidad objetiva o teoría del riesgo creado “aquel que hace uso de cosas peligrosas, debe reparar los daños que cause, aun cuando haya procedido lícitamente”.⁹ Teniendo como elementos de dicha responsabilidad: 1) El uso de cosas peligrosas, 2) La existencia de un daño de carácter patrimonial, 3) La relación de causa a efecto entre el hecho y el daño.

1.3 PATRIMONIO

⁸ *Ibidem*, p. 119

⁹ *Ídem*.

La palabra patrimonio, deriva del término latino *patrimonium* y significa “Hacienda que una persona ha heredado de sus ascendientes, o bien bienes propios que se adquieren por cualquier título”. También se identifica la palabra patrimonio con el vocablo riqueza.¹⁰

Cabe destacar que el concepto y contenido del patrimonio, varía y cambia de época en época más que por una situación jurídica, por una postura cultural, toda vez que cuando la influencia mercantilista consideraba que lo único valioso o respetable era lo pecuniario, lo plasmó en el campo del derecho, esto fué a mediados del siglo XIX que los tratadistas Franceses Aubry y Raúl al construir la primera teoría científica del patrimonio reflejaron lo que vivía en aquel tiempo la clase dominante y consideraba de interés para ser objeto de una protección jurídica; al exponer en cita del doctrinario Gutiérrez y González que el patrimonio es “el conjunto de los derechos y las obligaciones de una persona, apreciables en dinero, considerados formando una universalidad de derecho”.¹¹

El jurista Luis Josserand, afirma que el concepto de patrimonio, está constituido por el conjunto de valores económicos (derechos y obligaciones), que pertenece a una persona.¹²

Por otra parte, el Doctor Galindo Garfías nos dice que “la idea de patrimonio se basa en el concepto de universalidad o conjunto total de bienes. Es una unidad abstracta o conceptual, que se constituye por la relación que debe existir entre los elementos pecuniarios que los constituyen. Es decir, entre los créditos y derechos y las obligaciones y deudas que recaen sobre el titular del patrimonio”.¹³

¹⁰ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. “El patrimonio: el Pecuniario y el Moral o derechos de la Personalidad”, 6ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1999., p.32.

¹¹ *Ibíd*em, p.40.

¹² GALINDO GARFIAS, Ignacio. “Derechos Reales y Sucesiones”, 2ª ed., Ed. Porrúa S.A., México 2004, p. 1.

¹³ *Ibíd*em, p. 3

Así entendemos que el patrimonio es todo aquello que pertenece a una persona llámese bienes, derechos, obligaciones o deudas que sean susceptibles de apreciación económica, comprendiendo a los que se determinan en cierto momento como los que pueden determinarse en un futuro, y que constituyen una universalidad jurídica, teniendo como característica que el patrimonio es una abstracción lógica o ideal para hacer efectivos los derechos y obligaciones de su titular.

Siguiendo esta tesitura hay autores que al concepto de patrimonio no le atribuyen el aspecto moral, tal es el caso de el jurista Bonnecase quien nos dice que “el patrimonio consiste en una masa de bienes, activos y pasivos, que representan un valor pecuniario de conjunto y de la que se excluyen los bienes no valorizables en dinero, como los bienes de índole moral; la idea de patrimonio está vinculada, indisolublemente, con la personalidad, ya que no se concibe el patrimonio sin una persona misma”.¹⁴

Pero hay quienes empiezan a considerar dentro del concepto de patrimonio el aspecto moral, como lo señala el distinguido jurisconsulto Gutiérrez y González al darnos su concepto de patrimonio señalando que es “el conjunto de bienes, pecuniarios y morales, obligaciones y derechos de una persona, que constituyen una universalidad de derecho”.¹⁵

De los conceptos expuestos concluiríamos diciendo que el patrimonio se compone de elementos activos, siendo los derechos y facultades, así como por elementos pasivos entendidos como las obligaciones y deberes, y un tercer elemento que es el moral, todos ellos apreciables en dinero, que son a favor y a cargo de determinada persona, siendo un concepto vinculado con la idea de personalidad y comprendiendo los bienes presentes y futuros de dicho titular del patrimonio.

¹⁴ *Ibíd*em, p.4

¹⁵ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Op. Cit. p.53

1.4 ESTADO

Señalaremos que para efectos de la presente tesina, únicamente, nos enfocaremos al concepto de Estado en sentido estricto, es decir, como ente social y jurídico.

El término Estado es relativamente reciente, se inició con el arribo de la era Moderna, a partir del siglo XVI, en que se une a la aparición del humanismo y al desarrollo del Estado Nacional.¹⁶

Por lo que refiere a la conceptualización del Estado, los doctrinarios más recientes y que han llevado a cabo estudios a las definiciones que han propuesto los clásicos sobre el particular, todos coinciden en que dicho concepto debe incluir en su contexto por lo menos tres elementos que son: pueblo, gobierno y territorio. De este modo cada vez son más los autores y tratadistas que han incorporado otros dos elementos; el derecho y los fines inherentes del propio Estado como organización política suprema de un pueblo, lo cual lo observamos en los siguientes conceptos:

El doctrinario Sánchez Agesta, dice que “el Estado es una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y organizado por un poder jurídico autónomo y centralizado, que tiende a realizar el bien común en el ámbito de una comunidad”.¹⁷

Además señala que “El Estado es una parte de la sociedad humana, asentada sobre un territorio jurídicamente organizado, bajo la forma de un gobierno independiente que se propone la realización de aquellos fines, que se determinan de acuerdo con sus condiciones históricas”.¹⁸

¹⁶ SERRA ROJAS, Andrés. “Teoría del Estado”, 14ª ed., Ed. Porrúa, S. A., México 1998. p. 52

¹⁷ Idem.

¹⁸ Ibidem, p. 187

En este sentido, encontramos otra definición que nos dice que: “El Estado es una sociedad Humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica”.¹⁹

Esta última definición ya nos hace alusión a otros dos elementos más de los anteriormente expuestos, al adicionar la temporalidad de su función, así mismo, nos presenta al Estado como un ente jurídico susceptible de adquirir derechos y obligaciones, al señalarlo con personalidad moral y jurídica. Esto último, sirviéndonos para el desarrollo del presente trabajo para definir al Estado como institución social y jurídica.

1.5 NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

En relación al problema de la naturaleza, debe señalarse que este tiene que ver con los distintos criterios normativos de imputación; esto es, la diversidad de principios a los que se atribuye cada hecho dañoso a uno o varios sujetos responsables.²⁰

1.6 PRINCIPALES TEORÍAS Y/O PRINCIPIOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

¹⁹ CASTELLANOS GOUT, Milton Emilio. “Del Estado de derecho al Estado de Justicia”, Ed. Porrúa-UNAM, México 2004, pp. 21 y 22

²⁰CASTRO ESTRADA, Álvaro. “Responsabilidad Patrimonial del Estado –Análisis doctrinal y jurisprudencial Comparado. Propuesta Legislativa en México-“, Ed. Porrúa S.A., México 1997, p.287

El Instituto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, está basado o fundamentado en Principios Generales del Derecho como a continuación expondremos.

A) TEORÍA ORGANICISTA

Esta Teoría superó a la anterior llamada de la Representación, la cual se fundaba en la culpa in eligiendo o in vigilando, referente en la mala elección y falta de vigilancia del Estado respecto de sus funciones.

Por su parte esta Teoría Organicista consiste como bien nos lo dice el jurista Delgadillo en que "... el Estado sólo puede actuar a través de sus órganos, los cuales se integran por un elemento objetivo (competencia) y uno subjetivo (funcionario). Todo lo que éstos hagan se entiende por hecho por la propia administración, por lo que si el actuar lesiona a un particular, el Estado debe responder por los daños causados".²¹

B) PRINCIPIO DE LA IGUALDAD O PROPORCIONALIDAD DE LAS CARGAS

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

²¹DELGADILLO, Luis Humberto. "Elementos de derecho Administrativo", Segundo Curso, 7ª ed., Ed. Limusa S. A de C.V. México 1998, p.165.

dispuesto lo contrario. Cuando el Estado ejecuta un acto que perjudica a un habitante haciéndole sufrir un daño injusto, con respecto a los demás ciudadanos, está obligado a indemnizar ese daño para no romper el principio de equidad, de igualdad, que ampara por igual a todos los habitantes”.²²

El doctrinario Delgadillo Gutiérrez, al respecto opina que: “esta teoría considera que el Estado causa un daño injusto a un individuo, tiene la obligación de indemnizarlo, ya que nadie está obligado a sufrir, en desventaja de otros, las cargas impuestas en interés de todos, puesto que de lo contrario se rompería el principio de igualdad”.²³

Por su parte, el jurista francés René Marq, considera que: “si las cargas públicas deben ser repartidas entre todos los ciudadanos en razón de sus facultades; si ese peso no puede gravitar más gravemente sobre un ciudadano que sobre otro, el principio de igualdad de las cargas exige la reparación por el Estado del daño causado a un particular por el funcionario. Decidir otra cosa y hacer soportar el perjuicio al ciudadano, será reclamarle una prestación extraordinaria, sin proporción con sus facultades ni con la contribución impuesta a los demás ciudadanos”.²⁴

Ha sido el doctrinario alemán Ernest Forsthoff, el principal exponente del principio que aquí comentamos. Acaso, sus afirmaciones más claras con arreglo a las cuales sintetiza su pensamiento sobre el mismo, son aquellas en las que afirma – refiriéndose a todas aquellas intervenciones limitadoras que pueden dar lugar a una pretensión de indemnización, o sea, además de las relacionadas con la expropiación- , que: “No toda intervención lleva de suyo a la indemnización, pues

²²CASTRO ESTRADA, Álvaro. Op. Cit. p. 288.

²³DELGADILLO, Luis Humberto. Op. Cit. p.165.

²⁴CASTRO ESTRADA, Álvaro. Op. Cit.p. 289.

ésta sólo debe presentarse cuando el Estado se ve compelido a transgredir un derecho subjetivo que se halla en colisión con el bien común y se causa con ello al afectado un daño que constituye un particular sacrificio que hace a la colectividad”, y “su finalidad consiste en compensar una carga determinada, impuesta a un individuo o grupo de individuos, y exigida por el interés general, haciendo recaer el daño sobre toda la colectividad”.²⁵

Los principios de equidad e igualdad se refieren básicamente a la generalidad e igualdad de la ley, en cuanto que unos ciudadanos no deben de sufrir más que otros, aun cuando las cargas impuestas beneficien el interés de todos. Por eso llegamos a la idea que bajo estos principios, cuando el Estado causa un daño injusto a un individuo o grupo de individuos, tiene la obligación de resarcirle del daño, ya que nadie está obligado a sufrir, en desventaja de otros, las cargas impuestas en interés de todos.

C) PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD POR RIESGO

La Teoría que a continuación presentamos está basada en el principio de que el ejercicio de una facultad, o la prestación de un servicio público, implica un riesgo; por lo tanto, si con motivo de ese ejercicio se llega a causar algún daño, el Estado debe repararlo.

Esta teoría, según nos señala el jurista Castro Estrada, fue defendida por León Duguit en Francia, y ejerció una importante influencia en el pensamiento jurídico, principalmente entre aquellos que consideraban que los criterios del Derecho Civil no respondían adecuadamente a una serie de acontecimientos lesivos que devenían como consecuencia del actuar cada vez más amplio de la Administración Pública. El citado autor, en su obra “Las Transformaciones del Derecho Público”, explica como la Administración puede ser responsable, aun sin

²⁵ Ibidem, p. 290.

culpa alguna en el servicio público. Apunta cómo también los tribunales se apoyan en las faltas del servicio para condenar a la Administración, ya por violaciones a la ley, ya por negligencia o imprudencia de su agente. Sin embargo – y esto es lo relevante-, en muchas ocasiones no aparece la culpa de ningún género y, no obstante ello, los tribunales reconocen la responsabilidad del Estado. “Y así resulta –afirma Duguit- como una especie de seguro del particular contra el daño que pueda ocasionarle el funcionamiento normal de los servicios públicos, o sea contra lo que se ha llamado muy justamente el riesgo administrativo”.²⁶

La responsabilidad del Estado se reconoce de una manera general; pero en modo alguno se trata de la responsabilidad de una persona por culpa; es el seguro sobre el patrimonio colectivo de los riesgos que para los particulares entraña el funcionamiento, aunque sea normal, de los servicios públicos. En fin, cuando el agente ha actuado fuera de servicio, incurre en una responsabilidad personal”.²⁷

En ese contexto, aun cuando el riesgo de causar un daño está presente en cualquier actividad, sobre todo si se toma en cuenta la diversidad de actividades en las que participa la Administración Pública, hay que tomar en consideración que este argumento es un esfuerzo para superar las posturas elaboradas hasta ese momento, no contempla otros aspectos que fundamentan la responsabilidad del Estado.

Cabe destacar que el autor Marienhoff, citado por Altamira, realiza una crítica a esta teoría al establecer que “... aduciendo que los riesgos podrán ser la causa de los daños y perjuicios, pero no el fundamento de la responsabilidad estatal; y esta teoría queda absorbida por las consecuencias del Estado de derecho, cuyos principios fundamentan la responsabilidad del Estado en el derecho público; ya

²⁶ Ibidem, p. 291

²⁷ Ibidem, p. 292

que estos principios o postulados forman un complejo y tienden a lograr la seguridad jurídica y el respeto del derecho de los administrados”.²⁸

D) PRINCIPIO DE LA IGUALDAD Y ENRIQUECIMIENTO ILEGÍTIMO

El jurista alemán Otto Mayer es el impulsor más importante de esta teoría. En la primera edición de su obra “Derecho Administrativo Alemán”, quien realiza las siguientes consideraciones sobre el fundamento de la indemnización por los daños causados por la Administración Pública: “Se trata de indemnizar al individuo por un daño pecuniario que se le ha ocasionado. Esto no se basa en las reglas del Derecho Civil referentes a la responsabilidad por hechos ilícitos; puede haber hechos ilícitos de parte de los agentes y de los representantes del Estado, pero no es esencial para que la indemnización tenga lugar; ésta corresponde sin que haya que tener en cuenta aquello y hasta por actos completamente legítimos; la responsabilidad es siempre la misma”. Más adelante afirma que: “Tampoco podrían invocarse como base jurídica,

los principios del Derecho Civil referentes a la restitución de lo indebido, el enriquecimiento sin causa; en los hechos que dan lugar a esta indemnización, puede haber algo que se parezca a un enriquecimiento del Estado a costa del súbdito, pero esto no es esencial; la indemnización corresponderá aun cuando el Estado no haya obtenido ventaja económica”.²⁹

Siguiendo la misma tendencia, el doctrinario Mayer explica el alcance de su teoría en los siguientes términos: “en la relación entre el Estado y el súbdito, se trata no de pérdidas y de ganancias recíprocas, sino del efecto que surte la actividad del Estado sobre los individuos. Esto no ocurre sin que los individuos sufran algunos

²⁸ DELGADILLO, Luis Humberto. Op. Cit. p. 166

²⁹ CASTRO ESTRADA, Álvaro. Op. Cit. p. 293

perjuicios, pero ellos entran en las condiciones de existencia del Estado al cual los individuos pertenecen; por lo tanto, nada se puede cambiar. Pero a partir del momento en que esos perjuicios afectan a un individuo de manera desigual y desproporcionada, empieza a actuar la equidad y cuando el perjuicio se traduce en un daño material correspondiente al pasaje de valores que se halla en la repetición de lo indebido, habrá lo que se llama el sacrificio especial, que corresponde al enriquecimiento sin causa que debe indemnizarse. La compensación se hace aquí por medio de una indemnización pagada por la caja común, lo que significa la “generalización” del sacrificio especial, correspondiente a la restitución de valores que han pasado en pugna con la equidad”.³⁰

En Alemania, el jurista Forsthoff, refiriéndose expresamente al doctrinario Otto Mayer y al principio con el cual pretende fundar directamente todo el instituto de la indemnización, señala que su idea básica –la equidad- “... carecería de la precisión necesaria si únicamente se le diese la base de un principio tan general y susceptible de múltiples interpretaciones como el de la equidad. Por eso se ha intentado encontrar un criterio más preciso y de más adecuado manejo, que permita comprender y delimitar la indemnización de Derecho

Público en el particular sacrificio que sirve de base a la pretensión de indemnización”.³¹

Así, encontramos como variante del principio anterior, el de enriquecimiento ilegítimo, que como bien lo señala el jurista Castro Estrada “fue aplicado al derecho Administrativo por el jurista Frances Hauriou, y que comprende cualquier diferencia de valor de una fortuna, antes y después del acontecimiento que la produce. Se objeta a este principio la limitación en su aplicación, ya que no es frecuente encontrar casos que supongan la existencia de un enriquecimiento de la Administración y un detrimento en el patrimonio de los

³⁰ Ibídem., p. 294

³¹ Ibídem., p. 294 y 295

particulares, sin que exista título legal que ampare la operación de que se trate. De aquí que más bien constituye un supuesto excepcional de imputación, pero de ninguna manera podría ser el fundamento único que buscamos para la institución que nos ocupa”.³²

Esta teoría reconoce la responsabilidad patrimonial del Estado, independientemente de que el daño o el perjuicio sea causado de manera ilegítima o legítima, a los individuos, sobre la consideración de que en ambos casos la responsabilidad a cargo del Estado es la misma, postura que ha sido de importancia para su desarrollo tanto objetiva como directa del Estado.

E) PRINCIPIO DE LA ESTRICTA JUSTICIA, BIEN COMÚN, SOLIDARIDAD SOCIAL Y ESTADO DE DERECHO

Estos principios se encuentran estrechamente ligados, pues la justicia es uno de los valores ligados al bien común; por ese motivo, la carga pública del daño sufrido por ciertos individuos que son afectados por las actividades del Estado, que benefician al conjunto de quienes conforman a la sociedad, deben ser reparados de modo tal que el Estado asuma esa carga por ser el resultado de su actuar.

El jurista Argentino, Félix Sarría, es quien ha formulado el siguiente razonamiento en la defensa de la teoría de la estricta justicia “la responsabilidad del Estado surge por el hecho mismo de las personas o de las cosas que tienen a su servicio. No es menester recurrir a la teoría de la falta para encontrar el fundamento jurídico de la responsabilidad directa del Estado, que lleva su aplicación aun a las cosas inanimadas y a los casos en que aquél ejercita un derecho, por ejemplo, la ejecución de una obra pública que daña a terceros. Varios elementos surgen en apoyo del sistema. La equidad juega, entre ellos, un rol primordial; también la justicia se hace presente, como es lógico, en toda índole de relaciones

³² Idem.

generadoras de derecho. Si según hemos dicho, el Estado es o debe ser justicia, si ésta, en su esencia, no puede quedar excluida cuando se trata de distribuir entre los ciudadanos esa especie de carga pública del daño previsible o no, causados por los individuos físicos o por las cosas del servicio público”.³³

Recordemos que desde cierto punto de vista, el bien común puede entenderse como el conjunto de supuestos o condiciones sociales que hacen posible a los miembros de la sociedad la realización de sus fines. Ahora para efectos del presente trabajo, citaremos al jurista Julio I. Altamira Gigena, quien sostiene que: “El Estado tiene una doble obligación: atender las necesidades de los particulares y propender al bien común. El fundamento de la responsabilidad del Estado es el bien común. Es decir, el bien de toda la comunidad y ella no puede encontrarse plenamente satisfecha si un miembro o un grupo de sus miembros sufre los daños producidos por la actividad de la Administración; por lo tanto, le corresponde indemnizar los perjuicios que ocasione”.³⁴

Por otra parte, el jurisconsulto Guillermo Altamira ha defendido la teoría de la solidaridad humana, argumentando que: “los cimientos de la doctrina de la responsabilidad, precisamente el que informa e impone ayuda recíproca a todos los individuos que constituyen la colectividad. Como el perjuicio lo ha sufrido el damnificado por un acto o un hecho imputable a un agente del Estado

que lo ocasiona en un acto del servicio o con motivo de él o empleando los medios que el Estado le facilita, transforma la obligación moral, impuesta por la solidaridad humana de ayuda recíproca, en una obligación jurídica de indemnizar, otorgándole la acción y el derecho para exigirla”.³⁵

Bajo esta idea, podemos decir que el Estado se encuentra llamado a promover el bien común; para cumplir con esto, la justicia juega un papel importante al

³³ Ibídem, p. 295 y 296

³⁴ Ibídem, p. 269

³⁵ Ibídem, p. 296.

favorecer a quienes como consecuencia de un acontecimiento se les deja en una situación de desigualdad frente a los demás miembros, al indemnizar al particular afectado por la actividad del Estado o sus órganos públicos, el Estado promueve la solidaridad social.

Ahora pasaremos al estudio de la Teoría del Estado de Derecho considerada por algunos autores como fundamento único de la responsabilidad patrimonial del Estado, como es el caso del jurista Miguel S. Marienhoff que al respecto afirma que: “Es de esos principios, o postulados, que forman un complejo y que tienden, todos a lograr la seguridad jurídica y el respecto del derecho de los administrados, de donde surge el fundamento de la responsabilidad estatal en el campo del derecho Público”.³⁶

F) PRINCIPIO DE LA GARANTÍA LEGAL

Este principio es implementado por el jurista Rafael Bielsa, quien nos dice que: “si el Estado indemniza el daño causado por sus agentes, abstracción hecha de la culpa de ellos, en realidad contrae hacia los administrados una obligación que es garantía. En efecto, el principio tradicional de la responsabilidad no es aplicable al Estado, al menos tan llanamente como se pretende, sin examen del fundamento tradicional de la responsabilidad, que es subjetiva”.³⁷

La explicación del autor anterior sobre esta Teoría la detalla de la siguiente forma: “En rigor, cuando el Estado se obliga a indemnizar; esa obligación no supone responsabilidad en el sentido estricto, sino garantía legal. Y esa garantía –no responsabilidad, en el concepto tradicional- presupone culpa, porque siendo ésta solamente imputable al que puede discernir sobre las consecuencias del hecho lesivo, transgrediendo un deber jurídico, no puede hablarse de culpa de la

³⁶ Ibídem, p. 297

³⁷ Ibídem p. 298

Administración Pública, es decir, del Estado. Pero el Estado puede obligarse a indemnizar el daño que sus agentes (funcionarios o empleados) causen injustamente, o sea ilegalmente, a los particulares. Esa obligación –que debe tener un fundamento jurídico- es garantía y no responsabilidad; y debe ser garantía legal, porque la obligación de indemnizar solamente puede imponerse al Estado por ley. Los tribunales no pueden hacer responsable al Estado sino cuando la ley establece esa responsabilidad”.³⁸

1.7 ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Una vez abordados los temas que anteceden, pasaremos al análisis de los elementos que intervienen en la responsabilidad patrimonial del Estado, de los cuales deriva su carácter administrativo, así como la forma en que opera a partir de los sujetos que intervienen, las acciones y omisiones que le dan origen, los criterios de imputación, el daño y las formas de su reparación y el nexo causal.

A) SUJETOS

Empezaremos por establecer cómo nace una relación entre sujetos como los señala el jurista Delgadillo Gutiérrez al decir que: “En el campo del Derecho las situaciones que guardan los sujetos entre sí derivan de la institución conocida como relación jurídica, la cual, obviamente, se produce entre sujetos de derecho. A través de esta relación la prestación de uno implica la obligación del otro sujeto. Frente al Derecho de alguien existe correlativamente la obligación de otro”.³⁹

Los sujetos que intervienen en la relación jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado son dos; el sujeto activo y el sujeto pasivo. El primero es aquel que sufre la lesión o daño en sus bienes y/o derechos siendo principalmente los particulares y quienes tienen el derecho personal de exigir una prestación,

³⁸ *Ibíd.*, p. 299

³⁹ DELGADILLO, Luis Humbert., *Op. Cit.* p. 170

mientras que el sujeto pasivo es quien causa el daño o lesión teniendo la obligación de realizar la prestación respectiva y a quien denominamos Estado, tal como se desprende del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, al señalar que:

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

En este contexto se desprende que, en la relación que se establece entre los Órganos y entes del Estado, y los particulares, participan:

1. **Sujeto activo o acreedor.**- Que es el beneficiado con la prestación y que por lo tanto tiene dos derechos que consisten en que se cumpla a su favor con lo preceptuado en un ordenamiento jurídico cuando éste ha sido vulnerado y, en el caso de una obligación, a recibir la prestación debida y de no ser así, puede exigir su cumplimiento a través de los medios establecidos para ello.
2. **Sujeto pasivo o deudor.**- Es quien tiene el deber jurídico o la obligación de ejecutar la prestación prevista en la ley por eso se dice que es “extracontractual”, al haber causado un daño y en consecuencia tiene el deber de repararlo a través de la restitución o de la indemnización.

No obstante lo anterior en la doctrina se ha planteando la posibilidad de que exista una concurrencia de sujetos activos o de sujetos pasivos de la relación jurídica, donde, incluso el propio gobierno pudiera ser sujeto activo con respecto a otras administraciones públicas, pues así lo refiere el Doctor Castro al señalar que “como toda materia de obligaciones puede haber tanto concurrencia de titulares o sujetos activos de la relación jurídica, como de personas o sujetos pasivos obligados a la indemnización en que consista la prestación debida. En nuestra

propuesta legislativa habremos de señalar quiénes son los sujetos activos que tendrían el derecho a ser indemnizados y, correlativamente, al o a los sujetos pasivos a quienes correspondería el deber jurídico de pagarla –la indemnización– con motivo de la presencia de lesiones que se infieran a los primeros por virtud del actuar administrativo –o no actuar en ciertos caso- de los segundos.⁴⁰

En ese contexto y dado ese último punto de vista podríamos concluir que no sólo los únicos sujetos activos de una relación jurídica obligacional en el caso de la responsabilidad patrimonial del Estado sean los particulares, ya que podrían presentarse casos en los cuales el sujeto activo o lesionado fuese una entidad del propio Estado, quien podría exigir a ciertos servidores públicos la reparación correspondiente, cuando éstos le hayan lesionado su patrimonio, bien sea propio, federal o local.

De lo anterior, se desprende que el Estado puede causar daños lesionando los derechos de los particulares por el funcionamiento normal o anormal; por actos legales y por aquellos de riesgos y peligros excepcionales creados por el propio poder público. En uno o en otros casos encontramos siempre actos jurídicos u operaciones materiales realizados por sus servidores públicos, o ciertos hechos cometidos durante el funcionamiento del servicio y otros daños derivados de la ausencia de dicho funcionamiento.

No omitimos señalar que pueden darse casos de concurrencia de responsabilidades en los que exista también la participación de particulares, en los que se presenta una responsabilidad solidaria o bien proporcional, siempre y cuando este pudiera medirse en relación al monto resarcible, entre el gobierno y los terceros particulares.

Resaltamos como ya lo vimos antes, la existencia de casos de concurrencia de entidades administrativas adscritas a diferentes niveles de gobierno, como son las

⁴⁰ CASTRO ESTRADA, Álvaro. Op. Cit. p. 328.

dependencias o entidades federales, estatales y municipales. De igual forma, consideramos que el criterio a seguir de resarcimiento sería de una responsabilidad solidaria cuando no sea posible determinar la proporción en que participó cada entidad administrativa en la producción del daño y proporcional cuando esta intervención pueda ser determinada en relación al monto resarcible.

B) OBJETO Y REPARACIÓN DEL DAÑO

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

Para el jurista Joaquín Martínez Alfaro, la reparación es “el restablecimiento de la situación anterior a la comisión del daño o en el pago de daños y perjuicios cuando sea imposible dicho restablecimiento”.⁴¹

De este modo encontramos que existen dos formas de indemnizar: “1) La Indemnización en especie consiste en reestablecer la situación anterior a la comisión del daño, siempre y cuando sea posible dicho reestablecimiento; ejemplo: si se quiebra un cristal se coloca otro en su lugar, lo que significa que el daño fue reparado en forma total y 2) La indemnización en numerario consiste en pagar los daños y perjuicios cuando es imposible restablecer la situación anterior a la comisión del daño, o sea cuando no se puede indemnizar en especie. Ejemplo: cuando el daño consiste en la pérdida de un órgano, pues en este caso el daño se va a reparar pagando una suma de dinero, en consecuencia la reparación será parcial”.⁴²

⁴¹ MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. “Teoría de las Obligaciones”, 4 ed., Ed. Porrúa S.A., México 1997. p. 192.

⁴² Ibidem, p. 198.

Al respecto, el jurista Ernesto Gutiérrez y González señala: “Indemnizar es dejar sin daño; el vocablo se forma de ‘in’ sin, ‘damnun’ daño, y por ello... indemnizar es volver las cosas al estado que tenían antes del daño, y no como se cree, que es pagar una suma de dinero solamente... Sólo que no sea posible volver las cosas al estado que guardaban, entonces se paga en dinero el importe de los daños y los perjuicios”.⁴³

Por su parte, el Doctor Castro dice que podemos entender a la reparación como “dejar indemne al sujeto activo de la relación, es decir, aquel o aquellos que hayan resentido en sus bienes o derechos los daños derivados de la actividad administrativa, compensándolos económicamente de manera tal que se restaure la integridad del patrimonio afectado con tal actuación administrativa, sean éstos producto de un hecho o acto administrativo y sin importar que ellos provengan de conducta lícita o ilícita; habida cuenta que como presupuesto de procedencia no debe de haber obligación jurídica de soportarlos, en cuyo caso no nacería dicha obligación resarcitoria o reparadora que constituye el objeto de la responsabilidad”.⁴⁴

Concatenado a lo anterior podemos concluir diciendo que la reparación total del patrimonio afectado es el objeto de la relación jurídica obligacional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, destacando que para que proceda dicha reparación es necesario que se presenten ciertos requisitos, que a continuación abordaremos.

1.8 REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Primordialmente debe existir un daño; que sea imputable a la Administración Pública y el nexos causal entre uno y otro.

⁴³ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. “Derecho de las Obligaciones, 8ª ed. Ed. Porrúa S.A., México 1997. p. 123

⁴⁴ CASTRO ESTRADA, Álvaro. Op. Cit, p. 333.

A) DAÑO

La Real Academia de la Lengua Española dice que “Daño: (del Lat. Damnum) efecto de dañar; perjuicio, detrimento, menoscabo”.

La existencia de un daño es “una condición sine qua non de la responsabilidad civil, pues es evidente que para que exista la obligación de reparar, es necesario que se cause un daño”.⁴⁵

Para el autor Enneceruslehman, citado por el jurista Ochoa Olvera, el daño es “toda desventaja que experimentamos en nuestros bienes jurídicos (patrimonio, cuerpo, vida, salud, honor, crédito, bienestar, capacidad de adquisición)”.⁴⁶

Por su parte, el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 2108 nos dice que se entiende por daño:

“La pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”.

El mismo ordenamiento en cita en relación al perjuicio nos dice en el artículo 2109 que:

“Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita que debieran haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación”.

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

⁴⁵ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Op. Cit. p. 129

⁴⁶ OCHOA OLVERA, Salvador. “La Demanda por Daño Moral”, Ed. Editorialmente Alto, México 1993. p.2

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

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

c) Que el daño sea personal del demandante. Lo cual implica que sólo la persona que ha sufrido el daño pueda exigir su reparación.⁴⁷

El jurista Ochoa Olvera hace una clasificación del daño en: 1) Daño actual, 2) Daño futuro, 3) Daño directo, y 4) Daño indirecto o reflejo. A continuación veremos en que consiste cada uno de ellos:

- 1) Daño actual: “el que se da en el momento en que surge la controversia, y cuya existencia, magnitud y gravedad se asimilan al hecho ilícito que lo produce”.⁴⁸
- 2) Daño futuro: “es aquel que nunca presenta en el momento de la controversia las tres características del daño actual, es decir existencia, magnitud y gravedad, sino que al producirse el hecho ilícito, éste será consecuencia directa del evento dañoso, que se actualiza con posterioridad”.⁴⁹
- 3) Daño directo: “aquel que soporta el agraviado”.⁵⁰

⁴⁷ DELGADILLO, Luis Humberto. Op. Cit., p. 173

⁴⁸ OCHOA OLVERA, Salvador. Op. Cit., p. 6

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Idem.

- 4) Daño directo o reflejo: “que no es más que el sufrimiento del mismo por una persona distinta del agraviado inmediato”.⁵¹

Una vez explicado que es el daño y sus requisitos, realizaremos el estudio de los diversos tipos de daño y las diferencias que existen entre uno y otro.

1) DAÑO MORAL

“Es toda lesión sufrida por la víctima en sus valores espirituales: honor, honra, sentimientos y afecciones”.⁵²

El jurista Olivera Toro respecto al daño moral o extrapatrimonial como el lo refiere, nos señala que “se estima que lesiona un interés que no es patrimonial; esto es, que no entraña por sí mismo una pérdida económica, ni repercute en bienes de esa naturaleza, sino en atributos de la personalidad. Se parte de una contraposición negativa a un perjuicio patrimonial y se concibe como una lesión a un interés de naturaleza extrapatrimonial”.⁵³

Así tenemos que para el doctrinario De Cupis Adriano, citado por Olivera Toro, el daño moral “no puede ser definido más que en contraposición al daño patrimonial”.⁵⁴

A su vez el jurisconsulto García López, citado por Ochoa Olvera, define al daño moral como “el resultado perjudicial que tiene por objeto la lesión o menoscabo de alguno de los bienes o derechos correspondientes al ámbito estrictamente

⁵¹ Idem.

⁵² ROJINA VILLEGAS, Rafael. Op. Cit., p. 131

⁵³ OLIVERA TORO, Jorge. “El Daño Moral”, 2ª ed., Ed. Themis, México 1996., p. 1

⁵⁴ Idem.

personal de la esfera jurídica del sujeto de derecho, que se recaen por vía satisfactoria bajo el criterio equitativo del juez”.⁵⁵

Para el autor Pachioni el daño moral es aquel “que opera exclusivamente sobre nuestra personalidad moral, constituye ya sea un sufrimiento sin repercusión sobre la entidad de nuestro patrimonio, presente o futuro”.⁵⁶

En lo conducente al daño moral en nuestra Legislación es definido de la siguiente forma de acuerdo al artículo 1916 del Código Civil Federal:

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

2) DAÑO PATRIMONIAL

“Es todo menoscabo sufrido en el patrimonio por virtud de un hecho ilícito, así como la privación de cualquier ganancia que legítimamente la víctima debió haber obtenido y no obtuvo como consecuencia de ese hecho”.⁵⁷

Al respecto hay quien opina que en el daño patrimonial la lesión menoscaba los bienes o derechos que se encuentran en el sector patrimonial o económico.⁵⁸

⁵⁵ Ibidem.p. 15

⁵⁶ Ibidem. p. 8

⁵⁷ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Op. Cit., p. 130

⁵⁸ OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit., p. 4

De lo anterior, podemos decir que el daño patrimonial se refiere a la existencia de un menoscabo o lesión de carácter económico o patrimonial, mientras que en el daño moral hay una afectación en la persona del sujeto, es decir, se lesionan sus sentimientos no su patrimonio.

El jurista Leguina Villa, citado por el autor Cobo Olvera nos dice que el daño que sufre el particular en sus bienes y derechos ha de ser: a) efectivo b) evaluable económicamente, y c) individualizado en relación a una persona o grupo de personas. En este sentido expondremos en que consiste cada uno de ellos.

a) Daño efectivo.- “Por daño efectivo hay que entender el cierto ya producido. Los llamados daños eventuales o simplemente posibles, pero no actuales, se excluyen del concepto de efectivo”.⁵⁹

De igual forma, para el jurista Gil Ibañez, el daño debe ser efectivo cuando “se hace referencia a la producción real del mismo, excluyéndose los daños hipotéticos, eventuales, futuros o simplemente posibles, así como los contingentes, dudosos o presumibles, sin que tampoco sea bastante la mera frustración de una expectativa”.⁶⁰

b) Daño evaluable económicamente.- De acuerdo con el doctrinario Leguina Villa “El requisito del carácter evaluable del daño concurre cuando se ha producido un auténtico quebranto patrimonial, no cuando sólo ha habido simples molestias o perjuicios subjetivos sin transcendencia económica objetiva”.⁶¹

⁵⁹ COBO OLVERA, Tomás. “El Procedimiento para la Exigencia de Responsabilidad Patrimonial a las Administraciones Públicas –Normativa, Jurisprudencia, Doctrina y Formularios-“, Ed. Bosh, S.A., España 1998. p. 42.

⁶⁰ GIL IBÁÑEZ, José Luis. “La Responsabilidad Patrimonial de los Servidores Públicos (Jurisprudencia Contencioso-Administrativa)”, Ed. Actualidad Editorial S.A. Madrid 1994. p. 41

⁶¹ Cobo Olvera Tomás, Op. Cit., p. 44.

Para el jurista Gil Ibañez el carácter de evaluable económicamente se refiere además a que “ya afecte a los daños ya a los derechos del interesado. Esto implica que la lesión tenga una trascendencia patrimonial apreciable, que se pueda cuantificar y valorar en dinero, no comprendiendo las simples molestias”.⁶²

c) Daño individualizado con relación a una persona o grupo de personas.- “La individualización del daño en una persona o grupo de personas excluye del ámbito de la responsabilidad las cargas o incomodidades generales que, por exigencias de los intereses públicos, la Administración puede hacer gravitar sobre los particulares al organizar los servicios públicos.”⁶³

Así mismo también se dice que el daño en relación al carácter de individualización implica que “la lesión debe ser residenciable en un patrimonio concreto y que, además, exceda de los que pueden considerarse comunes de la vida social, o sea, que no se incluya entre las cargas generales que exige la vida en común”.⁶⁴

Concluiremos este apartado citando al jurista Castro Estrada que al respecto dice que “los daños y perjuicios de que se traten deben de ser reales y susceptibles de valuarse en dinero; estar directamente relacionados con una o varias personas, y ser iguales a los que pudieran afectar al común de la población, es decir, a las llamadas cargas públicas que afectan a la población en general. Así mismo, se encontrarían excluidos los daños derivados por causa de fuerza mayor, que evidentemente no podrán ser imputados al Estado”.⁶⁵ Este último punto más adelante lo explicaremos a detalle.

B) NEXO CAUSAL

⁶² GIL IBAÑEZ, José Luis. Op. Cit., p. 42

⁶³ COBO OLVERA, Tomás. Op. Cit., p. 46.

⁶⁴ GIL IBAÑEZ, José Luis. Op. Cit., p. 43

⁶⁵ CASTRO ESTRADA, Álvaro. “síntesis sobre los aspectos más relevantes de la propuesta de incorporación de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado al orden jurídico mexicano”. Quórum, México, año VIII, número 67, julio-agosto 1999. p. 160-161.

“La doctrina reconoce como nexo causal el vínculo de la causalidad que debe existir entre la conducta, dolosa o por negligencia, y el daño o perjuicio causado”.⁶⁶

Por mucho que exista un daño real, individualizado y evaluable económicamente, si no hay un nexo causal entre dicho daño y el servicio público o actividad de la Administración Pública, no puede imputarse a esta última la responsabilidad del daño.

En este sentido el jurista Jesús Leguina Villa, autor citado por el Doctor Castro Estrada, al hablar sobre la responsabilidad del Estado, señala que: “Para que nazca la obligación de indemnizar a cargo de la Administración es preciso que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, es decir, tienen que darse una relación de causa a efecto entre las actividades administrativas y el daño sufrido por un tercero. Sin el nexo causal, no será posible imputar el daño a la administración”.⁶⁷

Para el Maestro Ernesto Gutiérrez y González “el daño y el perjuicio que se causen, deben ser consecuencia directa inmediata de la conducta ilícita de acción u omisión, y no presentarse como una consecuencia indirecta o mediata.” En ese contexto, el artículo 2110 del vigente Código Civil para el Distrito Federal establece que:

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

De lo anterior se desprende la estrecha vinculación que existe entre el nexo causal y la imputación de la responsabilidad al Estado por los daños antijurídicos que haya causado al patrimonio de los particulares con motivo de su actividad administrativa, o bien, de los servicios públicos que éste proporcione.

⁶⁶ DELGADILLO, Luis Humberto. Op. Cit., p.174

⁶⁷ CASTRO ESTRADA, Álvaro. Op. Cit., p. 326

“La indemnización reclamada por el particular exige también la acreditación de la relación causa-efecto entre la actividad del Estado y los daños y perjuicios, efectivamente producidos por ella. La demostración causal no resulta sencilla; por el contrario, se trata de un requisito fundamental de indudable rigor técnico jurídico”.⁶⁸

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

1.9 EXCLUYENTES DE RESPONSABILIDAD

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

A) CULPA INEXCUSABLE DE LA VÍCTIMA

En este caso, el daño es sufrido como consecuencia de la culpa de la víctima, debido por una acción u omisión intencional o meramente dolosa o no intencional que es una consecuencia de negligencia o falta de cuidado. Es decir, surge en aquellos casos en los que la víctima también participa en la acción u omisión que ocasiona un determinado resultado y se debe acreditar la relación causa-efecto entre la conducta personal del afectado y el daño o perjuicio sufrido, de tal forma que si se encuentra un nexo directo e inmediato el Estado queda absuelto de asumir la reparación del daño.

⁶⁸ CASTRO ESTRADA, Álvaro. “síntesis sobre los aspectos más relevantes de la propuesta de incorporación de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado al orden jurídico mexicano”. Op. Cit. p. 161.

Bajo esta idea el jurista Delgadillo Gutiérrez, nos dice que “A la culpa de la víctima le son aplicables los mismos fundamentos de la culpa del autor del daño, por lo tanto, aquélla puede surgir de una acción o de una omisión de la víctima, pero para que sea exonerativa de la responsabilidad también debe mediar entre la conducta ilícita de la víctima y el daño o perjuicio una relación de causa efecto”.⁶⁹

B) CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR

De acuerdo al jurista Delgadillo Gutiérrez por caso fortuito o fuerza mayor se entiende “aquel acontecimiento imprevisto e irresistible proveniente de la naturaleza”.⁷⁰

Al respecto el doctrinario Villoro Toranzo explica: “por fuerza mayor se entienden, todas aquellas fuerzas ante las cuales el hombre se halla totalmente impotente tanto para repelerlas como para predecirlas y evitarlas”.⁷¹ Así mismo, considera que “la fuerza mayor interviene en dos formas en el orden jurídico: o causando daño que, por definición, no serán imputables a nadie, o haciendo imposible el cumplimiento de determinadas obligaciones. Cuando por fuerza mayor el deudor no puede cumplir una obligación, desaparece la responsabilidad del deudor y éste queda exonerado del cumplimiento de la obligación”.⁷²

En este sentido el jurista Esguerra Portocarrero, citado por Delgadillo Gutiérrez, dice que “El hecho debe ser en sí mismo imprevisible e irresistible, de manera tal, que ni la víctima ni la Administración, ni ninguna otra persona colocada en las mismas circunstancias de modo, tiempo y lugar, habría podido preverlo y resistirlo. Un acontecimiento que se hubiera podido prever y evitar obrando con mayor

⁶⁹ DELGADILLO, Luis Humberto. Op. Cit., p. 174

⁷⁰ Ibidem, p. 176

⁷¹ VILLORO TORANZO, Miguel. “Introducción al Estudio del Derecho”. Porrúa S.A., México 1993. p. 338

⁷² Ibidem, p. 339

diligencia y cuidado, o a costa de un mayor esfuerzo y sacrificio, no es un caso fortuito”.⁷³

C) HECHOS DE UN TERCERO

En nuestra Legislación encontramos que de acuerdo al artículo 1910 del Código Civil Federal:

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

Aunado a lo anterior, Delgadillo Gutiérrez dice que “...constituye un principio general del derecho que quien cause un daño a otro debe repararlo, por ello sólo aquel que con su conducta causó un daño es quien debe repararlo”.⁷⁴ Y al respecto sigue diciendo que “para que el hecho de un tercero, sea o no lícito, opere como excluyente de responsabilidad es menester que no sea una persona de cuyos actos sea responsable el Estado; es decir, que no se encuentre vinculada por la relación de servicio con el Estado, bien sea por un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza”.⁷⁵

De lo anterior, podemos concluir diciendo que la exoneración del Estado en la reparación de los daños provocados por un tercero, es un caso en el cual el Estado no tiene por qué responsabilizarse de un hecho en el que no participó de manera directa e inmediata.

⁷³ DELGADILLO, Luis Humberto. Op. Cit., 176.

⁷⁴ Ibidem, p. 177

⁷⁵ Idem.

CAPÍTULO 2
RESPONSABILIDAD CIVIL Y PATRIMONIAL DEL ESTADO ESPAÑOL

2.1 ANTECEDENTES

Para comenzar con este capítulo estimamos pertinente partir del concepto de responsabilidad civil que nos brinda el doctrinario Carnelutti el cual nos dice que “la definición más exacta de responsabilidad civil es la que ve en ella la posición de desventaja del sujeto al que el ordenamiento jurídico transfiere la carga del daño privado mediante la imposición de su reparación; tal sujeto (responsable) sufre la relación jurídica encaminada a colocar el daño a su cargo imponiéndole su reparación. La misma responsabilidad consiste en la sumisión a tal reacción, en la necesidad jurídica de tenerla que soportar”.

76

Así mismo hay que señalar la importancia que existe entre la responsabilidad civil contractual y la responsabilidad civil extracontractual considerada desde distintos puntos de vista, para posteriormente llegar a lo que hoy en día es la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que esta última, surge de la consideración de la responsabilidad civil extracontractual.

En este sentido el jurista Bonasi expresa que “el estudio de la responsabilidad civil se basa en la distinción entre responsabilidad contractual y extracontractual, aunque el hecho de que muchas normas concernientes al resarcimiento del daño sean comunes a ambos tipos de responsabilidad”.⁷⁷

El doctrinario Jordano se pronuncia al respecto diciendo que “aquél que ejerce una actividad que necesariamente lleva aparejada como consecuencia inevitable la eventualidad de que se produzca un daño derivado del ejercicio de tal actividad, con independencia de que exista o no culpa por su parte. Se opera así una

⁷⁶ BLANCO GÓMEZ, Juan José. “La concurrencia de Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual en un mismo Hecho dañoso. Problemática en Derecho Sustantivo Español”, Ed. Dykinson S.L., Madrid 1996., p. 15

⁷⁷ *Ibíd*em p. 16

conexión entre el ámbito de la responsabilidad y el riesgo típico de la actividad de que se trate. El titular de ésta responde porque tiene el poder

de control sobre la misma, porque está en condiciones de asegurarse frente a sus consecuencias dañosas, y porque de la misma manera que el ejercicio de la actividad que genera el riesgo le reporta la obtención de los beneficios a ella aparejados.⁷⁸

Para el doctrinario Pierrano la esencia de la responsabilidad civil “radica en expresar una relación de alteridad entre dos sujetos de derechos, relación que se caracteriza por la existencia de una obligación de reparar”.⁷⁹

Para entender mejor lo que a continuación expondremos, citaremos al doctrinario Pere-Joan Torrent, quien nos dice que “cuando la legislación administrativa y la doctrina hablan de responsabilidad patrimonial, se refieren a la responsabilidad extracontractual, responsabilidad que suele denominarse en el ámbito del derecho privado como responsabilidad civil extracontractual”.⁸⁰ Y de esta forma, nos sigue diciendo que “... al hablar y estudiar el seguro de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, nos estamos refiriendo al seguro de la responsabilidad civil de dichas Administraciones”.⁸¹

Se estima necesario, continuar con la exposición de la responsabilidad patrimonial en el sistema español y para ello a fin de introducción se iniciara de las palabras de los juristas Alpa y Bessone, quienes dicen que “la tendencia a socializar los riesgos y costes de la actividad dañosa no se limita a una revisión de las reglas de responsabilidad, sino que pretende sustituir los instrumentos de Derecho privado

⁷⁸ Ibídem p. 21

⁷⁹ Ibídem p. 25

⁸⁰ TORRENT I RIBERT, Pere-Joan. “La responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas”, Ed. Mapfre S.A., Madrid 1995., p. 101

⁸¹ Ídem p. 102

por instrumentos públicos, asistiéndose así a la superación, para ciertas hipótesis de daños, de la responsabilidad a favor de modalidades de garantía colectiva”.⁸²

Ahora señalaremos a la Constitución Española de 1931, como lo refiere el jurista Jesús González quien se pronuncia al respecto diciendo que “como consecuencia de una iniciativa de Antonio Royo-Villanova, en su artículo 41.3, establecía lo siguiente “la responsabilidad subsidiaria del Estado o la corporación a que sirviera el funcionario que, *en el ejercicio de su cargo, infringiera sus deberes con perjuicio de tercero*”.⁸³

Siguiendo en orden cronológico se abordará el estudio de la Ley Municipal de 1935, con la cual “va a iniciar un cambio de regulación desigual de la responsabilidad de la Administración local y en la estatal, al disponer en su artículo 209 que:

Las entidades municipales responderán civilmente de los perjuicios y daños que al derecho de los particulares irroque la actuación de sus órganos de gobierno o la de sus funcionarios en la esfera de sus atribuciones respectivas, directa o subsidiariamente, según los casos”.⁸⁴

La responsabilidad patrimonial del Estado es de reciente creación en el Sistema Jurídico Español, pues fue hasta 1950, sin considerar que la II República específicamente en el artículo 41 de la Constitución Republicana de 1931 constitucionalizó por primera vez la responsabilidad de la Administración española, aunque configurándola como subsidiaria y remitiendo, para su concreción, a la Ley, y sólo en determinadas disposiciones sectoriales ha sido que los funcionarios

⁸² BLANCO GÓMEZ, Juan José. Op. Cit. p. 22

⁸³ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas”, Ed. Civitas, Madrid 1995., p.41.

⁸⁴ Ídem p.42.

y no la Administración son quienes respondían extracontractualmente de los daños ocasionados por su actividad a quienes lo sufriese.⁸⁵

El principio de responsabilidad directa de las Administraciones públicas del Estado en su conjunto se aplica para dirimir litigios entre Estados, o entre Ciudadanos y Estados, o entre ciudadanos e instituciones de la propia comunidad Europea. A partir de 1991, después de una celebre sentencia conocida como Sentencia Franckovich, el Tribunal de Luxemburgo ha establecido el principio de que todo Estado miembro de la Unión Europea tiene que responder directamente de los daños que cause a cualquier ciudadano de la Unión Europea, a sus propios ciudadanos o a cualesquiera otros de la Unión por el incumplimiento del derecho comunitario.⁸⁶

Anteriormente no se reconocía una responsabilidad directa por parte del Estado sino que como nos lo indica el distinguido doctor Leguina Villa “el Tribunal supremo entendió que cuando la actividad administrativa causaba daños a los particulares, esos daños eran directamente imputables a los funcionarios, siempre que mediara culpa o negligencia y, en ningún caso, a las Administraciones públicas de los que tales funcionarios formaron parte”.⁸⁷

Con la aparición de la Ley del Régimen Local de 1950 hasta este momento, en España “se reconoce una responsabilidad directa de los entes locales, en aquellos casos en que los daños padecidos por los ciudadanos fueran debidos a actividad

⁸⁵ MIR PIUGPELAT, Oriol. “La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Hacia un Nuevo Sistema”, Ed. Civitas Ediciones, Madrid 2002. p.37

⁸⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. “La responsabilidad patrimonial del Estado Memorias del Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado”, Varios, México 2000, p. 5

⁸⁷ Idem

administrativa en la que no interviniera culpa o negligencia grave de los funcionarios”.⁸⁸

Una vez que hemos analizado la Constitución de 1931, la Ley Municipal de 1935 y la Ley de Régimen Local de 1950, es momento de abordar la siguiente legislación con lo que comenzaremos diciendo que “España ha sido pionera en instaurar una responsabilidad objetiva global a través de la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954”.⁸⁹

Y así llegamos a la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 donde gracias a ésta se implementa un sistema de responsabilidad directa y objetiva. Como destaca el Doctor Leguina Villa al decir que “se consagra un principio de responsabilidad directa de los entes públicos debido tanto al funcionamiento ilegítimo, culposo o culpable, como incluso a funcionamientos ortodoxos, perfectamente ajustados a la legalidad”.⁹⁰

Concatenado a lo anterior expondremos el criterio del jurista González Pérez quien formó parte en la elaboración de la Ley de Expropiación Forzosa, quien señala que “constituye una de las importantes leyes promulgadas en los años cincuenta, que estructuraron el Estado de Derecho, manifestación de un decidido propósito de sujetar la acción administrativa al ordenamiento jurídico, siendo la que marcó el jalón definitivo en la consagración del principio de responsabilidad patrimonial de la Administración pública”.⁹¹

El profesor García de Entería, citado por el jurista Ahumada Ramos, destacó que en la fórmula legal del artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, quedaban incluidos no sólo los daños ilegítimos que son consecuencia de una actividad culpable de la Administración o de sus agentes, supuesto comprendido en la

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ MIR PIUGPELAT, Oriol. Op. Cit. p. 29.

⁹⁰ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Op.Cit., p. 6

⁹¹ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas”, Ed. Civitas, Madrid, 1996., p.39.

expresión “funcionamiento anormal de los servicios públicos”, sino también los daños producidos por una actividad perfectamente lícita, como indica claramente la referencia explícita que el legislador hace a los casos de funcionamiento normal.⁹²

De lo anterior se puede colegir que “la responsabilidad presentaba dos aportaciones diferentes que revolucionaron a las contenidas en la legislación local.

1. Es una responsabilidad siempre directa de la administración, ya no subsidiaria, sin perjuicio de ejercer su derecho de repetir en contra del funcionario causante del daño.

2. Responsabilidad objetiva global, lo cual se desprende del artículo 121.1 al establecer que el lesionado tendría derecho a indemnización no sólo cuando el daño derivara del funcionamiento anormal de los servicios públicos, sino aún cuando dicho servicio público hubiera funcionado de un modo normal, sin que el criterio de imputación fuera el de ilicitud o culpa”.⁹³

Siguiendo esta tesitura, el jurista González Pérez dice que no se contempló la posibilidad de indemnizar los derechos no patrimoniales, al establecer lo siguiente “... pero la Ley de expropiación forzosa contenía una importante limitación, al referirse únicamente a la indemnización de la lesión que los particulares sufrieran en sus bienes y derechos a que la ley se refería, es decir, según su artículo 1, la propiedad privada o de derecho o intereses patrimoniales legítimos. En consecuencia quedaban sin protección aquellos derechos no patrimoniales, como la libertad individual, la salud, la integridad física”.⁹⁴

⁹² AHUMADA RAMOS, Francisco Javier. “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Elementos estructurales: lesión de derechos y nexo causal entre la lesión y el funcionamiento de los servicios públicos”, Ed. Aranzadi, España, p. 43.

⁹³ MIR PIUGPELAT, Oriol. “La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Hacia un Nuevo Sistema”, Ed. Civitas Ediciones, Madrid 2002, p. 40.

⁹⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas”, Ed. Civitas, Madrid, 1996, p. 43.

Pero la anterior crítica fue subsanada a través de una redacción diferente “ de la formula general del principio de responsabilidad patrimonial del Estado que atribuyó el artículo 40.1 de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 al establecer que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa”.⁹⁵

Hay que destacar la idea del distinguido Doctor Leguina, cuando refiere que “Hay un derecho de todos: no solo de los ciudadanos españoles sino de cualquier persona que en territorio español reciba un daño como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, a ser reparado, a quedar indemne, a recibir la correspondiente indemnización de la administración causante del daño. Creo que tengo que enfatizar la importancia y subrayarla aquí en México de que el Constituyente Español recogiera este principio y lo elevara a categoría de derecho constitucional”.⁹⁶

Como se puede observar, el sistema de responsabilidad administrativa de la ley de expropiación forzosa fue tomado por la ley de régimen jurídico de la Administración del Estado de 1957, manteniendo su régimen de responsabilidad objetiva global, mejorándolo y aclarando algunas lagunas que contenía la regulación de 1954. Y que a su vez en 1957 el legislador al reconocer la responsabilidad objetiva de la Administración en la ley de la organización administrativa estatal, la consolidó y le dio una mejor solemnidad confirmando y perfeccionando su rango normativo.

El criterio del jurista Martín Rebollo consiste en que “el sistema implantado tras la entrada en vigor de la Ley de Expropiación Forzosa y la Ley de Régimen Jurídico es, en efecto, amplio y progresivo. La administración responde de toda lesión que

⁹⁵ *Ibíd.*, p. 44.

⁹⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Op.Cit.*, p. 8

sufren los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos que implique un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, que sea imputable a la propia Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sin referencia alguna a la idea de culpa, siempre que medie entre el hecho o acto determinante del daño y éste una relación de causalidad y se reclame en el plazo de un año”.⁹⁷

La responsabilidad directa en el Derecho Español, la cual se refiere en todo momento a que el particular no tienen la obligación de identificar al funcionario público que le ocasionó el daño, tal como lo establece el jurista Leguina al decir que “ la víctima del daño no tiene que identificar, no tiene que localizar al agente público, al funcionario que con su conducta personal ha causado el daño, y sólo una vez identificado éste y probada su culpabilidad, su responsabilidad, se transfiere, se imputa a la administración. En efecto, el funcionario es un órgano de la administración, y cuando la actividad administrativa desempeñada a través de agentes públicos causa un daño, la responsabilidad o los efectos indemnizatorios de esa acción dañosa se imputan directamente al ente”.⁹⁸

Una vez analizada la responsabilidad directa, hay que mencionar la responsabilidad objetiva entendida ésta como “... la resarcibilidad de los daños que se derivan no de conductas ilegales o culpables sino del funcionamiento legal, correcto, normal de la actividad administrativa, pero que con una consecuencia inevitable, y muchas veces involuntaria, desencadena un evento lesivo en un patrimonio cuyo titular no tienen el deber de soportar”.⁹⁹

⁹⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas”, Ed. Civitas, Madrid 1995., p. 44.

⁹⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Op.Cit., p. 10

⁹⁹ Ibídem p. 11

Es necesario señalar que en el derecho español existe una responsabilidad subsidiaria entre el Estado y el agente público que desarrolló la actividad que le causa un daño al gobernado, es decir, que la Administración es solidaria con el agente para responder al gobernado.

Para ilustrar la idea anterior citaremos las palabras del jurista Leguina quien al respecto opina que “La responsabilidad es solidaria y, por tanto, la víctima puede dirigirse frente a cualquiera de ellas por la totalidad del quantum indemnizatorio. Luego serán ellas a través de una acción de repetición quienes repartan la cuantía pagada por una...”.¹⁰⁰

De lo anteriormente mencionado se puede concluir que “ La responsabilidad directa y objetiva de un ente público en España, de una administración pública, puede ser la consecuencia de actos normativos de los reglamentos administrativos, puede ser la consecuencia de actos administrativos, de actos unilaterales a través de los cuales ejercen esas potestades propias y exclusivas de la administración, de operaciones puramente de actuaciones estrictamente materiales de la administración... no solo de actuaciones positivas, sino de omisiones o inactividades, de situaciones dañosas debidas a la no actuación de una administración pública”.¹⁰¹

2.2 MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO

En aspectos de responsabilidad, la base doctrinal más que la jurisprudencia fue un aspecto fundamental para su incorporación y desarrollo en el sistema jurídico español y en ese sentido se destacarán las posiciones en que se han situado los distintos doctrinarios para defender o rechazar el sistema vigente de la responsabilidad patrimonial de la Administración en el derecho español, por lo que citaremos a algunos juristas donde establecen su particular postura como ya lo

¹⁰⁰ *Ibíd*em p. 14.

¹⁰¹ *Ídem*.

hemos venido señalando en el desarrollo del presente trabajo, uno de los principales expositores es el jurista García de Enterría, quien ha contribuido a fundamentar teóricamente el aspecto de la Ley de Expropiación Forzosa, como ya se ha citado.

Quien ha tenido también una destacable participación sobre el tema que hoy nos ocupa es el distinguido jurista español Leguina Villa, principalmente con la aportación de su obra titulada “la Responsabilidad Civil de la Administración Pública”, sin menospreciar sus demás intervenciones en el ámbito del derecho.

Más adelante encontramos al doctrinario Garrido Fralla quien se opone abiertamente a la interpretación doctrinal dominante en 1994, negando que la normativa española recogiera una responsabilidad objetiva global, que cubriera toda la actividad administrativa, como lo podemos observar del análisis de su obra “El derecho a indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada”.

Y así sucesivamente con los doctrinarios que en el desarrollo del presente trabajo se han ido abordando y destacando su valiosa interpretación y contribución a la teoría que hoy en día nos sirve de cimientos para el análisis del presente tema que hoy nos ocupa.

Ahora nos introduciremos al análisis del marco jurídico y para ello partiremos de la Constitución Española de 1978, que en opinión del jurista Mir Puigpelat fue con la Constitución de 27 de diciembre de 1978 donde la responsabilidad objetiva de la Administración Pública consigue la solidez normativa, al señalar que “ el hito más importante, sin lugar a dudas de la posterior evolución de la institución de la responsabilidad administrativa en España ha sido su reconocimiento por parte de la Constitución de 1978. Se vincula de forma esencial al sometimiento de la

responsabilidad extracontractual por los daños que su actuación pueda ocasionar”.¹⁰²

El jurista Ahumada Ramos, señala que dicha constitución “ha querido afirmar un principio general de responsabilidad de todos los poderes públicos”¹⁰³, al disponer en su artículo 9.3 que:

La constitución garantiza... la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Y continúa diciendo que “en su artículo 106.2, ha querido especificar dicho principio respecto de la responsabilidad de las Administraciones públicas, declarando el derecho de los ciudadanos a ser indemnizados por las lesiones que puedan sufrir en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.¹⁰⁴

Artículo 106.2.- Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Derivado de lo anterior llega a la crítica consistente en “la inexistencia de una configuración concreta de instituto resarcitorio en la Constitución tiene también trascendencia ante una eventual configuración unitaria de la responsabilidad patrimonial de todas las Administraciones Públicas en el ámbito de la Unión Europea”.¹⁰⁵

En este sentido ahora es el turno de la Ley denominada 30/1992, la cuál establecía en su artículo 139.1 que:

¹⁰² MIR PIUGPELAT, Oriol. Op. Cit., p. 45

¹⁰³ AHUMADA RAMOS, Francisco Javier. Op. Cit., p. 35.

¹⁰⁴ *Ibídem* p. 36

¹⁰⁵ *Ibídem* 39.

1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.
2. En todo caso, el daño habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

Posteriormente encontramos a la Ley 4/1999, que modifica parcialmente a la Ley 30/1992, de este modo encontramos que el artículo 141.1 del mismo texto legal que con la Ley 4/199 solo lo complementa como a continuación señalaremos:

Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley.

Y que en redacción actual complementa el párrafo anterior disponiendo que:

No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o de circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el Estado de los conocimientos o de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las presentaciones

asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos.¹⁰⁶

Al respecto se pronuncia en el entendido que "...Pensamos que con dicho inciso el legislador ha querido únicamente salir al paso de cierta interpretación del sistema legal de responsabilidad que, por estar basada en postulados de cobertura social más que en términos de estricta justicia conmutativa, estaba conduciendo a una grave desfiguración del instituto resarcitorio."¹⁰⁷

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 1999 (RJ 1999, 6154), dice: "el nuevo apartado del artículo 141.1 LRC-PAC no ha hecho más que positivizar (esto es: convertir en derecho positivo, o sea, en derecho puesto, en derecho escrito) un principio que estaba ya latente(...) en la regulación anterior. Por tanto, hay que concluir que la ley sigue dando cabida dentro del instituto resarcitorio al caso fortuito, que, como es sabido, se

distingue del concepto de fuerza mayor en que mientras este último es referido a una causa extraña exterior al objeto dañoso y a sus riesgos propios, imprevisible en su producción y absolutamente irresistible o inevitable aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista".¹⁰⁸

Una vez que hemos analizado los preceptos de nuestro interés respecto de la Ley 30/1992 y nos hemos introducido a la Ley 4/1999 seguiremos en el sentido de lo que establece esta última en relación con su artículo 144 que en su nueva redacción establece:

Responsabilidad de Derecho Privado

Quando las Administraciones Públicas actúen en relaciones de Derecho Privado, responderán directamente de los daños y perjuicios causados por el personal que se encuentre a su servicio, considerándose la actuación de los

¹⁰⁶ Ibídem p. 40.

¹⁰⁷ Ibídem p. 41.

¹⁰⁸ Idem

mismos actos propios de la Administración bajo cuyo servicio se encuentre. La responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en el artículo 139 y siguientes de esta Ley.

Continuamos este apartado destacando las palabras del jurista Ahumada “el funcionamiento de la responsabilidad es único y descansa siempre en un principio objetivo de garantía de la esfera jurídica de los ciudadanos. La culpa no es más que un requisito exigible en determinadas modalidades de producción del evento lesivo”.¹⁰⁹

El jurista Pere-Joan señala que “el derecho administrativo con frecuencia faculta a una Administración Pública para dictar resoluciones y actos administrativos, que son plenamente conformes al derecho, que no serán anulados por ningún tribunal, pero que, sin embargo, generan una obligación de indemnizar a los particulares por daños y perjuicios que, según la ley, no tienen obligación de soportar”.¹¹⁰

Así mismo, el autor Mir Puigpelat señala que “respecto al sistema de responsabilidad patrimonial del Estado que en el año 2001, por tanto, la responsabilidad extracontractual de la Administración española sigue siendo, en sus rasgos fundamentales, la misma que en 1954: una responsabilidad objetiva global, para todos los sectores de la actividad o inactividad administrativa (actividad jurídica y material: tras la reforma de 1999, además, no sólo la desarrollada en las relaciones de Derecho público, sino también la del Derecho privado)”.¹¹¹

¹⁰⁹ Idem p. 45.

¹¹⁰ TORRENT I RIBERT, Pere-Joan. Op. Cit., p. 107

¹¹¹ MIR PUIGPELAT, Oriol. Op. Cit., p. 60.

CAPÍTULO 3
MARCO JURÍDICO MEXICANO, RESPONSABILIDAD CIVIL Y SU RELACIÓN
CON EL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL.

3.1 ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL Y PATRIMONIAL

Iniciaremos este capítulo con algunos de los antecedentes que se tienen registrados sobre la responsabilidad por parte del Estado para reparar los daños causados, partiendo de la responsabilidad civil que antes se reconocía, para posteriormente llegar a la responsabilidad patrimonial del estado que actualmente es reconocida por nuestra Carta Magna.

En el año 1822 se expidió la Ley de Pensiones para Viudas y Huérfanos de los soldados insurgentes y españoles. “Con esta ley el legislador reconoció que debía otorgar una pensión a los dependientes de quienes hubiesen muerto en defensa de una causa pública, asimismo el Estado se responsabilizó de los daños causados a extraños enemigos”.¹¹²

Ley del 22 de febrero de 1832 y el acuerdo de 10 de noviembre de 1836, con los cuales se observa la preocupación por parte del Estado para reparar los daños generados por sus agentes, al establecerse en la citada ley que “los sublevados del movimiento de independencia debían responder con sus bienes por las propiedades ajenas de las que se hubiesen apoderado. De esta forma el Estado asumió la responsabilidad por los daños causados por sus agentes”.¹¹³ Y por lo que respecta al citado acuerdo determinaba “la reparación a unos habitantes por las pérdidas que sufrieron con la toma de Zacatecas el 10 de mayo de 1835”.¹¹⁴

¹¹² INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Op. Cit., p. 35

¹¹³ CASTRO ESTRADA, Álvaro, “Responsabilidad Patrimonial del Estado –Análisis doctrinal y Jurisprudencial Comparado. Propuesta Legislativa en México-“, Op. Cit., p 136.

¹¹⁴ Ídem.

Llegamos a octubre de 1855 donde se expide la Ley de Reclamaciones o conocida también por el nombre de El Decreto de Don Juan Álvarez, en esta Ley “se reconocieron las deudas contraídas por los caudillos principales de la Revolución y mandó se liquidaran para su admisión y pago; es decir, tuvo por objeto indemnizar a las víctimas por daños causados por acciones bélicas”.¹¹⁵

Otro ejemplo en cuestiones de guerra o como daños producidos por causas de la misma encontramos a las Leyes de Juárez, del 11 de febrero, 25 de marzo y 17 de diciembre de 1860, donde “se acuerda una indemnización a las víctimas de los daños en sus bienes muebles e inmuebles, ocurridos durante el bombardeo en Veracruz. Resulta de gran relevancia destacar tal y como lo hace Ricardo J. Zevada, que estas leyes se fundamentan en la idea del riesgo que la guerra genera, ajena a la necesidad de comprobar la culpabilidad en el ejercicio de su función de guerra”.¹¹⁶ En efecto, el legislador sólo tuvo en cuenta que se había producido un daño que era necesario reparar; por lo que podemos afirmar (en palabras del jurista Castro Estrada) que el legislador se basó en el principio de responsabilidad objetiva.

Concatenado a lo anterior analizaremos la Ley de Reclamaciones del 24 de noviembre de 1917 sin omitir mencionar que esta Ley sustituyó a la de 1911. En esta las reclamaciones debían estar fundadas en daños causados por fuerzas revolucionarias reconocidas como tales por los Gobiernos legítimos, y en las causadas por las fuerzas de esos mismos gobiernos en ejercicio de sus funciones y durante la lucha contra los rebeldes, o en los causados por las fuerzas dependientes del llamado Ejército Federal hasta su disolución.¹¹⁷

No podían, según la ley en comento, reclamarse indemnizaciones por perjuicios, entendidos éstos como las ganancias o beneficios futuros que se dejan de obtener

¹¹⁵ Ídem.

¹¹⁶ Ídem.

¹¹⁷ *Ibidem.*, p. 137

con motivo del daño. La competente para conocer de las reclamaciones en primera instancia era una Comisión Constitutiva dependiente de la Secretaría de Hacienda, de acuerdo al artículo 10 de la Ley, al acudir los interesados en reclamación ante la Comisión, se entendía que renunciaban a reclamar judicialmente, por lo que, contra las resoluciones dictadas en el procedimiento de reclamación, sólo procedía el amparo.¹¹⁸

Derivado de lo anterior, consideramos que esta Ley seguía un criterio objetivo, es decir, la ley no requería que los daños hubieran sido causados de manera legal o ilegal, con o sin culpa, ni hace referencia alguna de tipo subjetivo.

La idea anterior la reforzamos destacando que esta Ley preveía un procedimiento administrativo breve pues constaba solamente de dos etapas:

- a) Primera etapa: se oía al afectado y a las autoridades correspondientes, se recibían las pruebas, se formulaban alegatos y se determinaba la procedencia de la reclamación;
- b) Segunda etapa: conocida como de resolución, se determinaba la indemnización por pagar y por último se formulaba un dictamen, que se notificaba al interesado para que expresara su conformidad o inconformidad, hecho esto, la Comisión dictaminadora pasaba el expediente al Presidente de la República para su resolución definitiva; misma que podía ser diferente a la dictada por la Comisión.

A) LEY DE RECLAMACIONES

Continuando en orden cronológico es el turno de analizar la Ley de Reclamaciones por daños provenientes de la Revolución de 11 de septiembre de 1919, publicada el Diario Oficial de la Federación de la misma fecha, mediante la

¹¹⁸ Idem.

cual el Presidente de la República Venustiano Carranza, aconseja la conveniencia de reformar la Ley de Reclamaciones de 24 de noviembre de 1917, respecto del procedimiento y funciones de la comisión.

En dicho decreto se destacó: “siendo motivo de especial atención los causados por muerte o lesiones, que no estaban expresamente incluidos en la Ley de 1917... Que ha sido siempre voluntad firme del Gobierno Mexicano emanado de la Revolución Constitucionalista, indemnizar justamente a todos los que hayan sufrido daños por causa de los movimientos revolucionarios y, por lo tanto, se hace necesario remover todos aquellos obstáculos que pudieran hacer dudar de la sinceridad de estos propósitos, especialmente en lo que se refiere a reclamantes extranjeros, que por no encontrar suficientemente explícita la Ley anterior se hubieran abstenido de presentar sus reclamaciones”.¹¹⁹

Esta nueva Ley establecía en su artículo 3º lo siguiente:

Son objeto de la presente Ley las reclamaciones que se funden en daños causados;

I.- Por fuerzas revolucionarias o reconocidas como tales por los Gobiernos legítimos que se hayan establecido en la República al triunfo de la Revolución respectiva,

II.- Por fuerzas de esos mismos Gobiernos en ejercicio de sus funciones durante la lucha contra los rebeldes,

III.- Por fuerzas dependientes del antiguo ejército federal hasta su disolución, y

IV.- Por forajidos o rebeldes, siempre que se compruebe que el daño causado se consumó a consecuencia de algún acto, lenidad u omisión imputables a las autoridades legítimas encargadas de dar garantías.

No habrá lugar a indemnización en el caso a que se refiere este inciso, si el paciente del daño hubiere ejecutado actos voluntarios significativos de un reconocimiento expreso de la autoridad de los rebeldes o forajidos o de la intención de ayudarlos contra las autoridades legítimas encargadas de dar garantías.

¹¹⁹ Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, Órgano constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, México, tomo XIII, núm. 10, jueves 11 de septiembre de 1919.

Por su parte el artículo 6º de la Ley en comento establece que:

Podrán ser motivo de indemnización los daños y perjuicios causados por muerte o lesiones siempre que no haya mediado imprudencia o provocación imputable a la víctima.

La estimación de los daños y perjuicios causados por muerte, se hará por la Comisión conforme a las leyes del Código Penal del Distrito Federal, teniendo en consideración la edad, estado civil, género de ocupación, estado de salud y bienes de fortuna de la víctima.

Hay que subrayar la importancia que tiene este artículo para nuestro estudio, pues la Ley de 1919 perfecciona el criterio de objetividad concatenado por la situación bélica a los casos por muerte y lesiones, causados a particulares por la acción u omisión de las autoridades encargadas de dar garantías y por otro lado hace referencia a una eximente de responsabilidad del Estado al establecer que la indemnización podrá ser reclamada en los términos anteriormente citados, siempre que no haya mediado imprudencia o provocación imputable a la víctima.

Las ideas anteriores son también adoptadas en la actual Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es reglamentaria del artículo 113 constitucional, tal como se señala en los siguientes epígrafes del presente trabajo.

Señalamos que la ley en comento fue reformada en cinco ocasiones, buscando con cada una de ellas el perfeccionamiento y contemplando criterios y situaciones que en su momento no se tomaban en cuenta, ampliando facultades de la comisión, creando un reglamento, entre otras. Este conjunto de reformas van ampliando los supuestos de daño e indemnización, observando el criterio objetivo

de responsabilidad en el marco de afectaciones causadas por autoridades competentes que hubieren omitido dar garantías al reclamante.

B) CÓDIGO CIVIL DE 1928

Ahora analizaremos el Código Civil de 1928 publicado con el nombre de Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en donde se empieza a reconocer la responsabilidad extracontractual del Estado, pues en su artículo 1927 establece que el Estado tenía la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estuvieran encomendadas. Esta responsabilidad que establecía este Código en comento, se refería a una responsabilidad subsidiaria y sólo podía hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tuviera bienes, o los que tuviese no fueran suficientes para responder del daño causado.

La exposición de motivos del artículo en cita se refiere a los empleados públicos, imponiendo al Estado la obligación subsidiaria de responder por los daños causados en el ejercicio de sus funciones. De lo anterior se puede deducir que el artículo 1928 vincula la responsabilidad del Estado con la responsabilidad del funcionario con lo que el Estado no asume del todo esta postura de responsabilidad objetiva y directa.

Siguiendo el análisis del artículo en comento se establecía que una vez identificado el funcionario, deberá ser demandado, y después de esperar los resultados de un procedimiento permeado, había que hacer la exclusión de bienes, si los hubiere, y si no los hubiere o fuesen insuficientes para cubrir lo reclamado, entonces ya se estará en condiciones de poder reclamar al Estado.

Nuestro Código Civil del Distrito Federal vigente en su artículo 1927 recoge el contenido del artículo 1928 antes citado, que aunque con reformas permanece fiel en contenido del de 1928 al establecerse que el Estado tiene obligación de responder del pago de los daños causados por sus empleados y servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas.

Como podemos observar se desvirtúa la responsabilidad solidaria al condicionar la responsabilidad patrimonial del Estado estableciendo que sólo podrá hacerse efectiva después de proceder contra el patrimonio del funcionario.

C) LEY DE DEPURACIÓN DE CRÉDITOS A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL 1941

Siguiendo en esa tesitura, ahora analizaremos la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 1941 y comenzaremos por destacar que esta Ley tiene por objeto depurar y reconocer las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal, pendientes de pago, nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos entre el 1 de enero de 1929 y el 31 de diciembre del mismo año.

De conformidad con el artículo 6 de esta Ley, el Ejecutivo Federal sometería al Congreso una iniciativa para prever el pago de las obligaciones que por sentencia del Tribunal Fiscal quedarían depuradas y reconocidas con cargo al Estado. Así mismo el artículo 10 de la Ley en comento establecía:

“Todo crédito, cualquiera que sea su origen, con las únicas excepciones a que se refiere el artículo 2º, para que en el futuro no exista asignación presupuestal, en el año de su constitución ni en el inmediatamente posterior, deberá reclamarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación en el mes de enero del ejercicio siguiente. De lo contrario prescribirá. Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos”.

Como se puede observar, el artículo antes citado se refiere a la responsabilidad civil, ya que menciona el tipo de conducta por parte del funcionario público responsable y con ello se establece la responsabilidad subjetiva o por culpa, así podemos observar un antecedente de la responsabilidad debido a que incluye elementos constitutivos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado como lo es: la actividad administrativa, el nexo causal, el daño producido así como la responsabilidad por parte del Estado en reparar los daños causados.

Por su parte el artículo 11 de la Ley en análisis en su fracción segunda refiere:

“La sentencia deberá limitarse a declarar que ha quedado o no demostrada la existencia de un crédito a cargo del Gobierno Federal y, en su caso, a fijar su monto. Si este no puede determinarse con las pruebas aportadas, se absolverá a la Hacienda Pública”.

Cabe destacar que la fracción anteriormente citada expone cómo deberá versar una sentencia que resolverá sobre la procedencia o no de un crédito a cargo del Estado, situación que también se contempla en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado al establecer en su artículo 23 lo siguiente:

“Las resoluciones que dicte el ente público federal 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”.

En el artículo 13 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal se establece:

“A partir del año de 1943, figurará en el presupuesto una partida para cumplir con los fallos que se dicten en los juicios a que se refiere el artículo 10. Las sentencias se cumplirán por orden riguroso, que se determinará conforme a un registro que a ese efecto habrá de llevarse, hasta el monto de la citada partida. Las restantes se cubrirán en el ejercicio siguiente o en los sucesivos de preferencia a las sentencias de años posteriores, pero también en orden riguroso de turno”.

Este artículo también representa un precedente de los actuales el artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado como a continuación se observa:

Los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial que se determinen conforme a esta Ley, con cargo a sus respectivos presupuestos.

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.

3.2 REFORMAS AL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL

Desde la promulgación de nuestra Constitución, el artículo 113 ha sufrido dos reformas, mismas que estudiaremos en el presente apartado, puesto que son de gran importancia y es fundamental su estudio para el presente trabajo que estamos desarrollando.

A) REFORMA DE FECHA 28 DE DICIEMBRE DE 1982

El 28 de diciembre de 1982 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto a través del cual se reforma el Título Cuarto de nuestra Carta Magna,

respecto a la responsabilidad de los servidores públicos, los artículos reformados son del 108 al 114, así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4ª, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de dicha Constitución.

Para el presente trabajo solo analizaremos el artículo 113 materia de nuestra investigación, el cual al ser reformado quedó de la siguiente forma:

“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 y 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 a 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”.¹²⁰

B) REFORMA DE FECHA 14 DE JUNIO DE 2002

Las iniciativas de reformas fueron propuestas por la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en particular por los partidos políticos del PRI y PAN. El 22 de abril de 1999 los diputados del PRI, sometieron a consideración del Congreso de la Unión, la iniciativa de decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y adiciona un segundo párrafo al

¹²⁰ Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre 1982.

artículo 113 de nuestra Constitución Federal, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

Dicha propuesta se redactó en los siguientes términos:

“Título Cuarto: de la responsabilidad patrimonial del Estado y las responsabilidades de los servidores públicos.

Se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Todo aquél que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en forma proporcional y equitativa, conforme a lo dispuesto por las leyes que al efecto expidan el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Las controversias derivadas de la aplicación de las leyes correspondientes, serán conocidas por los tribunales contencioso-administrativos, cuando éstas se originen por la actividad administrativa del Estado”.

Artículos Transitorios:

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente decreto deberán expedir las correspondientes leyes de responsabilidad patrimonial del Estado, así como realizar las modificaciones legales que sean necesarios para proveer el debido cumplimiento del mismo.

Tercero.- Las leyes que en materia de responsabilidad patrimonial del Estado expidan el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán indicar qué órgano de la impartición de justicia será competente para conocer de las controversias derivadas de la aplicación del ordenamiento referido, en caso de que no se hayan instituido los Tribunales de lo contencioso-administrativo que señalan los artículos 73 fracción XXIX-H y 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹²¹

El Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000 postula, entre sus objetivos esenciales, la consolidación de un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, en el que la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

El Dictamen final de la iniciativa antes citada, quedó aprobado de la siguiente forma y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002:

“Título Cuarto.- De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.

Artículo 113.- La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Artículo Transitorio

Único.- El presente decreto entrará en vigor el 1º de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

¹²¹ Iniciativa de Decreto, dictámen de primera lectura, Cámara de diputados, Año 11, No. 13, 22 de abril de 199, p. 863.

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

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

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

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos”.¹²²

3.3 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 31 DE DICIEMBRE DE 1982

El 31 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la cual se abroga la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del

¹²² Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de junio de 2002

Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

El objeto de esta Ley lo encontramos en su artículo 1º al establecer que:

“Esta ley tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio público;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero;
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos”.

La Ley en comento, también regula la responsabilidad en que incurren los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, al respecto hay que recordar que antes de entrar en vigor, se reconocía una clasificación de aquellos que laboran para el Gobierno Federal en: empleados, funcionarios públicos y altos funcionarios públicos, dependiendo de la función que desempeñaren, contrario al actual ordenamiento porque a toda aquella persona que labore para el Gobierno Federal, sin excepción ni distinción, y de acuerdo a lo establecido en el artículo segundo de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos se les denomina Servidores Públicos, sin jerarquizar la importancia de su función, lo anterior se corrobora con lo establecido por su artículo segundo, el cual establece lo siguiente:

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

Hay que destacar los principales puntos que a nuestro criterio entorpecen un procedimiento de responsabilidad instruido contra un servidor público y tramitado en base a un régimen de responsabilidad subjetivo por culpa y advirtiendo las desventajas que presenta este sistema, frente al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado resaltando las ventajas que ofrece la responsabilidad directa y objetiva del Estado.

Un aspecto que dificulta la responsabilidad subjetiva o por culpa sería la de condicionar la reparación al patrimonio del servidor público a fin de poder responder del daño al afectado, caso contrario es la responsabilidad patrimonial del Estado porque en este caso, el reclamante no tiene la necesidad de lidiar con esta situación, porque basta que acredite ante el Estado el hecho dañoso derivado de la actividad administrativa irregular para que se le dé el debido trámite a la responsabilidad que se le haya fincado al propio Estado.

Resaltaremos que el hecho de que exista una responsabilidad patrimonial del Estado, no implica que el funcionario público no se responsabilice de su actuar porque el Estado puede repetir aun en su contra.

El objeto principal de la responsabilidad patrimonial del Estado es reparar los daños ocasionados al particular por el funcionamiento de los servicios públicos y la actividad administrativa en general. Mientras que la responsabilidad de los servidores públicos tiene por objeto regular el cumplimiento cabal o adecuado de los servicios públicos por parte de los sujetos responsables.

De lo anterior se puede colegir que el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual establece las obligaciones de los servidores públicos velando por los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y en sus fracciones nos señalan los actos que pueden dar lugar a la imposición de sanciones por contravención a esas obligaciones, es decir; el

servidor público debe actuar con máxima diligencia en el servicio; formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia; utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo; custodiar y guardar la información y documentación que por razón de su empleo conserve bajo su cuidado; observar buena conducta en su empleo tratando con respecto, diligencia e imparcialidad y rectitud a las personas con quienes tenga relación con motivo de éste; observar en su relación jerárquica las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación y/o abuso de autoridad, por mencionar solo algunas de las fracciones del artículo en cuestión, que para efectos del presente trabajo consideramos pertinente expresarlo.

Cuando el servidor público incurre en incumplimiento de alguna de las obligaciones que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son acreedores de una sanción, y para la imposición de sanciones se regulan en el artículo 53 de la multicitada ley, como lo son:

- I.- Apercibimiento privado o público;
- II.- Amonestación privada o pública;
- III.- Suspensión;
- IV.- Destitución del puesto;
- V.- Sanción económica;
- VI.-Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Por su parte el artículo 55 de la Ley en análisis, previene la posibilidad de resarcir al Estado los daños y perjuicios que le sean causados, al establecer que “En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el

artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados”.

En relación al párrafo anterior, señalamos que esta responsabilidad no contempla indemnización alguna cuando se cause un daño al patrimonio del gobernado por el incumplimiento de dichas obligaciones, transgrediéndole con ello entre otras su garantía de seguridad jurídica.

3.4 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 13 DE MARZO DE 2002

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002 establece que se derogan los Títulos Primero relativo a las materias de responsabilidades administrativas, el Título Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero únicamente en relación al ámbito Federal.

Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como lo señala en su artículo 1, el cuál a la letra dice:

Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

3.5 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Esta Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere a la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado señalando los principios y directrices por el que se regirá dicho instituto.

Encontramos que en su artículo 1º primer párrafo establece el objeto de regulación y su ámbito de aplicación, al disponer que:

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

Siguiendo con el artículo en cita, destacaremos la importancia del párrafo segundo ya que el legislador nos da un concepto de actividad administrativa irregular diciendo que es “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”.

Lo anterior es de mucha utilidad porque gracias a que se da un concepto de responsabilidad administrativa irregular se evitan conflictos en cuanto a su interpretación, porque la interpretación de este concepto podría ocasionar confusiones y hacer creer que la responsabilidad patrimonial vuelve a recurrir a la utilización de la culpa, principio por el cual se rige la responsabilidad civil subjetiva, pues al expresar un concepto en la propia ley se evita esa confusión.

Esta Ley también refiere los casos en que el Estado no reconocerá responsabilidad de indemnizar, previstos en el artículo 3º, siendo estos:

- Los casos fortuitos
- Los casos de fuerza mayor
- Los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado
- Los daños y perjuicios 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;
- Los daños y perjuicios en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

Por lo que se refiere al primer párrafo del artículo 5 de la Ley en análisis, a diferencia de otros ordenamientos que hemos analizado en el desarrollo del presente trabajo en éste se impone la especialidad de cubrir las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial afectándose los propios presupuestos de las entidades públicas responsables cuyo actuar haya ocasionado el daño a reparar, lo anterior a fin de generar en sus servidores públicos una conciencia ética y profesional en el desempeño de sus funciones.

En relación al presupuesto destinado a cubrir las indemnizaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial, el artículo 6 de la ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece un límite presupuestal y al mismo tiempo la aplicabilidad de un control cronológico de las indemnizaciones que se fueren generando en relación a la disponibilidad de recursos para el ejercicio fiscal correspondiente, pues en su segundo párrafo estipula: “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 Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente”.

El Capítulo II de la Ley en comento comprende las indemnizaciones bajo las cuales se reconoce y regula la función primordialmente reparadora de los daños causados a los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlos, de lo anterior, podemos observar que se trata de un régimen que no busca identificar culpables sino restituir o restablecer al particular afectado en su patrimonio, mediante el pago de una indemnización.

Concatenado a lo anterior el artículo 11 de la citada Ley señala las bases y modalidades bajo las cuales han de pagarse las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial del Estado derivadas de la actividad administrativa irregular, siendo las siguientes:

- a) Pago en moneda nacional;
- b) Podrá convenirse su pago en especie;
- c) Cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o a la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo;
- d) Actualización de la cantidad a indemnizar;
- e) Actualización cuando el pago de indemnización se retrasa;
- f) Este inciso se refiere a la posibilidad que tienen los entes públicos federales de programar el pago del monto a indemnizar cuando rebase el presupuesto correspondiente, mediante subsecuentes parcialidades de ejercicios fiscales.

El Capítulo III se denomina del Procedimiento y se compone de los artículos 17 al 26 donde la finalidad principal es establecer una mecánica funcional para que el cumplimiento de las resoluciones administrativas que se dicten sea regulado por una normatividad expresa y no se deje al simple arbitrio de quien resuelve.

El artículo 17 establece que los procedimientos de responsabilidad patrimonial del Estado procederán únicamente a instancia de parte agraviada, es decir, solo se iniciarán mediante la reclamación de la parte interesada.

Por su parte el artículo 18 señala que dicha reclamación podrá presentarse por el interesado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en términos de lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En su segundo párrafo del artículo en cuestión consideramos que corre el riesgo de inducir al juzgador a una inexacta interpretación al establecer que “los particulares en su demanda, deberían señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular”, pues de su simple lectura da la impresión de que se impone el deber al particular de identificar previamente a los servidores públicos responsables de la afectación patrimonial a fin de admitir a trámite la demanda, situación que de darse en la práctica vulneraría el principio del derecho público de la responsabilidad patrimonial de ser directa.

El artículo 21 de la Ley en comento establece los criterios que deberá valorar el particular cuando considere que se le dañó su patrimonio a fin de reclamar la indemnización derivada de una actividad administrativa irregular. Dichas situaciones consisten en acreditar la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado. Cuando en la comisión del daño patrimonial intervengan diversos causantes, donde al menos uno de los responsables sea el Estado, deberá probarse la causalidad única del Estado o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de cada uno de los agentes que hayan intervenido en la generación de la lesión reclamada, a través de la identificación precisa de los hechos que hayan dado lugar al resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que pudiesen atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

En el artículo 25 encontramos la prescripción para reclamar la indemnización y establece que es de un año; y se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que se hubiesen cesado sus defectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción es de dos años.

El Capítulo IV se denomina De la Concurrencia y lo compone del artículo 27 al 30, mismos que establecen los criterios de imputación que deberán tomar en consideración las autoridades administrativas o jurisdiccionales para repartir o distribuir la carga indemnizatoria que representa la reparación de la lesión patrimonial inflingida a un particular o grupo de particulares, por parte de los coautores del mismo, en los casos de concurrencia en la producción del daño.

El Capítulo V se denomina Del Derecho del Estado de Repetir Contra los Servidores Públicos y lo integran los artículos 31 al 35. Aquí se da la facultad al Estado de recuperar las indemnizaciones líquidas a los particulares por concepto de responsabilidad patrimonial cuando lo considere procedente a través de la exigencia de los correspondientes cobros de las mismas a los servidores públicos responsables de los daños antijurídicos que hayan ocasionado al gobernado.

El artículo 35 establece que las cantidades que se obtengan con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, se integren al presupuesto específico para responsabilidad patrimonial, antes que al erario federal, situación que creemos conveniente para el equilibrio presupuestal destinado a cubrir las indemnizaciones por dicho concepto.

Para finalizar este apartado concluimos diciendo que una de las ventajas que tiene el gobernado es que mediante el régimen de responsabilidad directa del Estado los particulares protegen más su patrimonio ante la posible insolvencia del servidor público, evitándose además las posibles dilaciones en cuanto a la reparación de

las lesiones patrimoniales sufridas, sin que este régimen tenga como propósito solapar las responsabilidades personales de los servidores públicos, sino todo lo contrario ya que su principal cometido es garantizar el derecho de los particulares a su integridad patrimonial y contribuir a elevar la calidad de los servidores públicos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Hay que reconocer el avance tanto constitucional como legislativo que se ha ido generando con la incorporación de la responsabilidad por parte del Estado a nuestro Derecho Positivo Mexicano, pues como lo hemos analizado en el transcurso del presente trabajo de investigación, nos damos cuenta que hay una preocupación por parte del Estado en querer reparar los daños causados por su actuar a los gobernados que no tienen el deber jurídico de soportarlo, de esta forma observamos que, desde la época revolucionaria han existido serios intentos legislativos por responsabilizar al gobierno por los daños que con su actividad irroga en los particulares, no obstante que tras varios intentos no se ha logrado el éxito que se hubiera querido, sin embargo gracias a cada intento legislativo se ha ido mejorando y ahora en México podemos gozar de una verdadera garantía constitucional que protege nuestro patrimonio.

SEGUNDA.- Con la incorporación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en nuestro texto Constitucional nos da certeza como gobernados que esa garantía sea respetada, a la vez que fortalece sin duda alguna el Estado de Derecho en México y brinda la seguridad jurídica de contar con un medio constitucional y legislativo eficaz y efectivo a través del cual se puede reclamar los daños y perjuicios causados por parte del Estado con motivo de su actividad irregular cuando afecta a los gobernados.

TERCERA.- Gracias a que la responsabilidad que asume el Estado es Directa, el gobernado tiene mayor seguridad en que se le van a reparar los daños causados, creando con esto una verdadera seguridad jurídica.

CUARTA.- Aceptamos con beneplácito la incorporación de la responsabilidad que también tiene el funcionario público frente al Estado porque este puede repetir el pago cuando por su irresponsabilidad genera el daño, esto no implica que el gobernado tenga que demandar al funcionario público sino al Estado, pues este responde directamente por los daños ocasionados por sus funcionarios siempre y cuando exista culpa en los actos y omisiones en que incurran.

Q U I N T A.- Coincidimos ampliamente con la doctrina mexicana en que la regulación constitucional y legislativa en la materia que nos ocupa no es del todo perfecta y por lo tanto advierte algunas deficiencias evidentes, pero que son subsanables, y se han ido superando como lo hemos analizado, mediante los procedimientos reformativos correspondientes, pues hoy en día esta institución a través de nuestra Constitución Federal y consecuentemente con su Ley reglamentaria le otorgan al gobernado el derecho de reclamarle directamente al Estado una indemnización justa por la reparación de un daño patrimonial y que no tenía la obligación jurídica de soportar, teniendo el Estado la obligación de pagar al afectado, lo cual en nuestra opinión tiene algunas ventajas como son: procesalmente hablando que el gobernado ya no tiene la necesidad de identificar plenamente al servidor público responsable de la conducta dañosa para fincarle la correspondiente responsabilidad, lo cual era casi imposible de lograr pues era tardado ubicar e identificar personalmente al agente público responsable, pues ahora con la responsabilidad patrimonial del Estado el gobernado afectado puede reclamarle directamente al propio Estado la reparación integral del daño patrimonial, mediante una indemnización justa, cuando éste sea ocasionado por el poder público mediante una actividad administrativa que se considere irregular.

Otra ventaja se refiere en seguridad jurídica que brinda esta institución al gobernado debido a que el Estado paga la indemnización y por ser éste siempre solvente, el patrimonio del gobernado no corre peligro de perderse, lo anterior sin perjuicio de que el Estado reitere en contra del agente responsable una vez que sea pagada la indemnización al particular, para que en vía de regreso, si así lo considera el Estado, el servidor público responsable restituya a éste la indemnización correspondiente, mientras que por el sistema de responsabilidades de los servidores públicos la indemnización se cubriría con el patrimonio del propio funcionario responsable, el cual no siempre era solvente, lo cual dejaba en estado de indefensión al propio gobernado.

S E X T A.- Por lo anteriormente expresado se considera que necesitamos comprometernos tanto las autoridades correspondientes como los gobernados, empezando por difundir el conocimiento de la figura jurídica de la

responsabilidad por parte del Estado entre todos los gobernados para que sepan de su existencia en el sistema jurídico mexicano, así mismo mediante la elaboración de trabajos de investigación, o bien con la presentación de las reclamaciones de indemnización por los daños patrimoniales a las dependencias de gobierno responsables o tribunales correspondientes, según el caso, para motivar a la vez de presionar a los legisladores para que se den a la tarea de subsanar las deficiencias legislativas y por otro lado a los tribunales que apliquen justicia tomando en consideración los principios que contiene la institución que analizamos, con el fin de conseguir que la responsabilidad patrimonial del Estado tenga esa aplicabilidad jurídica y realmente funcione en la práctica profesional.

FUENTES CONSULTADAS

I. LIBROS

- 1.- AHUMADA RAMOS, Francisco Javier. “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Elementos estructurales: lesión de derechos y nexo causal entre la lesión y el funcionamiento de los servicios públicos”, Ed. Aranzadi, España 2000, 343 pp.
- 2.- BLANCO GÓMEZ, Juan José. “La concurrencia de Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual en un mismo Hecho dañoso. Problemática en Derecho Sustantivo Español”, Ed. Dykinson S.L., Madrid 1996.
- 3.- CASTELLANOS GOUT, Milton Emilio. “Del Estado de derecho al Estado de Justicia”, Ed. Porrúa-UNAM, México 2004, 298 pp.
- 4.- CASTRO ESTRADA, Álvaro, “Responsabilidad Patrimonial del Estado – Análisis doctrinal y Jurisprudencial Comparado. Propuesta Legislativa en México-“. 2ª ed. Ed. Porrúa S.A., México 2000.
- 5.- CASTRO ESTRADA, Álvaro. “Responsabilidad Patrimonial del Estado – Análisis doctrinal y jurisprudencial Comparado. Propuesta Legislativa en México-“. Ed. Porrúa S.A., México 1997.
- 6.- COBO OLVERA, Tomás. “El Procedimiento para la Exigencia de Responsabilidad Patrimonial a las Administraciones Públicas –Normativa, Jurisprudencia, Doctrina y Formularios-“. Ed. Bosh, S.A., España 1998.
- 7.- DELGADILLO, Luis Humberto. “Elementos de derecho Administrativo”, Segundo Curso, 7ª ed., Ed. Limusa S. A de C.V. México 1998.

8.- GALINDO GARFIAS, Ignacio. "Derechos Reales y Sucesiones", 2ª ed., Ed. Porrúa S.A., México 2004.

9.- GIL IBAÑEZ, José Luis. "La Responsabilidad Patrimonial de los Servidores Públicos (Jurisprudencia Contencioso-Administrativa)", Ed. Actualidad Editorial S.A. Madrid 1994.

10.- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. "Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas", Ed. Civitas, Madrid 1995.

11.- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. "Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas", Ed. Civitas, Madrid, 1996.

12.- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. "Derecho de las Obligaciones, 8ª ed. Ed. Porrúa S.A., México 1997.

13.- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. "El patrimonio: el Pecuniario y el Moral o derechos de la Personalidad", 6ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1999.

14.- MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. "Teoría de las Obligaciones", 4 ed., Ed. Porrúa S.A., México 1997.

15.- MIR PIUGPELAT, Oriol. "La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Hacia un Nuevo Sistema", Ed. Civitas Ediciones, Madrid 2002.

16.- OCHOA OLVERA, Salvador. "La Demanda por Daño Moral", Ed. Editorialmente Alto, México 1993.

17.- OLIVERA TORO, Jorge. "El Daño Moral", 2ª ed., Ed. Themis, México 1996.

18.- PANTALEÓN, Fernando. "La Responsabilidad en el Derecho", Universidad Autónoma de Madrid- Boletín Oficial del Estado, España 2001.

19.- ROJINA VILLEGAS, Rafael. "Derecho Civil Mexicano", 7ª ed., Ed. Porrúa, S.A. México 1998.

20.- SERRA ROJAS, Andrés. "Teoría del Estado", 14ª ed., Ed. Porrúa, S. A., México 1998.

21.- TORRENT I RIBERT, Pere-Joan. "La responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas", Ed. Mapfre S.A., Madrid 1995.

22.- TRIGO REPRESAS, Félix A., López Mesa, Marcelo J. "Tratado de la Responsabilidad Civil", Ed. La Ley, Argentina 2004.

23.- VILLORO TORANZO, Miguel. "Introducción al Estudio del Derecho". Porrúa S.A., México 1993.

24.- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. "La responsabilidad patrimonial del Estado Memorias del Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado", Varios, México 2000.

II. HEMEROGRAFÍA (REVISTAS)

1.- CASTRO ESTRADA, Álvaro. "síntesis sobre los aspectos más relevantes de la propuesta de incorporación de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado al orden jurídico mexicano". Quórum, México, año VIII, número 67, julio-agosto 1999.

2.- Iniciativa de Decreto. Dictámen de Primera lectura, Cámara de diputados, Año 11, No. 13, 22 de abril de 199, p. 863.

III. LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Año 2010

- 2.- Código Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1928.

- 3.- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004.

- 4.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982

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