



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

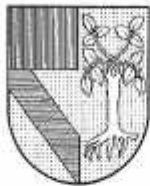
CAMPUS GUADALAJARA

FRANCISCO JAVIER ÁVILA VELÁZQUEZ

**“NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL DEL ESTADO DE JALISCO”**

**Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86**

Zapopan, Jalisco, Julio de 2012.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
CAMPUS GUADALAJARA

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

C. FRANCISCO JAVIER ÁVILA VELÁZQUEZ
Presente.

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: "**NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE JALISCO**", presentado por Usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN



DR. EDUARDO ISAIAS RIVERA RODRÍGUEZ

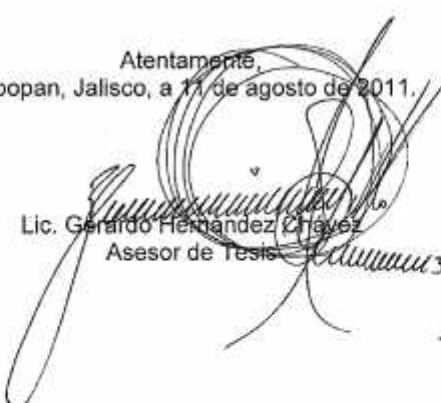
PHV & GC
Consultores Fiscales y Corporativos

**H. UNIVERSIDAD PANAMERICANA.
CAMPUS GUADALAJARA
ESCUELA DE DERECHO
LIC. ISAIAS RIVERA RODRIGUEZ.
PRESENTE**

Por medio de la presente, me permito hacer de su conocimiento que el suscrito se encuentra conforme con el contenido y la forma abordada en la tesis profesional que sustenta Francisco Javier Ávila Velázquez, ex alumno de esa Institución, la que considero reúne los requisitos suficientes para que pueda presentar el correspondiente examen de titulación.

Agradezco de antemano la atención que puedan brindar a la presente, reiterándome a sus órdenes.

Atentamente,
Zapopan, Jalisco, a 17 de agosto de 2011.


Lic. Gerardo Hernández Chávez
Asesor de Tesis

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I. CONCEPTOS GENERALES.	12
1.1. ESTADO	13
1.2. ESTADO DE DERECHO	15
1.3. PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO	16
1.4. DERECHO ADMINISTRATIVO	18
1.5. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	20
CAPÍTULO II. RESPONSABILIDAD.	24
2.1. RESPONSABILIDAD EN MATERIA CIVIL	24
2.2. RESPONSABILIDAD EN MATERIA PENAL	28
2.3. RESPONSABILIDAD EN MATERIA LABORAL	31
2.4. RESPONSABILIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA	32
2.5. RESPONSABILIDAD EN MATERIA POLÍTICA	35
CAPÍTULO III. ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN MÉXICO.	38
3.1. TEORÍAS HISTÓRICAS.	39
3.1.1. IRRESPONSABILIDAD DEL ESTADO	39
3.1.2. RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO	40
3.1.3. RESPONSABILIDAD PARCIAL DEL ESTADO	41
3.1.4. RESPONSABILIDAD DIRECTA DEL ESTADO	42
3.2. TEORÍAS MODERNAS	43
3.2.1. TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN	43
3.2.2. TEORÍA ORGANICISTA	43
3.2.3. TEORÍA DE LA PROPORCIONALIDAD DE LAS CARGAS.	45
3.2.4. TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD POR RIESGO	46

CAPÍTULO IV. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO.	47
4.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO.	51
4.2. LEGISLACIONES MEXICANAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	56
CAPÍTULO V. DIVERSOS SISTEMAS EXTRANJEROS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	70
5.1. SISTEMA INGLÉS	70
5.2. SISTEMA ESTADOUNIDENSE	71
5.3. SISTEMA ALEMÁN.	72
5.4. SISTEMA ITALIANO.	76
5.5. SISTEMA FRANCÉS	77
5.6. SISTEMA ESPAÑOL	84
5.7. SISTEMA ARGENTINO	88
5.8. SISTEMA COLOMBIANO.	91
CAPÍTULO VI. ANÁLISIS A LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS.	95
CONCLUSIONES	102
PROPUESTAS	104
BIBLIOGRAFÍA	118

INTRODUCCIÓN

El ser humano es, por naturaleza, un ser social que necesita interactuar con los demás para poder desarrollarse en todos sus aspectos, tanto físicos como intelectuales, así como también para poder satisfacer la amplia gama de necesidades que lo rodean. Es por eso que, el hombre decide agruparse con otros para que por medio de esa interacción se logre el bien común de todos los miembros de esa agrupación que nosotros llamamos “*sociedad*”. Se considera entonces necesario definir lo que debemos entender por sociedad; la sociedad es la organización de convivencia humana en la que cada persona está en posibilidades de realizar su identidad individual y su ser colectivo;¹ es decir, que es a través de la vida en sociedad que el hombre puede desarrollarse en todos sus aspectos y alcanzar las satisfacciones que necesita en su vida diaria, y no sólo eso, sino que logra también el desarrollo de su vida en general, lo anterior es así, porque los seres humanos no tenemos los mismos instintos que los animales por lo que nos es necesario valernos de otros recursos para lograr la subsistencia y la satisfacción de las necesidades más básicas, recursos tales como la cooperación y la ayuda mutua con nuestros semejantes.

Al hablar de las necesidades que rodean al ser humano, podemos decir que éste experimenta un doble tipo: primero, en su condición de ser individual, las cuales varían de un sujeto a otro, tanto en la necesidad misma como en la intensidad con que cada persona la padece; este tipo de necesidades individuales, el ser humano decide si las exterioriza y las satisface o no; segundo, en su condición de integrante de un agregado social, necesidades que, en un principio, sólo son experimentables como parte de un grupo, y si ello es referible a los demás, puede afirmarse que tales

¹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. Porrúa, Segunda Edición, México, 1999, p. 5.

necesidades sólo son en esencia de carácter social,² ya que surgen de la interacción que se da entre los individuos, y las cuales no son necesarias que cada individuo en lo particular las exteriorice para notar que indiscutiblemente es imprescindible que se satisfagan.

Aunado a lo anterior, lo que hace posible la cooperación y la interdependencia entre los miembros de la sociedad, es un sistema de patrones de conducta aprendidos, que son compartidos por los miembros de una cultura. A estas pautas de conducta compartidas, o patrones de comportamiento, se les denomina *normas*;³ según Miguel Villoro Toranzo, una norma es una orden general, provista por quien tiene autoridad para regular la conducta de otros⁴; las hay normas morales, religiosas y jurídicas; al conjunto de normas jurídicas se les conoce como ley. Es entonces que surge la interrogante, ¿quién es esa persona, actuando como individuo o institución, que tiene autoridad para dictar normas jurídicas?

Las ya mencionadas necesidades que tienen todos los miembros de la sociedad, ya sean las individualizadas o las generales, han dado como resultado la organización de este grupo de personas en un *Estado*, que a su vez se compone de diversos órganos de gobierno, los cuales son creados para que realicen diversas actividades para satisfacer las necesidades sociales o públicas que día a día surgen entre la colectividad, las cuales, se satisfacen por medio de los denominados bienes o servicios públicos.

El financiamiento de estos servicios públicos sólo es posible con cargo a la sociedad en su conjunto y el único mecanismo de financiamiento que se soporta de tal manera es el de las contribuciones;⁵ entonces, por un lado, el Estado tiene la

² JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. *Lecciones de Derecho Tributario*, Thompson, Novena Edición, México, 2004, p.9.

³ COHEN, Bruce. *Introducción a la Sociología*. Tr.: Sandra Sicard Suárez. McGraw Hill, México, 1992, p.48.

⁴ VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. México; Editorial Porrúa, 16ta edición, 2000.

⁵ *Op. Cit.* JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio, p.11.

obligación de satisfacer las necesidades sociales a través de la prestación de los diversos servicios públicos, y por el otro los miembros de la colectividad tienen a su vez, la correlativa obligación de contribuir para poder tener el acceso a dichos servicios brindados por el Estado; pero ¿qué es lo que sucede si, al momento de realizar estos servicios públicos, el Estado por medio de sus autoridades correspondientes causa daños en la esfera de los gobernados o particulares?.

Hasta hace poco esa era una interrogante a la que era difícil encontrar una respuesta, ya que por diversos motivos, que serán analizados a lo largo de este trabajo, no existía una ley como tal que reconociera la posibilidad de que los particulares le pudieran exigir al Estado una responsabilidad patrimonial por las acciones u omisiones llevadas a cabo en su caso a través de sus diversos órganos, sino que era necesario recurrir a otras legislaciones, tanto a nivel federal como estatal, ya que por ejemplo, en el Código Civil Federal, se reguló acerca de la responsabilidad en la que incurren los empleados y funcionarios con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es solidaria cuando se trate de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos. Así lo establecía el hoy derogado artículo 1927 del Código Civil Federal, el cual en su contenido de manera textual establecía:

El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus empleados y funcionarios con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.⁶

⁶ Artículo 1927 del Código Civil Federal, derogado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 2004.

Bajo el régimen previsto en el Código Civil Federal, era prácticamente imposible individualizar y acreditar la culpabilidad del funcionario responsable; fuese porque habría que demandar primero al funcionario público y después al Estado, si el primero resultaba insolvente; fuese porque no estaba contemplada la existencia de una autoridad de la Administración Pública con facultades para reconocer la responsabilidad del Estado, fuese también porque no existía partida presupuestal con cargo a la cual pagar la reparación correspondiente.⁷

Es por eso que tanto a nivel federal como también en el Estado de Jalisco cuentan ya los gobernados con la posibilidad de exigir al Estado una reparación por los daños tanto físicos como morales que se causen en sus bienes, así como en su persona e integridad; tanto la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado como la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco respectivamente, constituyen ordenamientos legales en los cuales se ve reflejada dicha posibilidad, y sobre los cuales va encaminado el objetivo de este trabajo, destacando los puntos que se consideran apropiados –o bien, inapropiados- en dichas legislaciones.

La existencia de una ley que regule la vía que tienen los particulares para poder exigir que se les repare un perjuicio que no se tiene obligación de soportar es fundamental, ya que la falta o deficiencia en el desempeño de las funciones que le son propias al Estado y que representan un factor básico en el desarrollo de la vida diaria, sea por la causa que sea, puede afectar directamente su patrimonio, ya sean bienes muebles o inmuebles, como pueden ser automóviles o casas (derechos reales), así como su integridad y por qué no decirlo, también pueden verse afectadas tanto su tranquilidad y seguridad personal (derechos personales).

Así las cosas, si bien es cierto que la creación de esta ley significa un enorme paso para alcanzar el Estado de Derecho, el trabajo no se detiene ahí ya que, no es

⁷ CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Porrúa, 2ª ed., México, 2000.

sólo la creación de la ley, sino que también hay que analizar hacia dónde va encaminada o cuál es el bien jurídico que tutela, además que también hay que observar qué tan eficaz es su aplicación y lo sencillo que pueda ser para los ciudadanos hacer valer esa protección que se les da a través de esta ley, ya que no hay que olvidarnos que este procedimiento no debe ser complicado para ningún ciudadano sin importar su condición social o el grado de educación que tenga.

Por tal razón es que, a través del presente trabajo se pretende hacer un análisis, tanto del por qué de la tardanza de la promulgación de una ley que regule la responsabilidad estatal, así como de algunos aspectos de la propia ley de responsabilidad patrimonial del Estado de Jalisco ya existente, que resultan ser confusos y que se considera deben clarificarse, ya que los particulares no tendrían por qué sufrir cargas extras a las que en forma general les son impuestas por el mismo Estado, como para que además al intentar hacer un justo reclamo se topen con más cargas y complicaciones al exigir el resarcimiento que les es debido, reclamo que además no sería necesario si el Estado, a través de las autoridades correspondientes, cumpliera desde un principio con sus actividades en el momento adecuado y de forma efectiva para beneficio de los ciudadanos; lo anterior, toda vez que las autoridades y sus instituciones son creadas en beneficio de los gobernados (y tienen vida jurídica gracias a ellos), por lo que la actuación de aquéllas debe ser en beneficio de éstos, como lo prevé nuestra Constitución Política al disponer en su artículo 39 que *“Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”*.⁸

Por otro lado, aunque si bien es cierto que es un avance notorio el que se ha logrado en los últimos años, en cuanto a responsabilidad del Estado, hay que señalar que éste ha sido insuficiente, ya que aunque actualmente exista una ley que regula el derecho de recibir indemnización por parte del Estado con motivo de las lesiones que

⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El sistema de responsabilidad de los servidores públicos*, Porrúa, 3ra ed., México, 1999; p.3.

ocasione injustamente en el patrimonio de los gobernados, todavía falta mucho que hacer en la práctica, y si desde que analizamos la ley nos damos cuenta que hay deficiencias, al momento de aplicarla va a ser motivo de múltiples confusiones, es decir, es necesario puntualizar que nuestro país carece de una real protección en contra de una hipotética actividad mal desempeñada por el Estado; esto es, las disposiciones relacionadas con la responsabilidad no satisfacen las expectativas de una sociedad cada día más exigente y participativa.

De esta manera, la presente investigación se realizará a través de un método deductivo, esto es, se investigará la ley general, reproduciéndola en el plano teórico, para que de esta manera, se vayan descubriendo paulatinamente los hechos y consecuencias que emanan de ella, atendiendo a la sociedad en que vivimos, y atendiendo además a las distintas regulaciones en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado que emanan de los países latinoamericanos, utilizando de igual manera el método comparativo sobre las situaciones que en todo caso, podrían adecuarse a la realidad en que nos situamos.

Así pues, como en su momento mencionó el Doctor Álvaro Castro Estrada⁹, resultaba necesario elevar a rango constitucional en nuestro país una garantía específica que consagre la protección a los particulares lesionados antijurídicamente por parte del Estado, esto es, una “garantía de la seguridad patrimonial de los particulares”, lo cual aconteció a través de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, con la adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Porrúa, 2ª. Ed., México, 2000.

CAPÍTULO I. CONCEPTOS

GENERALES

Antes de entrar al tema central del presente trabajo, se considera importante empezar por hablar sobre algunos conceptos fundamentales, sin los cuales no podríamos entender completamente el tema que nos atañe; conceptos tales como Estado, Estado de Derecho, Personalidad Jurídica del Estado, Derecho Administrativo, Administración Pública, Responsabilidad, entre otros.

Lo anterior es así, ya que profundizar en el estudio de dichos conceptos ayudará a facilitar la comprensión del presente trabajo, cuya finalidad primordial reside en el hecho de evidenciar la importancia de garantizar a los particulares el derecho a una justa remuneración o indemnización por aquéllos daños causados por la actividad administrativa irregular o deficiente.

La doctrina jurídica nacional y comparada ha reconocido que para que pueda hablarse propiamente de un Estado de Derecho, es necesario el cumplimiento de los siguientes requerimientos: la existencia de un orden jurídico estructurado, al que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado; el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los gobernados –garantías individuales-; el establecimiento de medios idóneos para la defensa de dichos derechos –juicio de amparo, entre otros-, y un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.¹⁰

Bajo principios de derecho privado, hoy superados doctrinalmente para regular en forma debida la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, se prevén en el Código Civil las llamadas responsabilidades subsidiaria y solidaria del Estado, para el caso de la acreditación de los hechos ilícitos culposos en el primer caso y, de

¹⁰ *Ibidem*, p. 65.

hechos ilícitos dolosos en el segundo, lo que de ninguna manera ha resuelto satisfactoriamente el problema que se le presenta a un particular o gobernado, a quien, sin tener obligación jurídica de soportarlo, se le ocasionan daños y perjuicios como consecuencia de la actividad del Estado, sea ésta regular o irregular, lícita o ilícita, y provengan de hechos materiales o de actos jurídicos.

La incorporación de un sistema de responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado, presupone lo siguiente: a) la existencia del principio general de Derecho en mérito del cual las cargas públicas deben repartirse por igual entre quienes también se benefician por igual de la actividad del Estado; b) el principio de que quien cause daño debe repararlo, así sea el Estado; c) la teoría del órgano, en virtud de la cual los servidores públicos –con sus atribuciones- conforman los órganos por los cuales se expresa el poder público, lo que justifica que los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos sean imputados al Estado, sin perjuicio de la facultad de repetir lo pagado en contra de sus agentes.

1.1 ESTADO

“La palabra Estado provoca en nuestro espíritu muy hondas resonancias, nos trae a la mente la idea de algo muy cercano a nosotros, de algo que influye decisivamente en nuestras vidas”.¹¹ Aún y cuando sepamos que no existe ningún ser físicamente tangible que corresponda a él, sentimos su presencia en cada actividad que desarrollamos a lo largo de nuestra vida ya que existen manifestaciones que así nos lo demuestran.

El Estado es algo que surge a raíz de la convivencia del hombre con sus semejantes, es decir de la vida en sociedad, ya que si el hombre no interactuara con otros seres humanos, sería innecesaria la regulación de algún tipo de relación entre

¹¹ GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*. 13ª ed., México, Editorial Porrúa, 2001; p. 3.

ellos. Es por eso que podemos definir entonces al Estado como “una agrupación de hombres que viven de un modo estable y permanente en un territorio determinado y que están ligados entre sí mediante múltiples vínculos de solidaridad, ya sean morales, culturales, religiosos, económicos o raciales”.¹²

Podemos señalar como las características más importantes de esta realidad humana que llamamos Estado las siguientes: 1) es una agrupación humana, 2) asentada en un territorio determinado, 3) dotado de un orden jurídico, 4) regida por una autoridad, y 5) que busca un bien común, distinto y superior al que cada uno de los miembros busca de forma individual.

Si bien es cierto que cada uno de estos elementos tiene su grado de importancia y jerarquía ya que de faltar alguno de ellos estaríamos hablando de otra figura pero no de un Estado propiamente, se considera importante, para efectos del presente trabajo abundar un poco más sólo en uno de ellos: *el bien común*.

El hombre individualmente considerado, a lo largo de su vida busca lograr un fin que lo ayude a desarrollarse plenamente en todos los aspectos de su existencia, ya sean físicos, morales o intelectuales; pero para poder alcanzar este fin individual necesita forzosamente de los demás miembros de la sociedad, por lo tanto, es obvio pensar que al necesitar a la sociedad para alcanzar su propio bien, el bien común o general queda entonces por encima de cualquier fin que busque cada miembro de la sociedad misma, ya que el bien común es la causa final de la sociedad, es la razón por la que la sociedad trabaja conjuntamente y se mantiene en pie. Ahora bien, como menciona el Doctor Héctor González Uribe,¹³ este bien común se manifiesta, sobre todo, en los bienes y valores que la sociedad, con los elementos de que dispone, asegura en beneficio de la persona humana, bienes tales como el orden, la paz, la seguridad, la justicia, el bienestar, etc.

¹² *Ibidem*; p.15.

¹³ *Ibidem*; p. 554.

Todos los miembros de la sociedad participan para el efectivo cumplimiento de estos bienes, pero esta participación no podría llevarse a cabo de forma desordenada y sin algún tipo de planificación, ya que sería totalmente desproporcional y dañina, por eso es necesario un ser superior, una autoridad que logre coordinar esfuerzos privados, los agrupe y los encamine adecuadamente para lograr el bien común. Pero la función de la autoridad no se detiene ahí, sino que también es necesario que busque promover, motivar, así como supervisar que los particulares realicen actividades puramente encaminadas a la prosecución de los mencionados bienes que nos conducen al bien común.

La autoridad estatal cuenta con una serie de medios importantes para poder realizar su función, medios tales como la legislación, las sentencias y resoluciones dictadas por los tribunales (jurisprudencia), la educación, la beneficencia, el ejército, la policía, los servicios públicos, etc., y todos éstos encaminados a lograr que el orden, la paz, la seguridad jurídica, elementos que conforman el llamado *Estado de Derecho*, se practiquen y respeten.

1.2 ESTADO DE DERECHO

A través de largos siglos de evolución, el desarrollo del Estado en los pueblos civilizados ha ido desde la organización injusta y arbitraria que pasaba por encima de los derechos tanto individuales como colectivos, hasta la institución jurídicamente organizada que tenemos en los tiempos modernos la cual respeta los derechos de los demás y trata de ajustarlos a los suyos.

El Estado moderno se presenta en íntima relación con el Derecho ya que, el Estado de nuestros días es una fuente constante e importantísima de normas jurídicas.¹⁴ Es por eso que sería imposible entender el concepto del Estado si no lo

¹⁴ *Ibidem*; p.201.

hacemos atendiendo de forma prioritaria la relación tan estrecha que tiene éste con el Derecho, ya que el Estado crea el Derecho y aquél por autolimitación se somete a éste a través de las normas jurídicas que el mismo Estado produjo.¹⁵

El Derecho como tal, es un conjunto de normas cuyo fin es regular la conducta del hombre en sociedad, es por eso que no es posible imaginar sociedad alguna que pueda subsistir sin el derecho ya que se estaría ante una sociedad anárquica, que no tuviera ningún tipo de orden ni control. La finalidad que busca el Estado, sin duda, es la de lograr el bien común y éste no podría de ninguna manera llegar a realizarse si no se dejan atrás aquellas etapas de injusticia, arbitrariedad y despotismo que imperaban siglos anteriores, las cuales sólo son posibles de superar a través de que el Estado tenga un orden jurídico definido y eficaz, en el cual sus funciones y atribuciones estén especificadas con exactitud y sus abusos puedan ser debidamente sancionados,¹⁶ así como también sea sancionada la ineficacia en el desempeño de esas funciones que le corresponde desempeñar a favor de los gobernados o administrados, ya que como bien nos dice el Dr. Álvaro Castro Estrada “no podría con propiedad denominarse Estado de Derecho, a aquél que en forma expresa o tácita no admitiera sus responsabilidades jurídicas derivadas de la relación que mantuviese con sus administrados ya que tal régimen de excepción, inmunidad e impunidad serían la antítesis de un Estado de Derecho merecedor de dicha connotación”.¹⁷

1.3 PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO

La idea de que el Estado es un sujeto jurídico capaz de derechos y deberes, a la manera de los individuos y de las agrupaciones sociales menores, es muy antigua, y puede decirse que todo gran jurista ha sostenido que el Estado no sólo es el

¹⁵ CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Op. Cit.*, pp. 7 y 8.

¹⁶ GONZÁLEZ URIBE, *Op. Cit.*, p. 204.

¹⁷ CASTRO ESTRADA, Álvaro; *Op. Cit.* p. 8.

productor principal y el sancionador del orden jurídico positivo, sino también un centro de imputación de derechos y obligaciones.¹⁸

Jellinek nos dice que sujeto en sentido jurídico es una capacidad creada mediante la voluntad del orden jurídico. El hombre es el supuesto de la capacidad jurídica, puesto que todo derecho es una relación entre seres humanos. Pero la lógica no exige que esta cualidad se atribuya sólo al individuo, sino al contrario, toda subjetivación de una comunidad de hombres pertenece al campo de las ficciones. Si el Estado es una unidad colectiva, y esta unidad no es una ficción sino la base de nuestras instituciones, entonces tales unidades colectivas no son menos capaces de adquirir subjetividad jurídica que los individuos humanos.¹⁹ En resumen podemos decir entonces que, el Estado al ser persona jurídica posee un atributo propio de la misma, el de “*la personalidad*”, la cual podemos definir como la aptitud para ser sujeto activo o pasivo de relaciones jurídicas, que a su vez podemos definir como, todas aquellas relaciones de la vida humana presididas por normas jurídicas.²⁰

Por tanto, al ser el Estado un sujeto de derecho, es susceptible a que recaiga sobre él la responsabilidad por la realización –u omisión en su caso- de ciertas funciones que le son propias y que causen un perjuicio a sus administrados; estas funciones son realizadas por el Estado a través de diversos órganos de gobierno que su vez conforman los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) sobre los cuales se abundará un poco más adelante para efectos de establecer hasta dónde abarca la responsabilidad que le puede ser determinada y exigida al Estado.

¹⁸ JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Buenos Aires, Editorial Albatros, 1954. *Apud*. GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Op cit*; p. 198.

¹⁹ *Ibidem*, p.199.

²⁰ DE PINA, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. 1ª ed., México, Editorial Porrúa, 1986, p. 197.

1.4 DERECHO ADMINISTRATIVO

Es muy importante tener un concepto claro de lo que es el Derecho Administrativo para poder adentrarnos de manera precisa en su contenido y lograr obtener una idea más clara de cómo se encuentra estructurado el Estado para poder determinar sus actividades y funciones, y así lograr establecer, para efectos de la responsabilidad patrimonial, hasta donde corresponden al Estado ciertos actos y en donde se encuentran las bases para fijar los límites de su correcta o incorrecta actuación.

Múltiples tratadistas han dado distintas definiciones de Derecho Administrativo tomando en cuenta diversos criterios; por su parte Miguel Galindo Camacho lo define como “La rama del Derecho Público interno que regula la estructura y organización de los órganos del Ejecutivo y establece la jerarquía y competencia de los mismos para la realización de actos subjetivos y creadores de situaciones jurídicas particulares y para la ejecución de actos materiales”.²¹ En dicho entendido, resulta importante señalar que en esta definición de Derecho Administrativo, éste se limita sólo a la actividad administrativa del órgano Ejecutivo, siendo que el Derecho Administrativo, como bien nos señala Fernando Garrido Falla en su definición, no sólo regula lo relativo a las funciones del órgano Ejecutivo sino también regula lo relativo a la función administrativa tanto del Poder Legislativo así como también del Judicial; así lo define Garrido Falla: “Derecho Administrativo es aquella parte del Derecho Público que regula la organización, así como la función administrativa de los diversos Poderes y órganos constitucionales del Estado”.²² Esta definición parece ser más adecuada ya que no limita al Derecho Administrativo a sólo una función en particular sino que también engloba las funciones administrativas de los demás poderes, así como la de los órganos constitucionales que comprenden al Estado,

²¹ GALINDO CAMACHO, Miguel. *Derecho Administrativo Tomo I*. 1ª ed., México, Editorial Porrúa, 1995, p. 9.

²² GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Apud. CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.*, p. 9.

porque el fin del Derecho Administrativo es la regulación del ejercicio de aquellas atribuciones que le corresponden al Estado y que éste realiza a través de los diversos poderes y órganos que lo conforman y que al final son todas funciones administrativas que en lo único en que se diferencian unas de las otras es en la manera que llevan a cabo su realización.

Con respecto a lo relativo a la actividad del Estado, Narciso Sánchez Gómez nos dice que ésta “se encuentra constituida por un conjunto de actos de diversa índole algunos catalogados como jurídicos y otros de índole material, que se generan en ejercicio de sus atribuciones legales y en cumplimiento de sus fines para beneficio de la colectividad”.²³

De lo anterior podemos subrayar que el Estado no debe actuar sólo en beneficio de algunos grupos privilegiados, sino que su principal finalidad es servir a todos sin excepción, procurando mantener la armonía entre los integrantes, es por eso que como ya se mencionó en párrafos anteriores, se hace una división de poderes para así poder evitar la concentración del poder en sólo una persona y así eliminar o al menos disminuir la posibilidad de que sólo se beneficie a una parte de los gobernados, además de que ayuda a que el Estado cumpla de manera más eficiente con sus funciones. Esta división se hace en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como nos lo establece el Artículo 49 de nuestra Constitución Política, mismo que expresamente señala lo siguiente:

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

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

²³ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer curso de Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1998, p.4.

*párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.*²⁴

De esta división de poderes se deriva la existencia de distintos órganos que realizan las funciones de legislación, jurisdicción y la función ejecutiva o administrativa. A través del Poder Legislativo es que se crean los cuerpos legales que constituyen el orden jurídico al que se encuentran sometidos todos los miembros de la sociedad, tanto gobernantes como gobernados, esta función es realizada por el órgano legislativo, es decir el Honorable Congreso de la Unión, así como por las legislaturas de las entidades federativas. La función de jurisdicción es realizada por los órganos jurisdiccionales, y ésta consiste en solucionar las controversias jurídicas que se presentan en la sociedad a través de las sentencias dictadas por sus distintos tribunales. La función administrativa está compuesta por toda la actividad realizada por el Ejecutivo a través del acto administrativo; a la parte orgánica del Estado que realiza esta función administrativa se le llama Administración Pública.²⁵

1.5 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. Para este objeto, éste se organiza en una forma especial, sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.²⁶

Esta organización es lo que llamamos “*Administración Pública*”, que debe entenderse, desde el punto de vista formal, como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la

²⁴ Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁵ GALINDO CAMACHO, Miguel. *Op. Cit.*, p. 58 y 59.

²⁶ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 39ª ed., México, Editorial Porrúa, 1999, p.119.

satisfacción de los intereses generales; y desde el punto de vista material, como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.²⁷

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1º, establece cómo estará organizada la Administración Pública, al señalar expresamente lo siguiente:

Artículo 1o.- *La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.*

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

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.²⁸

En efecto, del artículo transcrito con anterioridad, se desprende que la Administración Pública Federal deberá dividirse en dos: centralizada y paraestatal. La Administración Pública Centralizada estará integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; mientras que la Administración Pública Paraestatal estará conformada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

²⁷ *Idem*, p.119.

²⁸ Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, se debe dejar perfectamente establecido que, si bien es cierto la Administración Pública es una parte fundamental del Poder Ejecutivo ya que sobre ella se encuentra depositada la soberanía del Estado, no deja de ser ésta sólo un conducto por medio del cual el Estado mismo debe llevar a cabo sus funciones de forma satisfactoria, y que como bien nos dice el Dr. Gabino Fraga, no tiene una personalidad propia; aunque éste es un tema bastante discutido por distintos tratadistas de Derecho y sobre el cual existen dos posturas, la que le atribuye una personalidad jurídica propia y la que por el contrario se la niega; la postura que reconoce nuestro Derecho Positivo es la de negarle la personalidad jurídica a la Administración Pública ya que ésta –como se mencionó anteriormente- sólo es un conducto por medio del cual la personalidad del Estado se manifiesta; por lo que para efectos del tema que nos atañe se considera que los reclamos por los daños y perjuicios que pueda causar la actividad administrativa del Estado, se deben enderezar contra éste mismo o bien contra las entidades u organismos descentralizados que tengan personalidad jurídica y patrimonio propio.²⁹

Como se mencionó en párrafos anteriores, la responsabilidad de la Administración como órgano del Poder Ejecutivo, no abarca la totalidad de responsabilidad en que puede incurrir el Estado, ya que ésta puede producirse de igual manera respecto de las funciones de los Poderes Judicial y Legislativo respectivamente.

Aunque si bien es cierto, los actos emanados de la Administración Pública son los más frecuentes generadores de daños y perjuicios a los particulares, no podemos hablar propiamente de responsabilidad patrimonial del Estado sin referirnos también, cuando menos en sus lineamientos generales, a los actos jurisdiccionales y legislativos que, como persona jurídica, despliega el Estado y que, al igual que los

²⁹ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 5a. edición-Editorial Porrúa, S. A. México, 1952. *Apud*. CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.*, p. 6.

administrativos, pueden activar los presupuestos de la responsabilidad del Estado. Sobre este tema abundaremos más adelante con mayor detenimiento; por lo pronto, se considera importante resaltar el hecho de que el Estado desempeña una triple función, la primera como Estado-Administrador, la segunda como Estado-Juez y la tercera como Estado-Legislator, las cuales deben ser desarrolladas siempre enfocadas al desarrollo de la comunidad, ya que como nos dice el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “...*Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...*”

CAPÍTULO II.

RESPONSABILIDAD

En su origen el vocablo responsabilidad deriva de la expresión latina “*sponsor*”, que significa “el que se obliga por otro”. A su vez, “responder” proviene del verbo “*respondére*” que quiere decir, “hacer frente”. Lo anterior indica que el binomio responsabilidad y responder se refiere a una situación de constreñimiento de una persona frente a otra, en virtud de la cual debe esperarse cierto comportamiento.³⁰ El Diccionario de la Real Academia Española nos define responsabilidad como “la capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente”.

Así las cosas, resulta necesario precisar que dentro de los subcapítulos subsecuentes, se analizará la figura de la responsabilidad en sus diferentes vertientes, centrando el análisis de su normatividad en el ámbito federal, como marco jurídico de referencia.

2.1 RESPONSABILIDAD EN MATERIA CIVIL

La obligación que tiene una persona ante otra puede nacer, ya sea de una relación preexistente entre ellas, la llamada responsabilidad contractual, o bien, que nazca como consecuencia de una situación en la cual los sujetos no estaban ligados de ninguna manera hasta antes de ocurrir alguna eventualidad, como podría ser algún hecho ilícito, la cual es la llamada responsabilidad extracontractual.

³⁰ *Ibídem*; p. 42.

Podemos decir entonces que, la responsabilidad civil se clasifica en responsabilidad civil contractual y responsabilidad civil extracontractual. La contractual es aquella que resulta del incumplimiento de una obligación nacida de un contrato. Cuando un contratante no cumple la obligación a la cual se comprometió por virtud del contrato, puede causar un perjuicio al otro contratante y por tanto está obligado a reparar dicho perjuicio. La responsabilidad extracontractual es aquella que no nace del incumplimiento de un contrato, sino que nace de un delito o un cuasidelito. En ciertas condiciones, el autor del daño está obligado a repararlo; su responsabilidad será delictual cuando ha causado intencionalmente el daño (delito, dolo); cuasidelictual cuando no ha querido el daño. En este caso no debemos darle a la palabra delito la misma connotación que se le da en materia penal.³¹ Esta responsabilidad es la que tiene su origen en un hecho o acto jurídico, sin que exista vínculo previo entre las partes.

Nuestra legislación hace referencia a ambos tipos de responsabilidad; ya que con respecto a la extracontractual el Código Civil Federal en su artículo 1910 nos establece que *“el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo”*.

La manera de responder es mediante la reparación de los daños causados. Esa obligación de reparar los daños y perjuicios causados se llama responsabilidad civil, la cual se define como la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo; la forma de reparar ese daño es por medio de la indemnización.³²

Existen dos maneras de realizar esta indemnización: la primera consiste en la reparación en naturaleza, es decir, consiste en borrar los efectos del acto dañoso restableciendo las cosas a la situación que tenían antes de él; esta reparación permite que la persona a la que le fue causado un daño se encuentre nuevamente en

³¹ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. *Obligaciones Civiles*, 5ª ed; México, Editorial Oxford, 1999, p. 180.

³² *Ibidem*; p. 206.

el pleno disfrute de los derechos o intereses que le fueron lesionados. La segunda manera de realizar la indemnización, consiste en que al no ser posible la reparación del daño en naturaleza, se indemniza proporcionando a la víctima un equivalente de los derechos o intereses afectados: el dinero (se le paga el importe de sus daños y perjuicios, previa estimación legal de su valor). Al respecto, el artículo 1915 del Código Civil Federal nos señala con precisión que: *“la reparación del daño debe consistir a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o el pago de daños y perjuicios”*. Esta indemnización debe corresponder al daño que se habrá de reparar. Si el daño consiste en el demérito o pérdida definitiva de los bienes o en la frustración de los derechos de la víctima, por el incumplimiento total o parcial de las obligaciones del deudor, la indemnización deberá ser un sustituto de aquéllos que se han deteriorado o que han desaparecido.³³

Con respecto a la responsabilidad contractual, el mismo Código Civil Federal en su artículo 2104, nos dice que: *“el que estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo prestare conforme a lo convenido, será responsable de los daños y perjuicios...”* Aunque si bien es cierto que estas responsabilidades surgen por una situación diferente al final no difieren en los efectos que surten, ya que de igual manera es responsable a reparar el daño o perjuicio ocasionado aquélla persona que viole una ley y cause un daño a otro, como aquél que en virtud del incumplimiento de un contrato u cualquier otra acto jurídico cause un daño a la otra parte contratante.

La responsabilidad civil en Derecho Privado tiene su referencia en el Derecho Público, como responsabilidad patrimonial. Sin embargo, es común que muchos estudiosos del tema se refieran a ambas en forma sinonímica. Por ello es usual constatar que la mayoría de los autores subdividan, como fue mencionado con

³³ *Ibidem*; p. 209.

anterioridad, la responsabilidad civil en contractual y extracontractual, identificando a esta última, como típica de la responsabilidad patrimonial del Estado.³⁴

Como ya se mencionó, cuando se ocasiona un daño lo que se busca primordialmente es la reparación del mismo, es decir, que las cosas vuelvan al estado en que estaba antes de que el daño ocurriera, si esto no fuera posible entonces es cuando se debe otorgar una indemnización. Para efecto del tema que nos atañe, la responsabilidad civil extra contractual o patrimonial del Estado, es aquella que como su nombre lo indica atribuimos al Estado por aquellos daños que ocasione a sus administrados con motivo del ejercicio de sus funciones o actividades de carácter público y en la prestación de los servicios públicos.

La responsabilidad civil encuentra su justificación, esencialmente en el principio básico de que “*nadie tiene derecho a dañar a otro*” y tiene su fundamento constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada. De acuerdo con lo anterior, si nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre de igual manera en responsabilidad en los términos del ya señalado artículo 1910 del Código Civil Federal.³⁵

Si este daño causado por un servidor público es en ejercicio de las funciones públicas impuestas por el Estado, esta responsabilidad debe ser imputada directamente a éste ya que, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan manifestando la voluntad del Estado y no su voluntad propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen en representación de dicho órgano deberán ser

³⁴ CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.*, p. 44.

³⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Op. Cit.*, p. 27.

imputados al mismo para que responda por ellos. Caso diferente es que la actuación de un servidor público cause daño a un tercero pero dicha actuación no se realice en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, es decir, que el sujeto no actué investido del cargo de funcionario público, ya que así estaría en los supuestos establecidos en el Código Civil y la responsabilidad en la que incurriría sería de tipo individual bajo el régimen del Derecho Civil, y al Estado no podría imputársele ningún tipo de responsabilidad.

Ahora bien, es importante establecer que la doctrina hace una importante distinción entre la llamada responsabilidad directa e indirecta; siendo la primera aquella que se atribuye a la Administración Pública, sin ser necesario identificar o demandar previamente al agente o servidor público de la misma; en cambio, la responsabilidad indirecta es aquella que para atribuirle la responsabilidad a un sujeto es preciso identificar previamente al servidor público quien por su actuación culposa o negligente cause un daño al particular. A la responsabilidad indirecta se le identifica con la figura de subsidiariedad, es decir, que en este tipo de responsabilidad, el Estado sólo intervendrá en la reparación correspondiente cuando sus agentes no estuviesen en posibilidad económica de reparar los daños y perjuicios ocasionados por su actuación. Por el contrario la responsabilidad solidaria es aquella que deja la opción al particular dañado de elegir a quién dirigir se reclamación, ya sea al servidor público o directamente a la Administración Pública.

2.2 RESPONSABILIDAD EN MATERIA PENAL

Originariamente sólo había una especie de sanción: la penal, esto es, el castigo, en relación con la vida, la salud, la libertad o la propiedad. El derecho más antiguo era exclusivamente derecho penal. Más tarde se hizo un distingo por lo que toca a la sanción: además del castigo apareció una sanción civil específica, la ejecución

forzada o privación coactiva de la propiedad con el propósito de establecer una reparación, es decir una compensación por los daños causados ilegalmente.

Según la naturaleza de la norma que se viole es la clase de conducta antijurídica que se realiza, fundamentalmente, junto al hecho antijurídico civil de derecho privado, el antijurídico de derecho público, cuya especie más señalada es el ilícito penal. En la actualidad, el hecho antijurídico civil está claramente diferenciado del penal: el derecho civil vigila el interés de los particulares y los protege de la acción de los demás, creando normas cuya inobservancia es un hecho ilícito civil; el derecho penal clasifica y reprime ciertos hechos, particularmente graves y disolventes de la convivencia humana, mediante normas cuya trasgresión es un antijurídico penal que, conforme a los códigos penales mexicanos, se conoce como delito.³⁶

La sanción o consecuencia del ilícito penal tiende al castigo del transgresor; la reacción es establecer una pena. Dicho correctivo está en manos del Estado, pues la acción penal es ejercitada por el Ministerio Público como representante de la sociedad. Si bien es cierto que los ilícitos civiles son muy diferentes de los penales, existen algunos hechos ilícitos que implican violación tanto de intereses civiles como de penales y que por ende producen sanciones de ambas clases: un ejemplo, el daño en propiedad ajena, que por una parte se tipifica en el Código Penal como un delito, y por otra entraña lesión de derechos privados; y consecuentemente origina la represión pública tendiente, el castigo del delincuente y, además, la sanción particular de reparación del daño, o responsabilidad civil, que cuando proviene de un ilícito penal también se halla en poder del Estado, quien reprime al autor de hecho castigándolo e imponiéndole además la indemnización del daño causado al particular esto es, la responsabilidad civil concebida así mismo como pena pública. Por ello, la reparación del daño proveniente de un ilícito penal se tramita como un incidente de responsabilidad civil en el proceso penal instaurado contra el autor de un delito.

³⁶ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. *Op. Cit.*, p. 176.

Resumiendo, se tiene que la responsabilidad penal se traduce en un castigo y la responsabilidad civil comprende una reparación económica. Al derecho penal le interesa la pena para reprimir la conducta antisocial. Al derecho civil, borrar la ruptura del equilibrio patrimonial.³⁷

Al igual que en el caso de la responsabilidad civil, conforme al artículo 109 de la Constitución Federal, si algún servidor público comete algún delito, éste será perseguido y sancionado en los términos de la legislación penal, por lo que en el Código Penal Federal se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público. Los delitos de referencia son:

1. Ejercicio indebido de servicio público
2. Abuso de autoridad
3. Coalición de servidores públicos
4. Uso indebido de atribuciones y facultades
5. Concusión
6. Intimidación
7. Ejercicio abusivo de funciones
8. Tráfico de influencia
9. Cohecho
10. Peculado
11. Enriquecimiento ilícito

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes.³⁸ Esta responsabilidad en la que incurre un servidor público, debe ser imputada directamente a él, ya que aunque

³⁷ *Ibidem*, p. 177.

³⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Op. Cit.*, p. 24.

esté desempeñando una función pública en representación del Estado, actúa manifestando su voluntad individual al cometer una conducta antijurídica y por tanto esta responsabilidad no puede ser atribuida al Estado sino sólo al sujeto que directamente ha cometido el ilícito.

2.3 RESPONSABILIDAD EN MATERIA LABORAL

En nuestra legislación mexicana existen normas para el control de todo lo relacionado con el ámbito laboral, tales como el contrato de trabajo, seguridad en el trabajo, cálculo de prestaciones sociales, beneficios y otros; la Ley Federal del Trabajo es aquél ordenamiento legal donde se contiene lo relativo a la regulación de las relaciones obrero-patronales, ya que puede darse el caso que los patrones evadan las responsabilidades derivadas de una relación laboral tales como: el pago de prestaciones sociales en caso de despidos injustificados, beneficios como vacaciones e utilidades, indemnizaciones por accidentes laborales y otros, o viceversa, que los trabajadores cometan alguna conducta indebida y los patrones busquen la protección debida.

La responsabilidad laboral es aquella que surge como consecuencia de las relaciones que surgen entre una persona que realiza un trabajo subordinado (obrero) y otra que remunera la prestación de dicho trabajo. Estas relaciones se dan en cualquier ámbito, es así que la misma actividad realizada por los servidores públicos debe ser prevista por la materia laboral; al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación nos ha dicho:

SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL. *El vínculo existente entre el servidor público y el*

Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.). PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.³⁹

2.4 RESPONSABILIDAD EN MATERIA ADMINISTRATIVA

El ejercicio del poder estatal constituye un acto singular con características propias; de ahí que los individuos que participan en él, se van distinguiendo de los otros miembros del grupo social, con aspectos que los diferencian; entre ellos, un cierto sentido de responsabilidad, un hábito de atención a las causas colectivas, etc. Se trata de personas que en la realización de sus actividades, utilizan recursos materiales y económicos, de naturaleza pública, que de una u otra forma, y en distinto nivel de responsabilidad, les son confiados para la consecución de los fines del Estado.

³⁹ Novena Época, Registro: 193487; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo : X, Agosto de 1999; Materia(s): Administrativa Tesis: IV.1o.A.T.16 A Página: 799.

Estos signos distintivos de los individuos a quienes las normas legales definen como servidores públicos, les imprimen, así mismo una condición jurídica especial, que difiere de los demás rangos normativos y mantiene su singularidad frente al grupo social en general, de donde derivan sus diferentes tipos de responsabilidad.

La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden representar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.⁴⁰

La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, independientemente de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal.⁴¹

De esta manera, cuando los trabajadores al servicio del Estado lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

⁴⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Op. Cit.*, p. 22.

⁴¹ *Idem.*

Independientemente del tipo de responsabilidad en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la *lex Aquilia* de que aquél que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo, tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil Federal, al regular la responsabilidad civil.⁴²

Ahora bien, veamos lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho con respecto a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. *Los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone; asimismo, la determinación que tome dicho órgano de vigilancia y sanción, se hará con apoyo tanto en las probanzas tendientes a acreditar su responsabilidad, como en aquellas que aporte el servidor público en su defensa, según se desprende de la lectura de los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pudiendo concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción administrativa correspondiente, esto es, la investigación relativa no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público, sino con el de determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si, por*

⁴² *Ibídem*; p. 23.

ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta.⁴³

(Énfasis añadido)

Las actividades realizadas por los servidores públicos, como su propio nombre lo dice, son encaminadas al beneficio de la colectividad en su conjunto y por tanto merecen de una mayor vigilancia con respecto a la correcta o incorrecta actuación, ya que al atender a una generalidad tienen una jerarquía superior, ya que el bien de la colectividad está por encima de intereses particulares de cualquier índole.

2.5 RESPONSABILIDAD EN MATERIA POLÍTICA

En estrecho vínculo con la responsabilidad administrativa, tratada en el subcapítulo anterior, se encuentra la responsabilidad en materia política, la cual se actualiza cuando los sujetos a ella realizan esencialmente funciones de gobierno y de dirección en cargos administrativos, y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos.

Así pues, como se expresó anteriormente, las actividades realizadas por los servidores públicos se encuentran dirigidas de manera primordial al beneficio de la sociedad en general, al bien común; en función de ello, dichos funcionarios se encuentran al margen del sistema ordinario de persecución y de castigo de ilícitos, en virtud de que, a partir de la protesta que han rendido de guardar la Constitución y las leyes que de ésta emanan, es de esperarse se conduzcan en forma apropiada;

⁴³ Novena Época; Registro: 185655. Instancia: Segunda Sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo : XVI, Octubre de 2002. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2ª. CXXVII/2002. Página: 473.

en dicho entendido, la responsabilidad política es un instrumento fundamental para la vida democrática.

Efectivamente, la obligación de rendir la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan se encamina sólo a determinar el momento en que el sujeto, como servidor público, asume una responsabilidad específica como tal; él, al igual que todos los mexicanos, está obligado a observarla y guardarla aún antes de asumir el cargo, durante el ejercicio de éste y una vez que ha cesado de hacerlo. Por la protesta se da inicio a una forma específica de responsabilidad y, eventualmente, queda sujeto a la vigilancia de órganos especiales, procedimientos exclusivos, así como entes de acusación y tribunales diferentes. La protesta determina el momento en que alguien queda sujeto a una competencia especial.

Con el fin de salvaguardar que los servidores públicos se conduzcan en observancia de los principios de honestidad, honorabilidad, capacidad profesional y administrativa, nuestro derecho positivo prevé dos herramientas fundamentales de control: el Juicio Político y la Declaración de Procedencia, a las cuales se hará breve referencia en los párrafos subsecuentes.

El juicio político es un procedimiento de excepción, uniinstancial, cuya finalidad es hacer efectivo el principio de responsabilidad de los servidores o funcionarios públicos, particularmente de los más altos cargos o autoridades. Se inicia con el acuerdo que emite el presidente del Senado, en el sentido de declararse constituido en jurado de sentencia y concluye con la resolución que condena o absuelve al reo. No hay instancia posterior, recursos ni órganos que conozcan de ellos. Es sumarísimo, no admite excepciones dilatorias. Ahora bien, aun considerando el juicio político como un acto de oportunidad política, no puede dejar de darse entre las partes, acusadora y defensa. Tiene la característica de ser excepcional, además, porque se trata de intromisiones de un poder: el legislativo, en los restantes y en los de los estados, como salvedad a los principios de separación de poderes, de igualdad entre ellos, de funcionamiento armonioso y de colaboración

que derivan de la constitución general. Es, a la vez, instrumento de defensa y de agresión a disposición de un cuerpo colegiado, encaminado a preservar el cúmulo de facultades que le han sido atribuidas, permitir su efectivo ejercicio y de hacer obedecer sus determinaciones. Por ello, el juicio político, a fin de cuentas, es uno de los sistemas de defensa de la Constitución.⁴⁴ La condena o declaración de culpabilidad del acusado puede ocasionar su destitución e incluso su inhabilitación para funciones similares.

La declaración de procedencia, si bien tiene un contenido penal, es un acto político y administrativo, competencia de la cámara de diputados, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales, a fin de que sea juzgado exclusivamente por el delito o delitos cometidos durante el desempeño de su encargo. En el presente procedimiento, la cámara de diputados no juzga propiamente, sino que se limita a emitir una declaración de oportunidad de acuerdo con los hechos y la probable responsabilidad; no prejuzga de una culpabilidad, sólo resuelve si el servidor público queda o no a disposición de un juez para que lo juzgue respecto de delitos que determina de manera expresa.

De igual manera, resulta importante mencionar que dicha figura se encuentra regulada directamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de sus artículos 110 a 114.

⁴⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*. Editorial Oxford, 2ª Edición. México, 1999, pp. 702 y ss.

CAPÍTULO III

ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

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

A partir de la Primera Guerra Mundial y, en gran medida, como consecuencia de las transformaciones socioeconómicas, los países empiezan a avanzar hacia una nueva etapa en la evolución de la responsabilidad patrimonial, quebrándose el dogma de la irresponsabilidad del Estado. Los medios utilizados han variado de país a país de acuerdo a sus propios regímenes y tradiciones legales.⁴⁵

⁴⁵ CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.*, pp. 52 y 53.

3.1 TEORÍAS HISTÓRICAS

3.1.1 IRRESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Los doctrinistas sobre la materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado coinciden en denominar como la etapa de la Irresponsabilidad del Estado, al período de la historia anterior al siglo XIX, en el cual no se concebía siquiera la posibilidad de que el Estado pudiera ser responsable por los daños y perjuicios que su actividad pública ocasionara en los administrados.⁴⁶ En ninguno de los períodos de la historia de Roma existió algún tipo de restricción a la actividad del gobernante que pudiera dar lugar a reclamarle algún tipo de responsabilidad o indemnización, ya que Estado y gobernante eran una misma cosa, y éste no podría hacer mal alguno y por tanto era incapaz de causar ningún daño. En esta época el Estado era irresponsable y omnipotente.

Iguales condiciones se mantuvieron durante la Edad Media, porque aún predominaba la idea de que el poder público estaba fundado en el derecho divino, y es así como el concepto de “irresponsabilidad del Estado”, que nace con los ingleses, surge de esta época basada en las ideas que expresan: “*the king can do not wrong*” (El rey no se equivoca).

Cuando se llegaba a ocasionar algún daño a los gobernados éste era considerado como un caso fortuito o de fuerza mayor y por lo tanto no existía base alguna para reclamar indemnización.

⁴⁶ *Ibidem*; pp. 51 y 52.

Esta situación se mantiene durante muchos siglos más, e incluso la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se refiere a la indemnización previa en el caso de la expropiación forzosa, mas no se hace referencia siquiera a los daños no expropiatorios que con su actuar el Estado pueda causar a los ciudadanos .

3.1.2 RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO

Esta situación de desventaja en la que se encontraban los gobernados fue disminuyendo a principios del siglo XIX al implantarse la responsabilidad del funcionario. Este tipo de responsabilidad parte del supuesto de que el Estado como entidad jurídica organizada cuya finalidad es la satisfacción del bien común, necesita actuar a través de funcionarios para poder realizar todas las funciones que le son propias. Por tal razón, si los gobernados sufrieran algún tipo de daño por parte del Estado, daría como resultado de que al desempeñar su actividad, el funcionario violentó alguna ley, y por lo tanto él sería el único responsable.⁴⁷

A pesar de que lo anterior mejoró en gran medida la situación en que se encontraban los gobernados, esto no era suficiente para lograr la reparación de los daños que eran ocasionados por la mala actuación del Estado, ya que permaneció el principio de irresponsabilidad del Estado y además se presentó el problema de quién era el responsable de los daños causados al gobernado, aún cuando el funcionario obrara apegado a la ley, ya que si éste en su actuación causa daños, él no sería responsable, pero tampoco el Estado, entonces los gobernados quedan en total estado de indefensión para reclamar reparación de algún tipo de daño.⁴⁸

⁴⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. LUCERO ESPINOZA, Manuel. *Elementos de Derecho Administrativo 2do curso*. Editorial Limusa, 1ra ed., México, 1989, p. 160.

⁴⁸ *Ibidem*; pp. 160 y 161.

3.1.3 RESPONSABILIDAD PARCIAL DEL ESTADO

Conforme el tiempo fue avanzando, el concepto que se tenía respecto a la responsabilidad estatal fue cambiando al introducir este tipo de responsabilidad en ciertos actos que eran causantes de daños como consecuencia del ejercicio de las funciones públicas.

Primero se consideró al Estado responsable cuando los actos que ocasionaban el daño eran de gestión, considerando a los actos de gestión como “aquéllos que caen en la esfera del derecho privado y que son de tipo patrimonial en cuanto que en ellos existe el derecho de igualdad entre las partes”.⁴⁹ Después esta idea se fue desarrollando, hasta establecer como base de la responsabilidad del Estado, el daño proveniente de una falta de servicio del funcionario.

La teoría de Actos de Gestión y de Autoridad tuvo su apoyo en la Teoría de la Doble Personalidad del Estado: una pública u otra privada.

La primera, regida por normas de derecho público, se manifiesta cuando actúa en ejercicio de su soberanía, y la segunda, regulada por el derecho privado, como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial que implican que cualquier persona jurídica colectiva se vea sometida al derecho en un plano de igualdad. Por lo tanto, si los actos dañosos son de gestión, el Estado es responsable pecuniariamente en virtud de que son sucesos de tipo patrimonial. Por el contrario, si tales actos son de autoridad, el Estado no es responsable porque ellos provienen del ejercicio de su soberanía.⁵⁰

⁴⁹ *Ibidem*; p. 161.

⁵⁰ *Ibidem*.

Ahora, con respecto a la responsabilidad estatal, como resultado de un daño proveniente de la falta de servicio, sólo cabe distinguir entre la falta de servicio o la falta personal del funcionario, como nos señala Luis Humberto Delgadillo⁵¹, ya que la falta de servicio la encontramos cuando al cumplir con su función, el servidor causa un daño, aún cuando no haya habido extralimitación en sus funciones o quebranto de alguna ley; en cambio, la falta personal del funcionario, es cuando éste se extralimita en sus funciones por mero capricho, en este caso el Estado no será responsable por los daños causados por el funcionario mientras que en el caso de la falta de servicio sí deberá responder.

3.1.4 RESPONSABILIDAD DIRECTA DEL ESTADO

En esta última etapa de evolución de la responsabilidad del Estado, éste responde por los daños causados en razón del funcionamiento de los servicios públicos, a la cual la doctrina francesa denomina responsabilidad por falla del servicio público.

Ésta se origina por la necesidad de determinar los casos en que el Estado era responsable cuando no existía culpa ya que hay infinidad de ocasiones, en las que el Estado es responsable sin haber incurrido en culpa por el simple hecho de haber incumplido con alguna de sus obligaciones.⁵²

Es posible que el Estado a través de sus funcionarios respectivos, actúe de manera legal y aún así causar un perjuicio al particular, en este caso no sería justo exigirle al funcionario compensación alguna, ya que su actuación ha sido apegada a la ley, sin embargo, el daño ocasionado sigue existiendo; por tal motivo el moderno

⁵¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El sistema de responsabilidad de los servidores públicos*, México; Editorial Porrúa, 3ra edición, 1998.

⁵² *Ibidem*.

derecho administrativo, apoyado en razones de equidad consideró justo que el particular lesionado fuera indemnizado.⁵³

3.2 TEORÍAS MODERNAS

3.2.1 TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN

Esta teoría tiene su origen en el Derecho Civil, y parte de la idea de que los agentes públicos actúan en representación del Estado, por lo que éste último debe responder de la actuación de aquellos que lo representan. La responsabilidad en esta teoría se basa en la culpa *in eligendo o in vigilando*; es decir, en la mala elección y falta de vigilancia del Estado respecto de sus funcionarios.⁵⁴

Esta teoría traía aparejados varios inconvenientes, ya que podía sostenerse cuando el agente público había actuado con culpa o negligencia, pero resultaba totalmente inoperante cuando los perjuicios estatales se habían producido sin culpa de dicho agente.

La Teoría de la Representación dejó de operar fundamentalmente porque las relaciones que se originan entre el Estado y sus respectivos agentes públicos son de Derecho Público y no de Derecho Privado.

3.2.2 TEORÍA ORGANICISTA

Esta teoría es de naturaleza administrativa, y supera por mucho a la teoría de la representación, ya que establece que el Estado actúa a través de órganos, los cuales

⁵³ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. 19ª ed; México, Editorial Porrúa, p. 864.

⁵⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Op cit*; p. 164.

se conforman de dos elementos: objetivo (competencia) y subjetivo (funcionario), por lo tanto todo lo que estos órganos hagan se entenderá hecho por el Estado mismo, por lo que si al desempeñar sus funciones dañan a algún administrado, el Estado deberá responder por los daños causados.⁵⁵

Esto es, cuando una persona actúa en gestión o representación de un órgano o institución, se entiende que ésta ve comprometida su responsabilidad directa cuando aquélla actúa en su nombre.

Efectivamente, en toda entidad jurídica –privada o pública- existen agentes representativos, depositarios de la voluntad de la persona moral, y agentes auxiliares no representativos ni depositarios de esa voluntad; sólo la culpa de los agentes representativos repercute directamente sobre la entidad moral, dado el carácter representativo que ostentan, en tanto que la culpa de los agentes auxiliares, por carecer de dicho carácter, no genera sino una responsabilidad del ente colectivo.

Esta teoría reconoce el factor culpa como causa generadora de la responsabilidad, y debe por tanto probarse el hecho dañoso concreto de un agente determinado. Se funda esta tesis en lo que atañe a los agentes representativos en el artículo 1910 del Código Civil Federal, que ordena responder por el daño causado a otro:

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

Sin embargo, se considera la presente teoría un tanto inequitativa, ya que divide a los agentes actuantes –sin motivo aparente- en representativos y auxiliares,

⁵⁵ *Ibidem*; p. 165.

para que la persona moral responda de manera directa de la culpa de los primeros y de modo indirecto por lo que ve a los últimos; dicha crítica se realiza porque no hay un motivo que demuestre que es lógico distinguir entre unos y otros agentes, y varía en consecuencia la posición y la responsabilidad de la entidad jurídica frente a los actos lesivos que aquéllos ejecuten en desempeño de sus funciones, aún y cuando todos ellos cooperan al logro del fin colectivo.

En lo que atañe al Estado, debería considerarse todo agente de la Administración Pública, así sea subalterno, un representante de la Nación, poco importa la calidad de trabajo que desempeñe, o la dependencia a la cual se encuentre adscrito.

3.2.3 TEORÍA DE LA PROPORCIONALIDAD DE LAS CARGAS

Esta teoría, considera que cuando el Estado causa un daño injusto a un individuo, tiene la obligación de indemnizarlo, ya que nadie está obligado a sufrir en desventajas de otros, las cargas impuestas en interés de todos, puesto que de lo contrario se rompería el principio de igualdad.⁵⁶

El Doctor Álvaro Estrada cita al doctrinista francés Jorge Teissier, quien en su obra *“La Responsabilité de la Puissance Publique”* afirma lo siguiente:

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 (...). Cuando el Estado ejecuta un acto que perjudica a un habitante haciéndole sufrir un daño injusto con respecto a los demás

⁵⁶ *Ibidem.*

*ciudadanos, está obligado a indemnizar ese daño para no romper el principio de equidad, de igualdad, que ampara por igual a todos los habitantes.*⁵⁷

En efecto, la presente teoría dispone esencialmente que unos ciudadanos no deben sufrir más que otros las cargas impuestas en interés de todos, basando el anterior postulado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

3.2.4 TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD POR RIESGO

Esta teoría establece que los servicios públicos funcionan creando riesgos sociales, que pueden ser frecuentes o no, y que originan perjuicios a los particulares, que se ocasionan no por culpa, sino por la naturaleza misma de los servicios, por lo tanto, si con motivo del ejercicio de esta actividad pública se causa un daño, éste debe ser reparado por el Estado.

Esta teoría, defendida por Leon Duguit⁵⁸, propugna la imputación de responsabilidad civil en aquella persona que provoque el aumento del peligro asumible en una concreción de consecuencia dañosa necesitada de resarcimiento. En otras palabras, el Estado será responsable hasta el momento que cesen las consecuencias de su actividad.

⁵⁷ TEISSIER, Jorge. *La Responsabilité de la Puissance Publique*. Apud. CASTRO ESTRADA, Álvaro. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México. Fundamento Constitucional y Legislativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 536 y 537.

⁵⁸ DUGUIT, León. Apud. *Ibidem*, p. 291.

CAPÍTULO IV

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

Nuestra Constitución Política, al ser la base de nuestro cuerpo legislativo, consagra en varios de sus artículos la protección que debemos tener todos los gobernados con respecto a los daños que pueden ser ocasionados por el Estado en perjuicio de sus administrados. A continuación se mencionarán los principales artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que hacen referencia a la obligación del Estado de hacerse responsable ante los gobernados.

El artículo 14 establece de manera expresa lo siguiente:

Artículo 14. *A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.⁵⁹

⁵⁹ Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este artículo consagra el derecho de los ciudadanos a que se les respeten sus garantías fundamentales y constriñe a la autoridad a respetar ciertas formalidades en el caso de incumplimiento de alguna ley.

El artículo, 16 en su párrafo primero nos dice lo siguiente:

Artículo 16. *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

(...)⁶⁰

Al igual que el artículo anterior, éste establece la obligación para la autoridad de fundamentar y motivar todas sus actuaciones brindando una aparente protección hacia la deficiente o excesiva actuación de las autoridades, que ocasione un agravio sobre la esfera jurídica de los gobernados.

El artículo 27, específicamente en su segundo párrafo, señala que:

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

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

(...)⁶¹

⁶⁰ *Ibidem*, art. 16.

⁶¹ *Ibidem*, art. 27.

El artículo citado con anterioridad, consagra el requisito de la indemnización al hablar de la expropiación, la cual podemos considerar como institución madre de la responsabilidad patrimonial.

Ahora bien, el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, es la base en la cual se establece que el Estado, a través de su potestad y poder tributario, cuenta con la facultad para restablecer el equilibrio quebrantado a través de su mala, nula o indebida actuación, recursos provenientes de las contribuciones de los miembros de la sociedad al gasto público y los cuales deben servir para la cobertura de las indemnizaciones respectivas; así lo señala el dispositivo legal en mención:

Artículo 31. *Son obligaciones de los mexicanos:*

(...)

IV. *Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*⁶²

Con lo señalado anteriormente, no se pretende afirmar que dicho numeral sea la génesis de la obligación del Estado para indemnizar a los particulares por concepto de responsabilidad patrimonial, sino que se cita como mera referencia para establecer la forma en que el Estado se allega de los recursos necesarios para cumplir con su objeto y finalidad, y además cumple con sus obligaciones hacia con los particulares.

El artículo 108 de la Constitución Federal, nos habla sobre la responsabilidad en la que incurren los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones:

Artículo 108. *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de*

⁶² *Ibídem*, art. 31.

elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

*Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.*⁶³

El artículo 113 es el más importante en nuestra Constitución con respecto al tema de la responsabilidad estatal, ya que es en el cual se señala no sólo la responsabilidad de sus agentes como lo hacía en el artículo anterior, sino que ya reconoce al Estado como responsable de los daños que pueda causar con motivo de su mala o deficiente actuación, además de que se contempla el pago de una indemnización correspondiente a dichos daños, al establecer lo siguiente:

Artículo 113. *Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la*

⁶³ *Ibídem*, art. 108.

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.⁶⁴

4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO

El antecedente más remoto sobre la materia que nos ocupa, se encuentra en la orden del 25 de Octubre de 1821 que mandaba se reunieran y clasificaran las escrituras y documentos para reorganizar el crédito nacional, cuando apenas había triunfado el ejército trigarante.

El 23 de Febrero de 1822 se expidió la Ley de Pensiones para viudas y huérfanos de los soldados insurgentes y españoles. Mediante el anterior instrumento normativo, los legisladores consideraron obligatorio reconocer una pensión a quienes habían muerto en defensa de una causa pública. Asimismo, el Estado asumió la responsabilidad de los daños causados a extraños y enemigos, que en el caso, se trataba de los españoles.⁶⁵

⁶⁴ *Ibidem*, art. 113.

⁶⁵ CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.*, p. 135.

El Decreto del 28 de junio de 1824, constituyó un claro ejemplo en el que el Estado se reconoció responsable, al decretar el pago de las deudas contraídas por el Gobierno de los Virreyes, hasta el 17 de septiembre de 1810. Posteriormente, la Ley del 22 de Febrero de 1832 estableció que los sublevados eran responsables *in solidum* con sus bienes de todas las propiedades ajenas que tomaran de los particulares o del Estado. De esta forma, el Estado asumió la responsabilidad por los daños causados por sus agentes, y las tropas revolucionarias al ejército vencedor se consideraban como incapaces de obligar al Estado, toda vez que se trataba de facciones rebeldes y no de sus agentes.⁶⁶

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

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

Resulta de gran relevancia destacar 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. En efecto, el legislador sólo tuvo en cuenta que se había producido un daño que era necesario reparar, por lo que podemos afirmar que el legislador se basó en el principio de responsabilidad objetiva.⁶⁷

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 135 y 136.

⁶⁷ HAMDAN AMAD. Fauzi. *Varios “La Responsabilidad Patrimonial del Estado”*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México, 2000. pp. 37-39.

La Ley del 31 de Enero de 1870, promulgada por el Ejecutivo a través del “Decreto sobre las prevenciones para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria de los que perturben la paz pública”, aportó nuevas disposiciones para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria de los sublevados. En ese mismo año, el 23 de marzo, se giró una circular recomendando la aplicación de la Ley de responsabilidad de los sublevados.

Dentro de los ordenamientos jurídicos posteriores a la Revolución, en primer término debe citarse la Ley de Reclamaciones de fecha de 31 de Mayo de 1911, misma que, por resultar imprecisa e insuficiente, fue sustituida por la Ley de Reclamaciones de 1917. En el mismo año de 1911, se expidieron los decretos de 31 de Mayo y 30 de Julio, por virtud de los cuales se creó y reglamento la Comisión Consultiva de Indemnizaciones por los daños producidos en la Revolución de 1910, y fue complementado dicho Decreto en 1913.

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

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.⁶⁸

No podían, según la Ley en comento, reclamarse indemnizaciones por perjuicios, entendidos éstos como las ganancias o beneficios futuros que se dejan de obtener con motivo del daño. La autoridad competente para conocer de las reclamaciones era una Comisión dependiente de la Secretaría de Hacienda, y de acuerdo al artículo 10 de la Ley, al acudir los interesados en reclamación ante la Comisión, se entendía que renunciaban a reclamar judicialmente, por lo que, contra las resoluciones dictadas en el procedimiento de reclamación, sólo cabía el amparo. Un aspecto de importancia, es que la Ley no indicaba claramente el criterio de imputación de la responsabilidad del Estado, ya que sólo hablaba de la relación de causalidad entre el daño y la actividad desempeñada por las fuerzas revolucionarias o militares en ejercicio de sus funciones.

La Ley de Reclamaciones del 30 de Agosto de 1919 según los considerandos de Decreto respectivo, tuvo por objeto reformar la Ley de Reclamaciones de 1917, aunque propiamente no fue una reforma a ésta última sino una nueva ley que abrogó la anterior, con el fin de prestar especial atención a los daños causados por muerte o lesiones, que no estaban expresamente incluidos en la Ley de 1917. Dicha Ley sentó las bases que más tarde servirían para la constitución de las Comisiones Mixta General y Especial de Reclamaciones.

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

⁶⁸ CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.*, p. 137.

imprudencia o provocación imputable a la víctima. Cabe mencionar que, de la misma forma que ocurrió con la Ley de 1917, se estableció como único criterio de imputación el nexo de causalidad entre el daño y los movimientos revolucionarios. Sin embargo, con respecto a los daños causados por forajidos o rebeldes, se exigía demostrar que habían sido consumados por algún acto, lenidad u omisión imputable a las autoridades.⁶⁹

Nuestra legislación civil mexicana, reconoce de manera expresa en el Código Civil para el Distrito Federal de 1928, la obligación que tenía el Estado de responder subsidiariamente del daño causado; y si bien sólo se reconocía la responsabilidad subsidiaria del Estado, lo anterior motivó incluir en el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, de fecha 31 de diciembre de 1941, que: “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”. Lo que representa un gran adelanto en la evolución de dicha figura.

El objetivo principal de la referida ley de depuración fue que el Tribunal Fiscal de la Federación –hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa-, depurara y reconociera las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal, nacidas o reconocidas de hechos acontecidos durante el período en el primero de enero de 1929 al 31 de diciembre de 1941, y que se encontraban pendientes de pago, además de derogar el principio de responsabilidad indirecta o subsidiaria y establecer la responsabilidad directa adoptando el criterio francés “falta de servicio público”. El haber reconocido la Responsabilidad Directa del Estado, fue un gran avance en nuestro país, aún cuando sólo se haya limitado a daños causados por el funcionamiento anormal del servicio público, el problema fue, que una vez ejercida en forma correcta y dictada la sentencia que reconocía la obligación del Estado a

⁶⁹ *Ibidem*, p. 138.

indemnizar, pudiera que esta no se lograba si el Estado argumentaba la falta de partida presupuestal.

4.2 LEGISLACIONES MEXICANAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Han existido una gran cantidad de disposiciones legales que regulan acerca de la Responsabilidad del Estado. Actualmente incluso, existen diversas legislaciones que regulan en su articulado supuestos sobre la misma, independientemente de las disposiciones actualmente en vigor que regulan específicamente sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado. A continuación se invocan aquellas normas jurídicas que han regulado sobre la institución de la responsabilidad patrimonial en nuestro país, no haciéndolo por orden de importancia sino por orden cronológico.

El 25 de Noviembre de 1936, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Expropiación, la cual establece lo que se considera de utilidad pública, y propone una base de cálculo para las indemnizaciones por lesiones patrimoniales en términos de valor comercial, lo que sin duda se acerca mucho más a una idea de justicia en la reparación debida. Esta disposición fue reformada en 1993, y posteriormente en 2009, la cual en su artículo 10 establece lo que se considera como causa de utilidad pública, y en su artículo 20 habla sobre la procedencia de la expropiación, la que se considera la más importante limitación al derecho de propiedad respecto a la cual se reconoce la indemnización. Esta es una muy importante disposición ya que se resarce al particular afectado por la actuación del Estado y la cual fue reformada en 1993 para quedar como sigue:

Artículo 10.- *El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser*

inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.⁷⁰

Artículo 20.- *La indemnización deberá pagarse en moneda nacional a más tardar dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la publicación del decreto de expropiación, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie.*

Salvo en los casos a que se refiere el artículo 8o de la Ley, la autoridad podrá proceder a la ocupación del bien o a la disposición del derecho objeto de la expropiación una vez cubierto el monto de la indemnización fijado en el avalúo.

En caso de que el afectado controvierta el monto de la indemnización, se estará a lo dispuesto en el artículo 11 del presente ordenamiento. Esta circunstancia no será impedimento para que la autoridad proceda a la ocupación del bien o a la disposición del derecho expropiado.

La indemnización por la ocupación temporal o por la limitación de dominio consistirá en una compensación a valor de mercado, así como los daños y perjuicios, si los hubiere, que pudieran ocasionarse por la ejecución de dichas medidas, misma que deberá pagarse conforme al plazo referido en el párrafo primero de este artículo.⁷¹

En la Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 19 de febrero de 1940, encontramos dos supuestos de responsabilidad patrimonial. Los daños a terceros derivados de la operación de una aeronave y el de los remitentes de correspondencia.

⁷⁰ Artículo 10 de la Ley de Expropiación, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de diciembre de 1993.

⁷¹ *Ibidem*, art. 20.

Respecto de la Ley Federal del Trabajo publicada el 1 de Abril de 1970, resulta muy importante su análisis ya que la regulación de la responsabilidad estatal debe considerar la necesidad de reparar los daños personales. Esta ley es una fuente importante de daños y perjuicios que se derivan de las relaciones laborales y, concretamente de los llamados riesgos de trabajo, entendidos éstos como “los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo”. Ajeno al criterio de culpa, de manera objetiva se determina la obligación para el patrón de indemnizar a los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo y, si bien la Ley exceptúa al patrón de la obligación de indemnizar al trabajador en ciertos supuestos, como el que el trabajador se ocasione intencionalmente una lesión por sí sólo o de acuerdo con otra persona, no se libera el patrón de responsabilidad cuando el accidente ocurra por negligencia o falta de pericia del trabajador o sea causado por imprudencia o descuido de algún compañero o de una tercera persona. Estamos así frente a una aplicación concreta de la teoría del riesgo creado o responsabilidad objetiva. Lo anterior tiene suma importancia para el tema de la responsabilidad del Estado, puesto que toda propuesta de una legislación positiva sobre el mismo tendrá que prever la necesidad de reparar daños personales, para lo cual se tendrá que acudir a la legislación laboral, cuando el Estado se vea en la obligación de indemnizar a personas particulares que, con motivo de su actividad administrativa hayan sido lesionadas y, lo que es aún más grave e indeseable, se haya provocado su muerte.

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

(...)⁷²

⁷² Artículo 491 de la Ley Federal del Trabajo vigente.

Artículo 492. *Si el riesgo produce al trabajador una incapacidad permanente parcial, la indemnización consistirá en el pago del tanto por ciento que fija la tabla de valuación de incapacidades, calculado sobre el importe que debería pagarse si la incapacidad hubiese sido permanente total. Se tomará el tanto por ciento que corresponda entre el máximo y el mínimo establecidos, tomando en consideración la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad y la mayor o menor aptitud para ejercer actividades remuneradas, semejantes a su profesión u oficio. Se tomará asimismo en consideración si el patrón se ha preocupado por la reeducación profesional del trabajador.*⁷³

Artículo 493. *Si la incapacidad parcial consiste en la pérdida absoluta de las facultades o aptitudes del trabajador para desempeñar su profesión, la Junta de Conciliación y Arbitraje podrá aumentar la indemnización hasta el monto de la que correspondería por incapacidad permanente total, tomando en consideración la importancia de la profesión y la posibilidad de desempeñar una de categoría similar, susceptible de producirle ingresos semejantes.*⁷⁴

Artículo 495. *Si el riesgo produce al trabajador una incapacidad permanente total, la indemnización consistirá en una cantidad equivalente al importe de mil noventa y cinco días de salario.*⁷⁵

Artículo 500. *Cuando el riesgo traiga como consecuencia la muerte del trabajador, la indemnización comprenderá:*

I. Dos meses de salario por concepto de gastos funerarios; y

*II. El pago de la cantidad que fija el artículo 502.*⁷⁶

⁷³ *Ibíd*em, artículo 492.

⁷⁴ *Ibíd*em, artículo 493.

⁷⁵ *Ibíd*em, artículo 495.

⁷⁶ *Ibíd*em, artículo 500.

Artículo 502. *En caso de muerte del trabajador, la indemnización que corresponda a las personas a que se refiere el artículo anterior será la cantidad equivalente al importe de setecientos treinta días de salario, sin deducir la indemnización que percibió el trabajador durante el tiempo en que estuvo sometido al régimen de incapacidad temporal.*⁷⁷

Ahora bien, es conveniente precisar que, si bien es cierto existe un ordenamiento legal que regula la relación jurídica de trabajo entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, Gobiernos del Distrito Federal y de los Estados, así como demás Instituciones y organismos descentralizados, y sus trabajadores, como lo es la **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional**, cierto también es que dicho ordenamiento general no prevé o contempla indemnizaciones para el caso de una supuesta actividad irregular, que diera lugar al pago de aquéllas, por lo cual en todo caso se debe remitir a la Ley Federal del Trabajo anteriormente citada.

En la **Ley del Servicio Postal Mexicano** publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Diciembre de 1986, se establece el llamado límite de responsabilidades así como el pago de indemnizaciones para los destinatarios.

Artículo 31.- *Respecto de la correspondencia y los envíos no se asumirá responsabilidad alguna:*

I.- Cuando se haya entregado a las personas que tengan derecho a recibirla.

II.- Por haber transcurrido seis meses a partir de la fecha de su depósito, sin que se haya hecho reclamación.

III.- Por haber transcurrido un mes, contado desde la fecha en que se hubiera notificado al interesado la indemnización que señala esta Ley por la pérdida de la pieza, sin que el mismo haya ocurrido a cobrar su importe.

⁷⁷ *Ibíd*em, artículo 502.

IV.- Por pérdida debida a caso fortuito o fuerza mayor.

V.- Por correspondencia o envíos decomisados por autoridad competente.

VI.- Por correspondencia o envíos que hayan sido dañados por empaque inadecuado.⁷⁸

Artículo 35.- *Cesará toda responsabilidad respecto de la correspondencia o envíos con reembolso:*

I.- Por haber pagado al remitente el valor que fijó para su cobro, o porque el documento que ampare el reembolso haya prescrito.

II.- Por su devolución al remitente.

III.- Por haber transcurrido seis meses, a partir de la fecha de su depósito, sin que se haya presentado reclamación por falta de liquidación o devolución.

IV.- Por haber transcurrido un mes, contado desde la fecha en que se hubiera notificado al interesado la indemnización que señala esta Ley, de la pérdida de la pieza sin que el mismo haya ocurrido a cobrar su importe.

V.- Por pérdida debida a caso fortuito o fuerza mayor.

VI.- Por el pago de la indemnización.

VII.- Porque hayan sido decomisados por autoridad competente.

VIII.- Porque hayan sido dañados debido a su empaque inadecuado.⁷⁹

Artículo 37.- *El servicio de seguro postal consiste en la obligación que se contrae en la prestación del servicio, de responder, aun en los casos fortuitos o de fuerza mayor, por la pérdida de la correspondencia o de los envíos o por faltantes o averías de su contenido, hasta por la cantidad en que se hubiera asegurado.⁸⁰*

Artículo 41.- *Cesará la responsabilidad respecto de la correspondencia y envíos asegurados:*

I.- Por su entrega en los términos de esta Ley, a la persona legalmente autorizada para recibirlos, o por su devolución al remitente.

II.- Por haber transcurrido 6 meses a partir de la fecha de su depósito sin que se haya presentado reclamación alguna.

⁷⁸ Artículo 31 de la Ley del Servicio Postal Mexicano.

⁷⁹ *Ibidem*, artículo 35.

⁸⁰ *Ibidem*, artículo 37.

III.- Por haber transcurrido tres meses contados desde la fecha en que se hubiera notificado al interesado el otorgamiento de la indemnización respectiva, sin que el mismo haya ocurrido a cobrar su importe.

IV.- Por el pago de la indemnización.⁸¹

Artículo 59.- Los remitentes de correspondencia y envíos tiene los siguientes derechos:

(...)

VIII.- Percibir las indemnizaciones siguientes:

A).- Tratándose de seguros postales:

Por pérdida: el importe total en que se hubiere asegurado la pieza.

Por faltante: el importe de lo que faltare.

Por avería: el importe del daño causado.

B).- Tratándose de reembolsos o de registrados:

Por pérdida, siempre que no se deba a caso fortuito o fuerza mayor hasta por la cantidad que de manera general fije el reglamento.

(...)⁸²

En la **Ley Aduanera**, publicada en el DOF el 15 de Diciembre de 1995, se regula la responsabilidad del Fisco Federal con motivo del extravío de las mercancías depositadas en los recintos fiscales. Es interesante hacer notar que, si bien el Fisco Federal responde directamente ante los reclamantes por el valor de las mercancías extraviadas, el personal aduanero será, a su vez, responsable ante el Fisco Federal.

Artículo 28. El Fisco Federal responderá por el valor de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, se extravíen, destruyan o queden inutilizables por causas imputables a las autoridades aduaneras, así como por los créditos fiscales pagados en relación con las mismas. El personal aduanero encargado del manejo y custodia de las mercancías será responsable por los mismos conceptos, ante el Fisco Federal.

⁸¹ *Ibíd*em, artículo 41.

⁸² *Ibíd*em, artículo 59.

El propietario de las mercancías extraviadas en un recinto fiscal podrá solicitar a la Secretaría, dentro del plazo de dos años, el pago del valor que tenían las mismas al momento de su depósito ante la aduana. Para tal efecto, acreditará que al momento del extravío dichas mercancías se encontraban en el recinto fiscal y bajo custodia de las autoridades aduaneras, así como el importe de su valor. De ser procedente la solicitud, el Fisco Federal pagará el valor de las mercancías extraviadas.

Las personas que hayan obtenido concesión o autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, responderán directamente ante el Fisco Federal por el importe de los créditos fiscales que corresponda pagar por las mercancías extraviadas y ante los interesados por el valor que tenían dichas mercancías al momento de su depósito ante la aduana. Asimismo, responderán directamente ante el Fisco Federal por el importe de los créditos fiscales que corresponda pagar por las mercancías que hubiesen entregado sin cumplir con los requisitos que establece la Ley o cuando incurran en infracciones o delitos relacionados con la introducción, extracción, manejo, almacenaje o custodia de mercancías de comercio exterior, así como por el valor de dichas mercancías, tratándose de mercancías embargadas o que hubieran causado abandono.

Se considera que una mercancía se ha extraviado cuando transcurridos tres días a partir de la fecha en que se haya pedido para examen entrega reconocimiento o cualquier otro propósito, no sea presentada por el personal encargado de su custodia.

Cuando el extravío se origine por caso fortuito o fuerza mayor el Fisco Federal y sus empleados no serán responsables.⁸³

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo señala en varios de sus artículos sobre la indemnización que deberá realizarse a los afectados por el uso de sus terrenos para la industria petrolera:

⁸³ Artículo 28 de la Ley Aduanera vigente.

Artículo 7.- *El reconocimiento y la exploración superficial de las áreas para investigar sus posibilidades petrolíferas, requerirán únicamente permiso de la Secretaría de Energía. Si hubiere oposición del propietario o poseedor cuando las áreas incluyan terrenos particulares, o de los representantes legales de los ejidos o comunidades, cuando las áreas comprendan terrenos afectados al régimen ejidal o comunal, la Secretaría de Energía, oyendo a las partes, concederá el permiso mediante reconocimiento que haga Petróleos Mexicanos de la obligación de indemnizar a los afectados por los daños y perjuicios que pudieren causarle, de acuerdo con el valor comercial que arroje el peritaje que en términos de la Ley General de Bienes Nacionales se practique, dentro de un plazo que no excederá de seis meses, pudiendo entregar Petróleos Mexicanos un anticipo, en consulta con la Secretaría de la Función Pública. El resto del pago será finiquitado una vez concluido el peritaje.*⁸⁴

Artículo 10.- *La industria petrolera es de utilidad pública, preferente sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de los ejidos o comunidades y procederá la ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los mismos, **mediante la indemnización legal**, en todos los casos en que lo requieran la Nación o su industria petrolera.*

*Son de utilidad pública las actividades de construcción de ductos y de plantas de almacenamiento. Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y las empresas de los sectores social y privado estarán obligados a prestar a terceros el servicio de transporte y distribución de gas por medio de ductos, en los términos y condiciones que establezcan las disposiciones reglamentarias.*⁸⁵

⁸⁴ Artículo 7 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, reformado mediante Decreto publicado en el DOF el día 28 de noviembre de 2008.

⁸⁵ Artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Ahora bien, dentro del artículo 2º de la **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal**, abrogada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 30 de marzo de 2006, se incluyó expresamente el concepto de “responsabilidad patrimonial”. El contenido de dicho numeral constituyó un enorme avance, porque de esta manera el orden jurídico mexicano incorpora la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, al menos en lo que hace su inclusión en el “gasto público federal”. Antes de 1994 el reconocimiento de la responsabilidad, ya de por sí ilusoria, en cuanto a su ejecución económica era poco menos que imposible:

Artículo 2.- *El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan:*

I. El Poder Legislativo,

II. El Poder Judicial,

III. La Presidencia de la República,

IV. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República,

V. El Departamento del Distrito Federal,

VI. Los organismos descentralizados,

VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria,

VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

Sólo para los efectos de esta Ley, a las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos antes citados se les denominará genéricamente como "entidades", salvo mención expresa.⁸⁶

Sin embargo, en la actualidad, el marco jurídico que regula lo relativo a la programación, presupuestación, ejercicio y control de los ingresos y egresos públicos federales, es la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, en vigor desde el 1° de abril de 2006, ordenamiento que contempla, a través de su artículo 4, lo referente a la responsabilidad patrimonial del Estado:

Artículo 4.- *El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como **responsabilidad patrimonial**; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:*

- I. El Poder Legislativo;*
- II. El Poder Judicial;*
- III. Los entes autónomos;*
- IV. Los tribunales administrativos;*
- V. La Procuraduría General de la República;*
- VI. La Presidencia de la República;*
- VII. Las dependencias, y*
- VIII. Las entidades.*

Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Las disposiciones presupuestarias y administrativas fortalecerán la operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos.

⁸⁶ Artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, abrogada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.

La Presidencia de la República se sujetará a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias. Asimismo, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos se sujetarán a las disposiciones aplicables a las dependencias, así como a lo dispuesto en sus leyes específicas dentro del margen de autonomía previsto en el artículo 5 de esta Ley.

Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.⁸⁷

En el Código Civil Federal, tal y como fue mencionado en el capítulo II del presente trabajo, se establece la responsabilidad en la que incurre cualquier persona que cause un daño a otra:

Artículo 1910. *El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.⁸⁸*

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la responsabilidad en la que incurren los trabajadores del Estado en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden representar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

⁸⁷ Artículo 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁸⁸ Artículo 1910 del Código Civil Federal vigente.

Artículo 2.- *Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.*⁸⁹

Artículo 77 Bis.- *Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.*

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

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

*Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.*⁹⁰

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

(...)

⁸⁹ Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

⁹⁰ *Ibidem*, artículo 77 Bis.

III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.⁹¹

Ahora bien, a continuación se hará referencia a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho ordenamiento legal 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 la misma Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma haga referencia.

Esta ley de reciente creación es la norma jurídica más importante con respecto a la Responsabilidad Patrimonial del Estado, ya que es en la cual se regulan las indemnizaciones que corresponden dependiendo del daño que se cause, así como también el procedimiento que se debe de seguir para que esta indemnización sea otorgada, sin embargo se abundará a profundidad dentro del capítulo de “conclusiones y propuestas” para hablar sobre los aciertos y deficiencias que se considera dicha ley contiene y que deja al particular, si bien no en el mismo total estado de indefensión en el que se encontraba años atrás, sí en una gran situación de desventaja frente a la autoridad.

⁹¹ *Ibidem*, artículo 78.

CAPÍTULO V

DIVERSOS SISTEMAS EXTRANJEROS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

5.1 SISTEMA INGLÉS

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

Con motivo del incremento de daños causados, se ideó un mecanismo por el cual la Administración designaba a un funcionario determinado para que éste fungiera como demandado, aun cuando atrás de él estaría la Corona para sufragar los recursos económicos que tuviera que erogar. A este subterfugio típico inglés se le conoció como el "sistema del acusado nombrado". A consideración del postulante, en nuestro sistema jurídico dicha figura derivaría en seguridad y certidumbre jurídica para los ciudadanos afectados por una supuesta actividad irregular del Estado, en virtud de que éstos tendrían conocimiento en todo momento del órgano competente para recibir y resolver las reclamaciones correspondientes, obviamente con las particularidades que el caso en específico amerite.

Sin embargo, en el año de 1946 la Cámara de los Lores lo rechazó. A falta de algún otro artificio mejor, se procedió a una reforma legislativa conocida como la

Crown Proceedings Act de 1947,⁹² en la cual se estableció la facultad para demandar a la Corona y exigirle determinadas prestaciones, sujetándose en todo momento al procedimiento establecido en dicho ordenamiento.

5.2 SISTEMA ESTADOUNIDENSE

La situación en este país es muy semejante a la evolución que la institución que estudiamos tuvo en Inglaterra. En primer término, en los Estados Unidos prevaleció el principio *the king can do no wrong*, situación francamente sorprendente si se tiene en cuenta que en Estados Unidos nunca hubo rey trasplantado de forma incomprensible e inexplicable.⁹³

Asimismo, en Estados Unidos existe la misma restricción que en Inglaterra, en cuanto que el Estado no puede ser demandado sin su consentimiento. Igualmente, no debe pensarse, sin embargo que en el Derecho norteamericano no haya habido casos de enjuiciamiento del Estado a instancia de particulares.

También el incremento en los reclamos obligó al Congreso norteamericano a constituir un órgano asesor especializado denominado Corte de Reclamaciones (Court. of Claims). Si bien dicha Corte, que se estableció en 1855, aparentemente conoció reclamos de responsabilidad del Estado mucho tiempo después durante sus primeros ocho años de existencia, los fallos condenatorios, que comprometieran recursos económicos, no podían pagarse hasta que el Congreso, previa propuesta del Secretario del Tesoro de aquel país, hiciera la provisión de fondos correspondientes.

Es importante precisar que de acuerdo a la sentencia Williams contra Estados Unidos de Norteamérica, se establece que la existencia del Tribunal de

⁹² CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.* pp. 55 y 56.

⁹³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador en el Derecho Español*. 2ª edición. Editorial Madrid, 2007.

Reclamaciones no es incompatible con el privilegio de que la Federación disfruta de no ser demandada sólo por los tribunales constitucionales. Empero, dicho criterio no se extiende a la reparación patrimonial, es decir, a los denominados "K" que constituyen los actos y hechos generadores de responsabilidad extra contractual. Para que la Corte de Reclamaciones pudiera intervenir, era necesario que el Congreso aprobara leyes privadas (*private bill*) para lograr la restitución de los daños sufridos.

Ante este cúmulo de dificultades, hacia la mitad de los años 1920, la Corte de Reclamaciones se convierte en auténtico Tribunal, capaz de resolver las controversias de poca cuantía, a través de la expedición de la llamada *Small Tort Claims Act* en el año de 1946. Sin embargo, mediante una Ley de 1922, los particulares podían acudir a los diferentes Departamentos del Ejecutivo que estaban autorizados para otorgar indemnizaciones hasta por mil dólares bajo los siguientes supuestos: "cuando el daño es a la propiedad y no a las personas y siempre que el propietario convenga en que el arreglo que con él se tenga termine el asunto".⁹⁴

Dichas actuaciones fueron un parteaguas de lo que hoy resulta ser una institución de responsabilidad patrimonial moderna, pues la óptica de que el Estado fuera demandado por los particulares en esa época era prácticamente impensado.

5.3 SISTEMA ALEMÁN

Por principio de cuentas debe decirse que el sistema alemán adopta en su origen un tipo de responsabilidad de carácter indirecta. Esta situación se deriva de lo dispuesto por el artículo 839 del Código Civil alemán para el caso de existencia de actos ilícitos de los funcionarios: "Si un funcionario infringe dolosa o culposamente el deber profesional que le incumbe frente a un tercero, ha de indemnizar a dicho tercero por el

⁹⁴ CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.* pp. 56 y 57.

daño causado. Si al funcionario sólo le es imputable culpa y no dolo, sólo cabe dirigirse contra él si el lesionado no puede obtener indemnización de otra forma”.

Posteriormente, el artículo 131 de la Constitución de Weimar del año de 1919, modificó el criterio para incorporar al Estado o a la Corporación en la responsabilización por las infracciones de sus funcionarios, al disponer que: "Si en el ejercicio de la potestad pública que le está confiada, el funcionario infringe los deberes que el cargo le impone frente a tercero, la responsabilidad alcanza en principio al Estado o a la Corporación a cuyo servicio se hallare el funcionario".

Al respecto, el jurista alemán Ernst Forsthoff destaca las bondades de tal criterio con las siguientes palabras: “El traspaso al Estado de las obligaciones dimanadas de la responsabilidad de los funcionarios tiene la finalidad de poner al acreedor frente a un deudor cuya solvencia es indiscutida en cualquier circunstancia”. Lo dicho por tal tratadista se ve concretado claramente en el sistema mexicano, en la conversión de una “responsabilidad subjetiva e indirecta” a una “objetiva y directa”. El mismo jurista comenta una razón más para justificar el cambio de criterio, al escribir que: “El traspaso de la responsabilidad al Estado tiene también un nuevo motivo de justificación en la circunstancia de que es dicho ente el que forma a los funcionarios, los capacita, los coloca en el puesto conveniente, los tiene disciplinariamente en su mano y es, integralmente, el señor del servicio dentro del cual acaece la acción que obliga a la compensación por daños”.⁹⁵

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

⁹⁵ FORSTHOFF, Ernst. *Tratado de Derecho Administrativo*. Apud. CASTRO ESTRADA, *Op. Cit.*, pp. 57 y 58.

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

Por la importancia que tiene la distinción que algunos doctrinistas hacen respecto de la teoría de la indemnización frente a la teoría de la responsabilidad - particularmente Garrido Falla en España⁹⁶ y Alessi en Italia⁹⁷-, es pertinente hacer los siguientes comentarios preliminares: la cobertura del daño ilícito a que se refieren las disposiciones alemanas de carácter civil transcritas, se relacionan con el concepto propio de la responsabilidad patrimonial del Estado (*Staatshaftung*); frente a la idea de “indemnización” (*öffentlichrechtliche Entschädigung*) que procedería no con motivo de la comisión de daños ilícitos, sino de conductas lícitas o conformes a Derecho (*rechtmässige Eingriffe*).

El texto del artículo 1 de la Ley Federal alemana de 1981 sobre la materia establece:

Artículo 1. Responsabilidad del poder público.

1. Cuando el poder público infrinja un deber de derecho público que le obliga frente a otro, responderá su titular (el Organismo) por los daños causados, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley.

⁹⁶ GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Apud. CASTRO ESTRADA, Op. Cit., p. 57.

⁹⁷ ALESSI, Renato. *Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1953. Apud. CASTRO ESTRADA, Op. Cit., p. 57.

2. Se considera que se ha cometido una infracción de un deber de esta clase cuando el mal funcionamiento procede de una organización técnica cuyo titular ejerce un poder público mediante esta organización, y no mediante personas impuestas, y el mal funcionamiento tenga el carácter de una infracción del deber de estas personas.

En síntesis, en Alemania la Administración no tendría que indemnizar si demuestra haber actuado con el cuidado debido de acuerdo a las circunstancias; en la inteligencia de que las "organizaciones técnicas", no actualicen dentro del marco de sus actividades el criterio determinante "mal funcionamiento". Así, en rigor, sólo habría responsabilidad objetiva -no indemnización-, cuando hubiese intervención antijurídica.

Ahora bien, resulta importante realizar dos últimas menciones. La primera, tiene que ver con un jurista alemán que contribuyó mucho desde la vida de la institución que estudiamos y con la idea de equidad, la *naturalis aequitas*, y la debida reparación de los daños, por encima de cualquier otro. Desde luego, nos referimos a Otto Mayer, quien escribió sobre el tema objeto del presente trabajo. También merece especial mención la contribución jurídica del tratadista antes citado, Ernst Forsthoff⁹⁸, quien además de haber formulado algunas objeciones a la teoría de Mayer, aportó ideas fundamentales sobre el tema que nos ocupa. La segunda, es la referencia expresa al artículo 75 del *Algemeines Landrecht* de 1794, en virtud de que tal disposición contiene en ciernes todo el contenido de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, como un principio general del Derecho, que posteriormente ha encontrado otras expresiones, pero que allí está formulado desde, hace más de 200 años. Reza así el precepto: "se considera que el Estado ha de indemnizar a aquél que tiene que sacrificar en interés de la comunidad sus derechos y ventajas particulares".

⁹⁸ FORSTHOFF, Ernst. *Tratado de Derecho Administrativo*. Apud. CASTRO ESTRADA, Op. Cit., p. 60.

En la traducción de la obra de Forsthoff publicada en Madrid, España, se leen las siguientes disposiciones que por su trascendencia reproducimos aquí:

Artículo 74.-*Los derechos particulares y las ventajas de los miembros del Estado tienen que posponerse a los derechos y deberes necesarios al fomento del bien común, cuando en ellos existe una contradicción (colisión) real.*

Artículo 75.-*Sin embargo, el Estado queda obligado a indemnizar a aquellos cuyos derechos particulares y ventajas se ha visto precisado a sacrificar al bien de la comunidad.*⁹⁹

Es claro que el país germánico, considerado como uno de los grandes impulsores del Derecho Administrativo a través de sus tratadistas, influye de manera sustancial en lo que es hoy la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado; definió con claridad el concepto de “responsabilidad objetiva” –mismo que rige hoy en día en el sistema jurídico mexicano- y de “culpa”, mismos que resultan fundamentales para que una reclamación en contra del Estado proceda por parte de los particulares.

5.4 SISTEMA ITALIANO

Producto de la concepción prevaleciente hacia el año 1848, en el sentido de que la soberanía y la responsabilidad eran conceptos incompatibles o excluyentes durante la vigencia del Estatuto Albertino en Italia, ningún precepto constitucional contenía disposiciones que consagrara la institución de la responsabilidad del Estado o de sus agentes públicos.

Como consecuencia de lo anterior, la doctrina y la jurisprudencia tuvieron que realizar imaginativos y valerosos esfuerzos para aplicar a la esfera pública normas de Derecho Privado relativas a la responsabilidad civil.

⁹⁹ CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.* pp. 57-60.

El sistema italiano, previo a la "constitucionalización" de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en el año de 1948, aplicó el Código Civil de 1865 -concretamente los artículos 1151 y 1153 y posteriormente el Código Civil de 1942; la disposición relativa, contenida en la Constitución, rezaba a la letra: "*Los funcionarios y agentes del Estado y otros entes públicos serán directamente responsables, según las leyes, civiles, penales y administrativas, de los actos realizados con lesión de derechos. En tales casos la responsabilidad civil se extiende al Estado y demás entes públicos.*"¹⁰⁰

Así pues, la Constitución italiana, a través de su artículo 28, previó la responsabilidad de los funcionarios estatales que encuadraran en los supuestos de procedencia de responsabilidad patrimonial, tanto en materia civil, administrativa y penal, además de la que afrontaría directamente el órgano estatal correspondiente en materia civil, debido al carácter objetivo que guardaba la responsabilidad de dicho órgano.

5.5 SISTEMA FRANCÉS

El sistema francés se presenta como el pionero entre los demás para conformar una teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado. Como dice el tratadista Garrido Falla, "se ha conformado paso a paso, a golpes de leyes o de decisiones jurisprudenciales"¹⁰¹. La doctrina especializada coincide en afirmar y elogiar el extraordinario papel que ha jugado el *Conseil d'Etat* en la construcción progresiva de dicha teoría. Si bien, como apunta con razón el autor citado, la evolución ha sido en *zigzag*, es decir, que no ha sido lineal, sino que "a cada resolución atrevida sucede otra de talante restrictivo, antes de consolidar cada una

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 60 y 61.

¹⁰¹ GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Apud. CASTRO ESTRADA, Op. Cit., p. 71.

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

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

Sin embargo, se le impuso al particular que tuviese que demandar a un funcionario público una obligación previa, consistente en pedir autorización para poder proceder contra él en la vía civil, ya que aparentemente de no hacerlo así, se violentaba el principio de separación de poderes. Esta obligación, que se consignaba en artículo 75 de la Constitución del año VIII, y cuyo contenido había sobrevivido a nivel legislativo -ya no en forma constitucional- disponía que: *"con excepción de los ministros los agentes del Gobierno sólo pueden ser perseguidos por hechos relativos a sus funciones en virtud de una decisión del Consejo de Estado. En este caso, el procedimiento tendrá lugar ante los tribunales ordinarios"*.

Dicha situación se ha venido comentado, al describir el sistema inglés, bajo una situación semejante cuando nos referimos al llamado *"petition of rights"*. De la autorización administrativa previa para que un particulares pudiese estar en condiciones de demandar a un funcionario los daños que su actividad le causara,

nacen los primeros indicios claros de lo que se llamaría después el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado en Francia.

En efecto, el órgano competente para poder autorizar la demanda civil con un funcionario público era el Consejo de Estado. Para que este prestigiado Consejo concediera su autorización, requería acreditar la falta personal del agente en la producción al que se refería el particular solicitante. Este estado de cosas se produce a partir de la decisión Pelletier en 1873, sobre la que se hará mención más detallada párrafos abajo.

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

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

Es interesante destacar aquí que esta idea de falta del servicio en Francia, acepta implícitamente que en el servicio público existen una serie de deficiencias que

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

Uno de los pasos más trascendentes en la materia que estudiamos, es el concerniente a la separación que se da, como consecuencia de una célebre ejecutoria, entre la materia civil y la administrativa para conocer de las demandas que se instauraran con motivo de la existencia de daños producidos a particulares a causa de la prestación ,de los servicios públicos del Estado, dando un paso a la edificación gradual de una teoría autónoma de la responsabilidad patrimonial del Estado, sobre principios de Derecho Administrativo, aún en ciernes entonces.

Este precedente de singular importancia es el *arrét Blanco* de 1873. Mediante la sentencia el Tribunal de Conflictos, precedido por lo demás en esta vía por el Consejo de Estado dice el jurista francés Vedel¹⁰², descartó definitivamente la idea de recurrir a los textos del Código Civil y consagró una teoría autónoma de la responsabilidad administrativa, cuya elaboración correspondía al propio juez administrativo.

Con toda cautela, el juzgador dispuso que el principio general de la responsabilidad patrimonial de la Administración “no puede regirse por los principios establecidos por el Código Civil para las relaciones de particular a particular; que esta responsabilidad no. es general ni absoluta; que tiene reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y la exigencia de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados”.

¹⁰² VEDEL, Georges. *Derecho Administrativo*. 6ème édition, ed. Original 1958-1976 Presses Universitaires De France Droit Administratif. *Apud*. CASTRO ESTRADA, *Op. Cit.*, p. 75.

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

Entre las posiciones más relevantes que se advierten en este sistema francés, es el referente a la idea de falta que constituye la base sobre la cual descansa dicho sistema. Esta noción de falta tiene características propias que es necesario apuntar. Según nos refieren García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández¹⁰³, se trata de una falta objetivada, que no tiene nada que ver con la noción de culpa.

Se trata más bien de una falta del servicio, entendiendo ésta como aquella que no es necesario individualizar. Esta idea de falta, según la jurisprudencia francesa, no admite que la falta leve conlleve la obligación de reparar, como sí lo hace el Derecho Civil.

Georges Vedel con mucha agudeza nos habla sobre una suavización de la idea de falta en Derecho Administrativo, respecto del Civil: "ha admitido más ampliamente la existencia de faltas imputables a la Administración; ha reducido el número de supuestos en que la existencia de una falta grave es necesaria para comprometer la responsabilidad de la Administración; ha facilitado la prueba de la falta a la víctima...". La responsabilidad de la Administración, dice también Vedel, puede empeñarse incluso en ausencia de toda falta. Bajo esta última consideración, Vedel en realidad se está refiriendo a la idea de riesgo que resulta de una actividad que debe ser asumida por el que obtiene el provecho de ella; o sea, la responsabilidad que se conoce como de riesgo creado¹⁰⁴.

¹⁰³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. *Apud.* CASTRO ESTRADA, *Op. Cit.*, p. 73.

¹⁰⁴ VEDEL, Georges. *Apud.* CASTRO ESTRADA, *Op. Cit.*, p. 75.

Otra de las aportaciones de la jurisprudencia administrativa francesa en la materia, es la consideración de que un mismo daño podía ser ocasionado a la vez por una falta de servicio y por una falta personal, que dio origen a la teoría de la acumulación de faltas, a través de la sentencia Anguet de 1911. Pero el avance se consolida en 1918 con otra señalada sentencia por mérito de la cual se consagró la denominada acumulación de responsabilidades, a fin de -superar el problema de insolvencia que podía presentarse por: parte del agente público que debiera responder personalmente en razón de haber incurrido en falta grave por su actuar.

Ante esta situación, surgió la sentencia Lemonnier de 1918, que resolvió la acumulación de responsabilidades con la Administración, en razón de que reconoció que la falta personal de carácter grave de alguno de sus agentes, estaba necesariamente relacionada con el servicio que había proporcionado los medios para llevarlo a cabo.

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

Para corregir esta situación que únicamente le dejaba a la Administración la posibilidad de ejercitar la acción recursoria, subrogándose en los derechos de la víctima contra el agente autor de la falta persona de que se trate, en 1951 mediante la sentencia Laurelle, se admitió que la Administración contara con un recurso

específico para reclamarle a su agente, en los casos en que la propia Administración debiese participar por la existencia de un daño producido en el servicio. En casos como éste -y sin ánimo de demeritar en forma alguna la labor de la doctrina y jurisprudencia francesa-, se hace patente la atinada expresión de Garrido Falla -ya citada más arriba- en el sentido de la evolución "zigzagueante" de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en Francia.

Podrían citarse muchas otras ejecutorias o sentencias que en Francia fueron diseñando una institución de responsabilidad del Estado, en forma autónoma al Derecho Civil; sin embargo, bastan las enunciadas y citadas para reconocer el mérito indiscutible y las importantes aportaciones del Consejo de Estado a la institución jurídica que estudiamos; porque se ha empeñado en proteger a los particulares contra toda clase de hechos y actos lesivos del Estado en su funcionamiento cotidiano. Lo cierto es que -como diría García de Enterría¹⁰⁵-, con tan abundante y matizada jurisprudencia, Francia cuenta con un sistema propio que continúa su perfeccionamiento. Se trata de un sistema paradigma, muy difícil "importación" --o imitación- a otros países porque producto de su sistema jurídico muy particular y de una experiencia acumulada en el ámbito administrativo y público francés; mente de características singulares que responden también a condiciones específicas socioeconómicas y culturales. Otros países -como el nuestro- están acostumbrados a conducirse por medio de la orientación impersonal; general y abstracta que contienen las leyes positivas.

Es importante, a ejemplo de Francia, que los juzgadores conozcan muy bien la realidad administrativa sobre la cual van a individualizar normas jurídicas generales, de forma tal que sus resoluciones cumplan la función interpretativa e integradora que les está encomendada¹⁰⁶, específicamente en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. *Apud.* CASTRO ESTRADA, *Op. Cit.*, p. 78.

¹⁰⁶ CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.* pp. 71-79.

5.6 SISTEMA ESPAÑOL

A diferencia del sistema francés, aunque no sin similar mérito, el sistema español ha ido evolucionando gradualmente como consecuencia del esfuerzo y empeño principalmente de sus juristas -investigadores y docentes-; quienes, desde la noble trinchera de la doctrina, han impulsado con convicción una progresista bien estructurada legislación positiva sobre la materia. La de la jurisprudencia, comparativamente, ha sido un tanto menor sin embargo, en los últimos años ha elevado significativamente participación en el perfeccionamiento de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en España.

Tendremos oportunidad de observar la destacada contribución que algunos juristas españoles han tenido eminentemente en esta magna tarea de incorporar al Derecho Positivo la institución que se estudia en el presente trabajo. Antes bien, debemos reconocer -desde ahora- la influencia de los principios rectores de la institución de la responsabilidad del Estado definidos originalmente en Francia; no obstante ello, es innegable la contribución dogmática y legislativa española a dicho régimen jurídico, lo cual igualmente merecedor de respeto y admiración, así como de emulación por parte de muchos otros países de diversas latitudes y semejantes sistemas jurídicos.

Como en otros casos, España no fue excepción en cuanto a padecer una evolución sinuosa en esta materia. También, como en otros casos, se encuentran en forma relativamente temprana durante el siglo pasado en España, múltiples y dispersas disposiciones legales que estatuyen la responsabilidad del Estado. Ejemplos de esta situación son los siguientes: La Ley de 1842 establece como obligación de la nación "indemnizar los daños materiales causados así en el ataque, como en la defensa de plazas, pueblos, edificios, etc.".

Por otra parte, el tratadista español Fernando Garrido Falla nos da noticia de una disposición cardinal en esta materia establecida por la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, que en su artículo 24 dispuso que: *"Ninguna reclamación contra el Estado a título de daños y perjuicios o a título de equidad será admitida gubernativamente pasado un año desde el hecho en que se funde el reclamante, quedando a éste únicamente, durante otro año, el recurso que corresponda ante los tribunales ordinarios competentes, a que hubiere lugar en su caso, como si hubiera sido delegada por el Gobierno"*¹⁰⁷.

De esta disposición poco citada y comentada por otros doctrinarios españoles, Garrido Falla -Profesor Emérito de la Universidad Complutense y Catedrático de Derecho Administrativo-, desprende tres importantes consideraciones: 1. Establece la posibilidad de reclamar al Estado a título de daños y perjuicios o a título de equidad; 2. Competencia de tribunales ordinarios, cuando no haya sido admitida la reclamación en la vía administrativa; y 3. Plazo de prescripción de un año para formular la reclamación y un supuesto temprano de negativa ficta por silencio de la administración.

Otra consideración de innegable trascendencia, consiste en que el precepto transcrito no explicita los supuestos por los cuales ha lugar la indefinición respectiva, empero, sí habla del "hecho en que se funde el reclamante". De lo anterior, se infiere que tal indemnización puede proceder por todo daño material acaecido por la actuación de Administración, y no únicamente por los daños derivados de actos administrativos, entendidos en su acepción jurídica. A no dudar, la dicho constituye un precedente legislativo en esta materia aunque por no haber identificado en la doctrina española algún comentario respecto a la aplicación de dicha disposición

¹⁰⁷ GARRIDO FALLA, Fernando. *Apud.* CASTRO ESTRADA. *Op. Cit.* p. 81.

legal de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, debemos deducir su nula o poca aplicación práctica.

Ante esta situación, no quedaba más alternativa que voltear la vista a las disposiciones de Derecho Privado, concretamente al código Civil, en búsqueda de un fundamento válido para poder reclamar los daños sufridos con motivo de la actuación del Estado.

Sin embargo, esta posibilidad no era tal, ya que las condiciones requeridas como supuesto normativo hacían nugatoria la probabilidad de exigirle responsabilidad al Estado. El artículo 1902 -del Código Civil de 1889 consagraba la noción de culpa para poder determinar la obligación de reparar los daños causados. En efecto, tal disposición establece que: *"Toda persona responde de los daños que por acción u omisión causa a otro, interviniendo culpa o negligencia"*.

En un esfuerzo de comprender al Estado en tal obligación, el artículo 1903 señala que "es exigible no sólo por actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder". Específicamente, para el caso del Estado se dispuso su responsabilidad "cuando obra por mediación de un agente especial, pero no cuando el daño hubiese sido causado por el funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, en cuyo caso será aplicado lo dispuesto en el artículo anterior".

De estas dos disposiciones hubieron también dos interpretaciones: La primera, consistió en reconocer el supuesto del artículo 1902 un caso de responsabilidad del Estado por hechos ilícitos propios; en cambio, en base al artículo 1903, por hechos de tercero, ya que en su parte final dice "por medio de un agente especial", por no ser estos órganos propios del Estado. La segunda predicó que el único supuesto de responsabilidad del Estado era el previsto en el artículo 1903, cuando el Estado actuara por medio de un agente especial, toda vez que no podría hablarse de culpa o negligencia del Estado en la organización de los servicios públicos, ni tampoco en la

designación de sus agentes respecto, de los actos de sus funcionarios en el desempeño de sus funciones, -como dictó una sentencia de 1898- la "previsión humanamente posible".

Ahora bien, tratándose de la última interpretación mencionada, el problema sigue sin solución, habida cuenta de que el Estado actúa cotidianamente con sus funcionarios o agentes ordinarios, quienes son los que normalmente pueden causar los daños, cuya reparación reclama el particular lesionado. Así las cosas, si el único supuesto de responsabilidad del Estado es el relativo a los daños causados por medio de sus agentes especiales, resulta nugatoria la pretensión de reparación de los mismos al particular, como, anticipó párrafos arriba. A lo dicho -por si fuera poco-, habría que adicionar una agravante. Como se puede inferir de lo expuesto, la única posibilidad que se le dejaba al infortunado individuo para reclamar la reparación de los daños sufridos, era demandar directamente a los funcionarios que causaron el, daño. Sin embargo, la cosa no era así de sencilla, ya que por disposición de la Ley de 1904 -Ley Maura-, se exigió al particular que tuviese la intención de demandar a un funcionario público, que en forma previa lo hubiese requerido por escrito, a través del conocido "recordatorio previo"; resultando que si por alguna razón o motivo no lo hubiese hecho, no podría ejercitar la acción civil respectiva.

Es por estas situaciones comentadas que con cierta moderación, Garrido Falla afirma que "el sistema del Código Civil significa prácticamente la negación de la responsabilidad del Estado...". Pero en cambio, García de Enterría y Tomás-Ramón, Fernández, sin ninguna moderación hace la siguiente aseveración: "...se llegó a una acción de irresponsabilidad absoluta del Estado", "...en la práctica no se localizó nunca un verdadero "agente especial" en el citado del artículo 1903 del Código Civil..." Cerrada la posibilidad de hallar una mejor salida en el"-ámbito civilista, por vía legislativa se dio un paso más -aún insuficiente- en la evolución de la institución de la responsabilidad del Estado, al incorporar en la Constitución republicana de 1931, la Responsabilidad subsidiaria del Estado y demás corporaciones públicas con el siguiente texto legislativo del artículo 413: "Si el funcionario público, en el ejercicio

de su cargo, infringe sus deberes con perjuicio de un tercero, el Estado o la corporación a quien sirvan serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes, conforme determine la Ley”.¹⁰⁸

5.7. SISTEMA ARGENTINO.

Desde una perspectiva histórica, en Argentina el origen del principio de responsabilidad del Estado se vinculó a la cuestión de la demandabilidad, en tanto la evolución jurisprudencial partió de un criterio doctrinario que negaba la posibilidad de demandar a la nación.¹⁰⁹

El reconocimiento de la responsabilidad por actuación ilícita recién se produce en 1933 con fundamento en los artículos 1109 y 1113 del Código Civil, y posteriormente en 1938, con sustento en los artículos 1112 y 1113. Esto es, una responsabilidad indirecta que asume el principal por el hecho de las personas de las cuales se sirve para prestar el servicio. Si bien en este último caso se hace referencia a que actuando el Estado como entidad de derecho público y tomando a su cargo una función que monopoliza, debe prestar un servicio regular que responda a las garantías que ha querido asegurar.

Anteriormente, a través del ‘Código Varela’ –ordenamiento legal que contempló el procedimiento contencioso administrativo-, se establecía un único medio procesal a través del cual el particular podía obtener la nulidad contra determinados actos administrativos, o bien podía ser reconocido o restablecido algún derecho, en su caso, el resarcimiento de daños y/o perjuicios derivados del acto administrativo considerado ilegítimo; ahora, el criterio para determinar la materia era el ‘derecho

¹⁰⁸ CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.* pp. 79-83.

¹⁰⁹ BEZZI, Ana María. *Responsabilidad del Estado en la Provincia de Buenos Aires: el nuevo Código Contencioso Administrativo. Cauce procesal y responsabilidad.* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

administrativo preexistente' y los actos debían ser resoluciones finales respecto de los cuales se hubiere considerado agotada la vía administrativa; de tal forma, quedaban excluidos de revisión judicial los actos materialmente administrativos provenientes de los Poderes Legislativo y Judicial.

Por otra parte, quedaban asimismo excluidos de la competencia del Superior Tribunal, actos materialmente administrativos pero que en virtud de leyes especiales se otorgaba competencia a la justicia civil y mercantil. Tal como en el supuesto de expropiaciones y servidumbres administrativas.

También resultaba competencia de la justicia civil y mercantil, la responsabilidad del Estado en el ámbito extracontractual, en cuanto la misma derivara de actuaciones u omisiones, pero no de actos administrativos preexistentes.

Posteriormente, la reforma constitucional de 1994 introdujo un cambio sustancial en el sistema contencioso administrativo; en primer término, atribuye competencia en la materia a tribunales contencioso administrativos que constituirán el nuevo fuero, sustituyendo la atribución de jurisdicción y competencia que en forma originaria y exclusiva tenía conferida la Suprema Corte de Justicia en virtud del artículo 149, inciso 3, de la Constitución de 1934. De tal forma, se logra la descentralización en un sistema de justicia administrativa especializada.

Asimismo, se innova en la materia y confiere al nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo los procedimientos que regularán el cauce procesal; conforme a ello, el artículo 1º de dicho ordenamiento, al atribuir competencia a los tribunales contencioso administrativos, señala que les corresponde el 'conocimiento y decisión de las pretensiones que se deduzcan', según la cláusula constitucional, en los casos originados por actuación u omisión, en el ejercicio de funciones administrativas, de los órganos de la provincia, municipios, entes descentralizados y otras personas.

De tal forma, entre las notas distintivas de la pretensión procesal administrativa ya no cabe citar la condición de la persona demandada ni tampoco el presupuesto de un acto administrativo previo cuya anulación por ilegitimidad se peticione. Fundamentalmente, se ha señalado con acierto que el carácter distintivo de la pretensión procesal administrativa en el nuevo Código Procesal radica en primer término en su fundamento material, de rango constitucional, dado por el artículo 166 de la Constitución provincial.

Así pues, como ya se ha expuesto, el artículo 1º del Código Procesal Contencioso Administrativo regula la materia en la cláusula general que determina la competencia atribuida a los tribunales. El artículo 2º establece una enunciación meramente ejemplificativa de los casos incluidos en la materia contencioso administrativa.

Respecto al tema que aquí nos interesa, entre las controversias que comprende la materia, el artículo 2, inciso 4, estableció: “Las que versen sobre la responsabilidad patrimonial generada por la actividad lícita o ilícita de la provincia, los municipios o los entes públicos estatales previstos en el artículo 1º, regidas por el derecho público, aun cuando se invocaren o aplicaren por analogía normas del derecho privado.

En ese sentido, cabe entender que el principio general que surge del artículo 1º del mencionado Código, queda ampliado para los supuestos de Responsabilidad del Estado por el artículo 2, inciso 4, a todos los casos regidos por el derecho público, quedando incluida la responsabilidad derivada de la función legislativa y la función judicial; en consecuencia, resulta unificada en el fuero contencioso administrativo la competencia de todas las causas sobre responsabilidad estatal.

De la misma manera, se previó la posibilidad de imputar responsabilidad al Estado por su “actividad lícita”; la Suprema Corte estableció los siguientes criterios para la configuración de dicha figura:

- 1) La existencia de un daño cierto.
- 2) La relación de causalidad entre el accionar del Estado y el perjuicio.
- 3) La posibilidad de imputar jurídicamente el daño a la demandada.
- 4) La ausencia del deber jurídico de soportar el daño.

En efecto, no habiendo disposición constitucional expresa que establezca obligación para el Estado de resarcir a los particulares, la doctrina en este país se ha sustituido en dicha función, para identificar diversas disposiciones de dicho ordenamiento supremo, que consagren la obligación de reparar los daños que se causen a los particulares, derivándose dicha responsabilidad de la ofensa de los derechos reconocidos y adquiridos de los particulares en un orden jurídico determinado. Caso contrario a México, donde primero se precisó el fundamento constitucional (segundo párrafo del artículo 113 de la Carta Federal), y a partir de ahí han derivado los diversos ordenamientos que contemplan la institución de responsabilidad patrimonial del Estado, así como diversos precedentes doctrinarios y jurisprudenciales que han ayudado a robustecer dicha figura.

5.8. SISTEMA COLOMBIANO.

En Colombia, el derecho de los particulares a exigir del Estado su responsabilidad patrimonial tiene su origen en los criterios jurisprudenciales, y su avance ha dependido generalmente de la iniciativa de los jueces.

Efectivamente, en las primeras sentencias que se conocen al respecto, se encuentra una estricta referencia a vagas disposiciones legales y constitucionales existentes sobre la responsabilidad del Estado, las cuales no solamente establecían

casos particulares de indemnización, sino también ciertos requisitos para acceder a ese derecho, propios de la legislación sobre la guerra o la expropiación.¹¹⁰

Así pues, las referencias a las disposiciones constitucionales y legislaciones puntuales no faltaban en las sustentaciones de las sentencias, pero por fuera de éstas era difícil aceptar la responsabilidad del Estado por los daños a las personas.

Para la Corte Suprema de Justicia era claro que “si bien es cierto que el Estado no es susceptible de responsabilidad penal, sí está obligado a las reparaciones civiles por los daños que resulten de un delito imputable a sus funcionarios públicos, más cuando éstos no son capaces de resarcirlos con sus bienes”.¹¹¹

Ahora bien, desde el momento en que la Corte Suprema de Justicia comienza a separarse de las estipulaciones constitucionales y legales de la responsabilidad del Estado, se empiezan a forjar criterios jurisprudenciales propios para garantizar una más amplia posibilidad de indemnización. Es de esta forma que empiezan a ingresar fundamentos más generales basados en los artículos 2341, 2347 y 2349 del Código Civil. Asimismo, se estableció que cuando no hubiera ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarían las leyes que regularan los casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y los principios generales del derecho. En dicho entendido, los jueces o magistrados que se rehusaren a juzgar, pretextando silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, incurrirían en responsabilidad por denegación de justicia.

En la reforma legislativa de 1941, la Corte estableció un fundamento más simple basado en el argumento según el cual si en toda entidad jurídica, privada o pública hay agentes representativos y depositarios de la voluntad de la persona

¹¹⁰ MOLINA BETANCUR, Carlos Mario. *Antecedentes y Fundamento Constitucional y Legislativo de la Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹¹¹ *Ibidem*; p. 382.

moral, la culpa que se les atribuye por la comisión de un daño repercute directamente sobre la entidad moral, dado el carácter representativo de la persona que ostentan. Para la Corte subsistía el factor culpa como causa generadora de la responsabilidad, y debe por lo tanto probarse que el hecho dañoso pertenece a un agente determinado o no del Estado.

Posteriormente, se estableció una nueva categoría donde la Corte consideró que el daño originado por irregularidades o deficiencias en los servicios públicos debía ser reparado directamente por la administración. Esto por cuanto la consideración según la cual la culpa imputable al agente encargado de poner en actividad dichos servicios era secundaria, ya no tenía ningún fundamento, la base de la responsabilidad no podía consistir en la base de selección del personal o en la vigilancia de éste, sino en la selección y vigilancia del servicio. Para la Corte se sustituye la noción de presunción de culpa individual del agente por una más general y favorable para el administrado, como la falla del servicio.

En efecto, para una mejor aplicación de los principios generales del Estado, el artículo 1º de la Constitución establece que Colombia es un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. A su vez, el artículo 2 establece los fines esenciales del Estado: "...el Estado y las autoridades de la República están instituidas para proteger la vida, honra, bienes y creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".¹¹²

Mucho más claramente, el artículo 6 constitucional señala que el Estado colombiano es un Estado responsable y por ello responden "...los particulares por infracción a la Constitución o las leyes y los servidores públicos por igual causa y por omisión o extralimitación de funciones". Además, estas normas están íntimamente

¹¹² *Ibidem*, p. 397

ligadas con el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13, según el cual “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

Lo anterior nos brinda el marco general para que el artículo 90 de la Constitución disponga que “el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS A LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS

En septiembre de 2003, a través del Decreto número 20089, el Congreso del Estado de Jalisco expidió la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios, la cual vendría a reglamentar el artículo 107 Bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco, misma por la cual se garantiza y protege el patrimonio de los individuos respecto de la actividad administrativa del Estado a través de una indemnización (pagadera en moneda nacional) conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

En efecto, el artículo constitucional enunciado en el párrafo anterior, establece a la letra lo siguiente:

Artículo 107 bis.- La responsabilidad del Estado y de los municipios por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causen 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.

La Ley en análisis, fue aprobada con fecha 20 de agosto de 2003 por el Ejecutivo del Estado de Jalisco, publicada en la Sección II del “Periódico Oficial del Estado de Jalisco” (Diario Oficial de la entidad) el día 11 de septiembre de 2003, iniciando su vigencia el posterior 1° de enero de 2004. Consta de 40 artículos, Cuatro Transitorios, contenidos en cinco capítulos, a saber:

Capítulo I. Disposiciones Generales. En el presente capítulo, se abordan aspectos relacionados con el ámbito de aplicación de la ley, los casos que se exceptúan de la obligación de indemnizar; los requisitos de los daños y perjuicios que se causen por

el Estado o municipios para poder ser indemnizados; así como la inclusión de una partida en los presupuestos de egresos del Gobierno del Estado y de los municipios, para hacer frente a las responsabilidades patrimoniales.

Capítulo II. De las indemnizaciones. En el presente capítulo, se reconoce la función reparadora de los daños causados a los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlos. Se trata de un régimen que no busca identificar culpables sino restituir al particular afectado en su patrimonio, mediante el pago de una indemnización. De igual forma se hace alusión al monto de la indemnización y su actualización.

Por lo que hace a la cuantía, debemos decir que será aquella que resulte de las valoraciones aceptadas en otras leyes para reconocer el valor de los daños efectivamente producidos, según sea su naturaleza. De ahí que en la ley no se establecieran reglas sobre avalúo y actualización de valores, sino que se remitiera a otros ordenamientos que precisan la forma conforme a la cual deben valuarse las cosas, como son las disposiciones legales en materia de expropiación o las de carácter fiscal.

La indemnización preferentemente debe ser en cantidad líquida; sin embargo, se prevé que, previo acuerdo con el sujeto activo de la reclamación, pueda ésta ser sustituida por una indemnización en especie. También se prevé la posibilidad de acordar el pago en parcialidades.

En este mismo capítulo se establece la forma de calcular los montos de las indemnizaciones, según si se trata de daños personales o muerte, o bien, si se está frente a un daño moral. Por lo que hace a la reparación de daños personales relativos a lesiones físicas, incluida la muerte del particular por causa de un hecho imputado al Estado o municipios, la iniciativa remite a los ordenamientos legales vigentes que establecen la forma como deben calcularse, para efectos indemnizatorios, los efectos lesivos de las lesiones personales respectivas.

Finalmente, en este capítulo se incorpora la posibilidad de contratar un seguro contra la responsabilidad patrimonial. Lo anterior, ya que pueden identificarse una gran cantidad de eventos que en la actividad administrativa del Estado o municipios,

pueden ser imputados a estos para su reparación o indemnización procedente. Así, de mediar dicho contrato de seguro, contratado previamente por la administración pública, el monto de la reparación podría cubrirse con los recursos de la suma asegurada, sin que el pago del deducible sea disminuido del monto de la indemnización a cubrir.

Capítulo III. Del Procedimiento. El procedimiento para solicitar indemnización por responsabilidad patrimonial se encuentra regulado en el presente capítulo. El primer punto a destacar es el relacionado con la iniciación de oficio o a petición de parte interesada. Respecto a este punto se establecen los requisitos mínimos que debe contener toda reclamación, así como las bases para llevar a cabo un procedimiento de oficio.

Para evitar el abuso por parte de los particulares en presentación de reclamaciones notoriamente improcedentes, se establece una penalidad para aquellos que presenten reclamaciones en este sentido.

Es importante mencionar que dentro del procedimiento quien debe probar la responsabilidad patrimonial del Estado o municipios es el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo; al Estado o municipios sólo corresponderá probar la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado o municipios; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables; o bien, la existencia de fuerza mayor.

Las resoluciones que no le sean favorables al particular porque nieguen la indemnización o porque no satisfagan al interesado, podrán impugnarse mediante el recurso de revisión ante la autoridad actuante, o bien juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Administrativo.

El plazo para reclamar la indemnización prescribe en el plazo de un año. Toda vez que existen lesiones que producen efectos lesivos en un momento específico y cesan de inmediato sus secuelas nocivas, así como daños cuyos efectos lesivos pueden prolongarse en el tiempo, se ha considerado que la prescripción debe

contarse a partir de momentos diferentes, de tal forma que en el primer supuesto, la prescripción contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido el daño patrimonial; y en el segundo supuesto, es decir, en los casos en que existan efectos de carácter continuo, el plazo se computará a partir del día siguiente a aquel en que hubiesen cesado los efectos respectivos. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico, el plazo de prescripción empezará a correr desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

Por último, en este capítulo se establece la posibilidad de que las partes, por vía convencional, puedan resolver la controversia derivada de la irrogación de daños en el patrimonio del particular, en cualquier parte del procedimiento, mediante la fijación y el pago de la indemnización.

Capítulo IV. De la Concurrencia. En el presente capítulo, se establecen los criterios a considerar, para distribuir el pago de la indemnización correspondiente entre todos los causantes del daño reclamado, así como la autoridad que será competente para conocer de las reclamaciones en donde concurren dos o más dependencias o entidades.

Capítulo V. Del Derecho del Estado y Municipios de Repetir contra los Servidores Públicos. Aunque la finalidad de la ley que ahora se propone sea la de regular la responsabilidad patrimonial del Estado y municipios, es innegable la estrecha vinculación que guarda con la responsabilidad de los servidores públicos, es por ello que se establece en este capítulo la facultad del Estado y municipios para repetir en contra de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares, previa substanciación del procedimiento administrativo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco en que se determine su responsabilidad, y siempre y cuando la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave.

Dicha ley tiene gran importancia en la esfera jurídica de los gobernados, como un aspecto transcendental de acceso a la administración de justicia, en razón

de que se busca tanto reparar el daño causado a los particulares en su patrimonio, además de contribuir con esto a un mejoramiento de la Administración Pública y con esto sustentar el Estado de Derecho. Este daño debe provenir de una acción o omisión de la actividad administrativa irregular es aquella acción u omisión que cause daño a los bienes o 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.

Hasta antes de la entrada en vigor de la ley en análisis, solamente existía el régimen de responsabilidad subsidiaria y solidaria del Estado regulada en el Código Civil Federal y del Estado de Jalisco, la responsabilidad derivada de un procedimiento “disciplinario” interpuesto en contra del servidor público que hubiera causado el daño y/o perjuicio y que en caso de ser responsable, el Estado indemnizaba al particular, pudiendo posteriormente el Estado repetir en contra del servidor público.

De esta manera, el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco, incluirá una partida presupuestaria para cubrir aquellas indemnizaciones por concepto de responsabilidad patrimonial; así mismo los 125 municipios que comprenden al Estado de Jalisco y demás entidades deberán incluir dentro de su presupuesto una partida para el mismo concepto, y deberán prever las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior, todo lo anterior, regulado por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco y la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

En efecto, el artículo 5 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado hace referencia expresa a la diversa Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, de la siguiente manera:

Artículo 5. *El presupuesto de egresos del Gobierno del Estado incluirá una partida, que de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto*

Público del Estado de Jalisco, deberá destinarse exclusivamente para cubrir las responsabilidades patrimoniales de los Poderes del Estado y de los organismos públicos autónomos; la afectación de dicha partida se hará por acuerdo de sus Titulares o de conformidad con lo establecido en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado.

Los ayuntamientos y las demás entidades a que se refiere la presente Ley, deberán establecer en sus respectivos presupuestos la partida que deberá destinarse para cubrir las responsabilidades patrimoniales que pudieran desprenderse de este ordenamiento.

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.

Asimismo, el correlativo artículo 29 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, estipula de manera expresa la obligación para los Poderes encargados de realizar la elaboración del proyecto del Presupuesto de Egresos, incluir una partida que será destinada a las indemnizaciones originadas por la responsabilidad patrimonial del Estado:

Artículo 29.- *Para la formulación del proyecto de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, de las dependencias y entidades elaborarán sus anteproyectos con base en los programas respectivos, ajustándose a las normas y montos que establezca el titular del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría, remitiéndolos, en el caso de las Dependencias, directamente a la Secretaría, a más tardar el 15 de agosto de cada año. Por lo que respecta a las entidades sectorizadas, éstas lo harán por conducto y con la validación de la dependencia coordinadora del sector correspondiente, en el mismo plazo.*

Los proyectos de presupuesto a que se refiere el presente artículo deben contener las plantillas de personal en las que se especifiquen todos los empleos públicos, con inclusión de los titulares de las dependencias y entidades de que se traten; las remuneraciones que, por conceptos de

salarios o cualquier otro, les sean asignadas a dichos titulares; **así como el monto que será destinado al concepto de responsabilidad patrimonial del Estado, de conformidad con la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios.**

Si la partida de responsabilidad patrimonial no se ejerce en el ejercicio fiscal, se deberá traspasar al siguiente ejercicio fiscal.

(Énfasis añadido)

En adición, es importante destacar que cuando existe demora en el pago de dichas indemnizaciones, sí procede el pago de intereses.

Respecto al tema de la manera de cuantificación del pago de la indemnización la ley en análisis nos refiere que se estará a los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código de Procedimientos Civiles y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado.

En conclusión, el tratamiento teórico que otorga la Ley al tema de “*la responsabilidad patrimonial del Estado*”, resulta ser el adecuado ya que el mismo cumple cabalmente con el objeto de las leyes en general, que es que la “ley es de orden público y de interés general”, situación que logra ubicar a esta figura dentro del derecho público, donde la relación jurídica que se busca tutelar, no se da entre particulares, sino entre los órganos de gobierno del Estado y los particulares, o Estado y entes integrantes del propio Estado (ejemplo: *IMSS, SAT, IJAS*, etc...), aunque obviamente salen a la luz ciertas cuestiones que sería necesario regular para convertir dicho cuerpo legal en un instrumento más eficaz y útil para el gobernado.

CONCLUSIONES

En relación con la responsabilidad patrimonial, los legisladores han buscado, en su actividad legislativa, centrar y fijar las bases, límites y procedimientos para reconocer al gobernado un derecho subjetivo denominado "indemnización", consistente en un resarcimiento pecuniario para quienes sufran un daño ya sea en su patrimonio o en su persona; como consecuencia de una actividad administrativa o jurisdiccional, en la cual la autoridad competente abuse de sus poderes y/o facultades, aplicando la ley en beneficio propio y no del interés general o bien común, o realizando violaciones a las propias leyes contraviniendo y trasgrediendo las garantías individuales de los gobernados.

La ley contempla entonces la obligación del Estado, de indemnizar a quienes sin existir causa jurídica que lo justifique, sufra un menoscabo en su patrimonio, como consecuencia directa de una actividad administrativa irregular o ilegal proveniente de cualquiera de los tres poderes del Estado; esto es, se establece claramente que el supuesto se contempla exclusivamente para la actividad administrativa, entendiéndose por ésta a la desplegada por parte de cualquier poder del Estado, y no así sólo a la llevada a cabo por la Administración Pública.

Por otra parte, la responsabilidad es directa, es decir que los obligados a responder son los entes del Estado, sin tener que reclamar de manera primigenia al servidor público que desplegó la actividad que provocó el daño al particular, y por otra parte es objetiva, esto es, basta que exista un daño, causado por una acción u omisión de los entes del Estado, cuando no se tenga la obligación jurídica de soportarlo, en virtud de no existir fundamento legal o causa de justificación como podría ser el caso fortuito o la fuerza mayor, independientemente de que la actividad administrativa haya sido legal o ilegal, con dolo o sin dolo, sin necesidad de

demostrar la culpa del servidor público, sólo basta comprobar la existencia del nexo causal entre la actividad administrativa irregular y el daño causado, sin importar que se haya actuado de acuerdo a lo dispuesto por la ley o en uso de una facultad discrecional, pues lo único relevante es la causa del daño, para el efecto de obtener la indemnización, pues se considera que el simple daño por el hecho de no existir obligación jurídica de soportarlo es antijurídico, mas no implica la conducta del agente causante, sino el daño en sí.

En cuanto a las partidas presupuestales, la ley es funcional y correcta, en virtud de señalarse la obligación de los Poderes del Estado y de los órganos que los conocen, de destinar una partida de sus respectivos presupuestos, para cubrir los montos que pudieran desprenderse de su responsabilidad patrimonial; asimismo se señala el ajuste anual conforme al ejercicio anterior, teniendo como referentes, los incrementos porcentuales de casos de responsabilidad (Capítulo I), así como los montos que no se alcanzaron a cubrir en el monto presupuestado en el ejercicio fiscal anterior. La realidad social nos indica que este presupuesto jamás alcanza a resarcir los daños presentados en el año, lo cual crea en los gobernados un descontento constante, y más en aquellos que año con año cumplen con su obligación de contribuir al gasto público.

PROPUESTAS

Ahora bien, no obstante la institución de la responsabilidad patrimonial en el Estado de Jalisco se encuentra regulada de manera adecuada hasta cierto punto, y provista de elementos suficientes para que el gobernado tenga herramientas al alcance para protegerse en contra de la actividad irregular del Estado, se considera que todavía existen algunos “recovecos” o huecos, mismos que deben ser llenados plenamente para que así dichas herramientas sean aún más eficaces y efectivas, robusteciendo así la garantía constitucional de integridad patrimonial del gobernado; y algunos huecos que se pretenden hacer evidentes en el presente trabajo, son los que se abordarán a continuación.

1. Efectivamente, por principio de cuentas hay que señalar que, en cuanto a las características que deben rodear al daño o perjuicio que se reclame, éstas se encuentran enumeradas en el artículo 4 del ordenamiento legal que se analiza, a saber: a) habrá de ser cierto; b) evaluable en dinero; c) directamente relacionado con una o varias personas, y d) **desproporcionados** a los que pudieran afectar a la generalidad. Ahora bien, la señalada en último lugar se considera innecesaria e inadecuada, pues acorde con la teoría administrativista de proporcionalidad de las cargas (página 52), el condicionar la existencia de una desproporcionalidad para tener por jurídicamente válido el daño para efectos de tener por responsable al Estado de alguna determinada actuación, podría implicar el hecho de que, si el común de la población está siendo afectado del mismo modo, no sería posible reclamar una indemnización por tal daño, ya que el común de la población también lo está sufriendo, por lo que habría que ser más específicos y señalar que el daño se valorará según peritos, éstos

podrán ser señalados uno por cada parte y uno tercero en discordia, nombrado por las partes en el procedimiento administrativo y por el tribunal en caso de proceso jurisdiccional, cuando la afectación patrimonial se sufra por causa de utilidad pública, más no por el solo hecho de que afecte al común de la población, **pues justificaría las tan comunes omisiones de la administración pública**, en materia de servicios públicos, como por ejemplo la pavimentación, el alumbrado público, ya que los estragos a consecuencia de esto los sufre el común de la población, o por ejemplo el deficiente transporte público por la falta de control del Estado, sobre el mismo, lo cual traería en consecuencia arbitrariedades por parte de las autoridades, y una salida falsa o una justificación para negar alguna reclamación por parte de algún particular afectado.

2. Ahora bien, en su capítulo de indemnizaciones, se considera que la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios debe ser reformada, específicamente en su artículo 11, mismo que establece los montos máximos para el caso de daño moral (3,650 días de salario mínimo vigentes en la Zona Metropolitana de Guadalajara, por cada reclamante afectado), así como para el caso de perjuicios debidamente comprobados (veinte mil días de salario mínimo vigente en la Zona Metropolitana de Guadalajara); lo anterior, en razón de que se señala que para dichos supuestos, **la indemnización fijada debe ser justa**, entendiendo por esto, que la misma sea suficiente para reparar el daño o perjuicio causado, por lo que al establecerse un tope máximo, se limita de cierta forma el derecho a la indemnización, **pudiendo llegar a caer en el supuesto de una indemnización injusta o insuficiente para restablecer las cosas al estado en que se encontraban hasta antes de actualizarse el daño o entregar el equivalente al valor del daño, en una percepción pecuniaria.**

En efecto, aunque el referido tope sea una medida que puede relacionarse con la consecución de un objetivo admisible constitucionalmente, no es instrumentalmente adecuada para alcanzarlo. La existencia de límites a las indemnizaciones a los perjudicados por daños morales causados por el Estado es un objetivo sin duda cubierto por el artículo 107 Bis de la Constitución del Estado, que precisa que los particulares tienen derecho a las mismas conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. La voluntad del legislador de evitar tanto reclamos injustificados como indemnizaciones excesivas, subrayada en la exposición de motivos de la Ley, alude igualmente a la legítima voluntad de que las medidas compensatorias se apliquen a los casos que justamente lo ameritan. Sin embargo, la fijación del tope máximo no constituye una medida adecuada porque ni garantiza por sí misma que los abusos no se den ni resulta necesaria para evitarlos.

Abundando un poco en lo anterior, se reafirma pues, que el establecimiento de un tope máximo a las indemnizaciones a que puede ser condenado el Estado por daño moral, establecido en las fracciones II y III del artículo 11 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios, no es en sí mismo una garantía contra los reclamos injustificados y las indemnizaciones excesivas -abusos contra los cuales deben actuar suficientemente otras reglas del régimen de responsabilidad- y puede entrar incluso en tensión con los objetivos destacados por la exposición de motivos de dicha ley: cumplir con un imperativo de justicia, fortalecer el Estado de Derecho, elevar la calidad de los servicios públicos, profundizar o restablecer la confianza que el Estado merece a los gobernados y aumentar la respetabilidad del derecho como instrumento de solución de conflictos. La exposición de motivos reconduce todos estos fines a dos, derivados del artículo 107 Bis de la Constitución Política Estatal: 1) el principio de que quien ocasione un daño que no hay obligación de soportar, debe repararlo y 2) el principio de solidaridad social,

que insta a repartir las cargas de la convivencia social entre los integrantes de la sociedad. Estos fines se logran si la indemnización obedece al principio de reparación integral del daño, en los términos del artículo 14 de la Ley, pues el particular obtiene una compensación que corresponda con el daño resentido y el Estado interioriza los costos de su actuación irregular. Ambos resultados favorecen los objetivos generales relacionados con la justicia y el mejoramiento de los servicios públicos. Sin embargo, si el cálculo del monto está disciplinado no sólo por la entidad del daño y el grado de responsabilidad del sujeto que lo causa (en los términos del artículo 1916 del Código Civil Federal), sino también por el tope monetario máximo establecido en las fracciones II y III del artículo 11 de la Ley, habrá daños desiguales que serán tratados de la misma manera. En esta categoría de casos, los particulares deberán asumir el costo que supere el tope máximo, lo cual no sólo impedirá la reparación integral de la violación sufrida en sus derechos, sino que le permitirá al Estado no asumir parte de las consecuencias de los daños que causa, dejándolo sin los incentivos necesarios para adoptar medidas que eliminen o aminoren la mala calidad de los servicios públicos.

Por lo anteriormente expuesto se cree necesario eliminar los montos máximos de la ley, para que la indemnización sea justa y la garantía patrimonial de responsabilidad del Estado, sea efectiva y cumpla su función, para ser acorde con lo dispuesto por los artículos constitucionales, y con el artículo 14 de la propia ley, que establece que la indemnizaciones deberán cubrirse en su totalidad, eliminando los topes y los máximos; y de acuerdo a lo dispuesto por la ley secundaria, en cuanto a las bases, límites y procedimientos que establece la misma, aclarando que los límites sólo deben ser establecidos para impedir un abuso del derecho, más no su justo uso.

Es por ello que, se propone la reforma del artículo 11 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco, para quedar como sigue:

Artículo 11.- *Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:*

I. En el caso de daños a la integridad física o muerte:

a) A los reclamantes o causahabientes corresponderá una indemnización equivalente a cinco veces la que fijen las disposiciones conducentes de la Ley Federal del Trabajo para riesgos de trabajo;

b) Además de la indemnización prevista en la fracción anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos comprobables que en su caso se eroguen, de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo en lo que se refiere a riesgos de trabajo.

Los gastos médicos serán considerados sólo en los casos en que el reclamante no tenga derecho a su atención en las instituciones estatales o federales de seguridad social; lo anterior, no aplica si la autoridad tiene contratado seguro de responsabilidad civil a terceros que cubra dichos gastos o se trate de gastos médicos de emergencia; y

c) El pago del salario o percepción comprobable, que deje de percibir el afectado mientras subsista la imposibilidad de trabajar, que no excederá del monto de cinco salarios mínimos diarios vigentes en la Zona Metropolitana de Guadalajara, será considerado sólo en los casos en que no le sean cubiertos por las instituciones estatales o federales de seguridad social.

En el caso que no sea posible cuantificar su percepción, el afectado tendrá derecho a que se le consideren hasta tres salarios mínimos diarios vigentes en la Zona Metropolitana de Guadalajara;

II. *En el caso de daño moral, la autoridad calculará el monto de la indemnización de acuerdo a los criterios establecidos por el Código Civil del Estado de Jalisco, tomando igualmente la magnitud del daño.*

III. *En el caso de perjuicios debidamente comprobados, causados a personas con actividades empresariales, industriales, agropecuarias, comerciales, de servicios o concesionarios del Estado o de los municipios, **el monto de la indemnización será el equivalente a la pérdida de la ganancia estimable en dinero, por todo el tiempo que dure el perjuicio mediante el cálculo oficial correspondiente.***

3. En este mismo sentido, la Ley, a través de su artículo 13, contempla el interés legal para el caso de indemnizaciones, mismo que se contará noventa días después de que quede firme la resolución que ponga fin al procedimiento reclamatorio en forma definitiva; dicha situación se considera desacertada, ya que evidentemente se contempla el interés legal con la finalidad de regular el retraso en el pago de las indemnizaciones, por lo cual se cree más adecuado que los intereses se empiecen a generar treinta días naturales después de que quede firme la resolución por la cual la autoridad sea condenada a su pago, pues noventa días es excesivo y se corre el riesgo de que el monto señalado en la resolución deje de ser suficiente para reparar el daño, toda vez que dicho numerario pierde valor por el simple transcurso del tiempo, lo que pondría en riesgo la premisa planteada en este trabajo respecto de una justa indemnización.

Artículo 13.- *A las indemnizaciones deberán sumarse, en su caso, el interés legal que establece el Código Civil del Estado. El término para el cálculo de los intereses empezará a correr **treinta días naturales** después de que quede firme la resolución que ponga fin al procedimiento reclamatorio en forma definitiva.*

4. Ahora bien, en cuanto al procedimiento que contempla la posibilidad para hacer efectiva la garantía patrimonial de responsabilidad del Estado, se

considera necesario el establecimiento de un proceso eficaz y expedito en cuanto a sus etapas y tiempos, buscando la congruencia en cuanto a que si se responsabiliza directa y objetivamente al Estado, es con el fin de evitar procesos administrativos lentos contra servidores públicos, agilizando los procedimientos para llegar a una resolución objetiva y que en su caso se ejecute efectiva y ágilmente la misma.

Así pues, la forma de iniciar el proceso, es adecuada pues abre la posibilidad de que la propia autoridad responsable, otro ente de los Poderes del Estado o un tercero ajeno a la relación jurídica, evidencie una posible responsabilidad patrimonial por parte del Estado, dando pie al inicio del proceso correspondiente, esto también en congruencia con el orden público de la ley que se analiza, pues se tutela un interés general.

Ahora bien, se considera necesaria la creación de un proceso propio, lógicamente con el respaldo y la supletoriedad de la leyes adjetivas en materia administrativa del Estado, pero cuya esencia favorezca al fin de la institución que se estudia, por lo cual lo establecido en el numeral 18 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios, se considera que se debe prescindir de la palabra "*además*", cambiándola por "*en lo no dispuesto*", pues el hecho de que se diga que la ley que se analiza deberá ajustarse a una diversa '*además*' de lo dispuesto por aquélla, significa que en lo que respecta al procedimiento, se debe ajustar a la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, lo que puede llegar a implicar que la ley que se analiza maneje bases procedimentales distintas, **que interfieran con las características de responsabilidad DIRECTA y OBJETIVA que el legislador quiso imponer al Estado**; esto es, la función de la ley a la cual dicho artículo remite (Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios) deberá limitarse a suplir las deficiencias y supuestos no previstos por la ley que se analiza, más no servir como una segunda ley adjetiva en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, pues al establecerse que la resolución que se dicte en el procedimiento de

responsabilidad patrimonial estatal, es un acto administrativo de carácter definitivo constitutivo, el procedimiento para los actos constitutivos en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, no es del todo coincidente con lo establecido en la ley que se analiza en etapas y términos procesales. Siendo entonces que en virtud de la mencionada necesidad de agilizar los procedimientos, resulta adecuado el manejo de definitividad que se da a la resolución que se pronuncie en el procedimiento administrativo, la cual dará por concluida esta etapa del procedimiento, dando pie en su caso al juicio contemplado por el artículo 28 de la ley que se analiza, ante las Salas Unitarias que componen al Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco.

En dicho entendido, de lo anteriormente plasmado, se sugiere la siguiente redacción para el artículo 18 de la ley analizada, mismo que regula el procedimiento de responsabilidad patrimonial:

Artículo 18.- *El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, en lo no dispuesto por esta ley, a la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, su resolución se considera acto administrativo de carácter definitivo constitutivo y su resolución no admitirá recurso administrativo alguno, ante la entidad que lo haya emitido.*

5. De la misma manera, debe decirse que en aras de preservar la seguridad y certidumbre jurídica de los gobernados, no podemos soslayar el hecho de que el conocimiento promedio que éstos tienen de la ley es escaso, no se diga del desconocimiento que se tiene de los tecnicismos y de los procedimientos que se encuentran contemplados en las disposiciones legales, así como de los órganos de gobierno a través de los cuales se desahogan dichos procedimientos; y como prueba de ello, a continuación se citan unos ejemplos cotidianos.

- a) Un desagüe abierto; el ducto de un drenaje sin protección, a consecuencia de ello, un ciclista al pasar por dicho lugar, sufre como consecuencia directa una caída, ocasionando daños en su persona. **Autoridad responsable – Dirección del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado.**
- b) Un bache, desperfecto en la vialidad. Un automovilista al transitar por dicho lugar, cae en el bache provocando daños serios en su automóvil. **Autoridad responsable – Director de Pavimentos del Ayuntamiento que corresponda.**
- c) Falta de alumbrado. Como consecuencia de la calle en penumbras, un peatón sufre una caída al no percatarse que existía una obra en proceso. **Autoridad responsable – Director de Servicios Públicos del Ayuntamiento que corresponda.**

Es por lo anterior que, se reitera, la mayoría de los particulares que sufren un daño en sus bienes o derechos que no tienen obligación jurídica de soportar, en teoría desconocen ante cuál autoridad acudir, con el fin de reclamar su indemnización; es por ello que, al no existir un órgano o dependencia ante la cual se concentren la totalidad de solicitudes de indemnización por concepto de responsabilidad patrimonial, se propone la siguiente adición al artículo 21 de la Ley, con la finalidad de que tengan un acceso efectivo a la Justicia, y de obligar a las autoridades administrativas impulsen procesalmente las solicitudes instadas:

Artículo 21.- *Las reclamaciones de indemnización por responsabilidad patrimonial de las entidades que se presenten ante cualquier autoridad o institución, deberán ser turnadas dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su recepción, a las entidades presuntamente relacionadas con la producción de los daños reclamados, **apercibidas que de no remitirlas en el plazo señalado, se les impondrá una multa que no será menor de trescientos días de salario mínimo vigente en la Zona Metropolitana de Guadalajara; una vez recibidas***

dichas reclamaciones por la autoridad competente, serán resueltas de acuerdo al procedimiento establecido en la presente ley.

Lo anterior, permitirá que no obstante se presente una reclamación ante una autoridad distinta a la responsable, ésta se encargará y se cerciorará de darle trámite expedito, remitiendo la correspondiente reclamación e instando a la diversa autoridad competente a que conozca de ella, apercibida que de no hacerlo así, será multada económicamente.

6. En adición a lo anterior, resulta necesario establecer que de la redacción del artículo en comento, se logra observar que no existe un proceso propio que regule el trámite de solicitud de indemnización, con el fin de obtener una resolución por parte de la autoridad administrativa correspondiente y que le otorgue seguridad y certidumbre jurídica al gobernado, sobre el tratamiento jurídico que se le esté dando a la solicitud respectiva; lo anterior, tratándose del inicio del procedimiento a petición de la parte afectada.

Para efectos de lo anterior, se sugiere adicionar al artículo en comento, un segundo, tercer y cuarto párrafos, cuya redacción sería la siguiente:

Una vez recibido el escrito de reclamación por parte de la autoridad presuntamente responsable, ésta tendrá tres días hábiles para resolver la admisión o no del escrito, así como de las pruebas que se ofrezcan en el mismo, debiendo señalar en el mismo oficio, la fecha y hora de la audiencia para desahogo de pruebas, la cual deberá celebrarse en un plazo no mayor a diez días hábiles contados a partir de la fecha del oficio de admisión.

Se podrán presentar los alegatos que se consideren necesarios dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que se haya llevado a cabo la audiencia de desahogo de pruebas.

Una vez concluido el plazo para los alegatos, la autoridad tendrá un plazo que no excederá de quince días hábiles en ningún caso, para dictar la resolución que ponga fin al proceso de reclamación.

En virtud de todo lo anterior, considero necesario el establecimiento de un proceso propio, establecido en la propia ley, siendo la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus municipios, supletoria del proceso contemplado por la ley que se analiza y aplicable en lo no dispuesto por la misma, como pueden ser las recusaciones y excusas, los incidentes, notificaciones, etc.; más no en las etapas procesales, términos y plazos, siendo en estos últimos términos sólo supletoria.

7. Se considera necesario que dentro del artículo 23 de la ley que se analiza, que prevé el desechamiento de reclamaciones notoriamente improcedentes, así como la multa a quien promueva una reclamación improcedente o infundada, se contemple que, cuando exista una simulación de un daño o de la relación causal entre la actividad administrativa y el daño, además de la sanción económica, **independientemente de la responsabilidad penal en que se incurra.**

Artículo 23.- Las reclamaciones de indemnización por responsabilidad patrimonial de la entidad notoriamente improcedentes se desearán de plano.

*A quien promueva una reclamación notoriamente improcedente o que sea declarada infundada por haberse interpuesto sin motivo, se le impondrá una multa de diez a cincuenta salarios mínimos vigentes en la Zona Metropolitana de Guadalajara, **independientemente de lo dispuesto por las leyes penales correspondientes.***

8. En cuanto al capítulo IV, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco, denominado “De la Concurrencia”, resulta bastante adecuado y apegado a derecho, pues busca la justa división de responsabilidades entre los entes del Estado, que concurren como causantes de un daño e incluso, contempla la concurrencia de particulares con los entes del Estado, para el caso de concesiones de servicio público. Estableciéndose al efecto, la graduación de la responsabilidad de cada entidad y los supuestos regulados, haciendo responsable a cada entidad del Estado, por lo hechos y actos que provengan de su propia organización y operación, señalándose de forma clara los supuestos en que, por su función, jerarquía o atribuciones, una entidad es responsable o no, dependiendo de la posibilidad material y jurídica, que tenía para decidir y prever sobre el hecho generador del daño.

Sin embargo, existe una regulación insuficiente en el tema de la concurrencia, pues si bien es cierto se contempla la posibilidad de que, cuando las propias responsables no sean capaces de decidir sobre la concurrencia de la “responsabilidad y grado de participación” (artículo 35 de la Ley), será el Pleno del Tribunal de lo Administrativo del Estado, quien se pronuncie sobre dicho tópico, pero no define sobre qué bases se podrá instar a dicho órgano jurisdiccional, quiénes serán las personas legitimadas para ello, ni a través de qué vía, o si bien debe hacerse siguiendo los lineamientos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

Efectivamente, aún y cuando el tercer párrafo del numeral mencionado establece que la reclamación deberá ser remitida al Tribunal de lo Administrativo para los efectos apuntados, no se estipula el grado de participación que podrá tener el particular afectado en dicho procedimiento, que es el que a fin de cuentas, es el interesado en recibir el pago de indemnización correspondiente.

Razón de lo anterior, se propone la siguiente adición al artículo 35 de la Ley analizada:

Artículo 35.- *En los casos de concurrencia de dos o más entidades en la producción de los daños reclamados, será el Pleno del Tribunal de lo Administrativo quien conozca y resulta la distribución de la indemnización.*

Cuando una entidad presuntamente responsable reciba una reclamación que suponga concurrencia de agentes causantes del daño patrimonial, notificará a las entidades involucradas para que, en caso de que así lo decidan y sea procedente la reclamación hecha, lleguen a un acuerdo en el pago de la indemnización correspondiente.

*En caso contrario, deberán remitir la reclamación al Tribunal de lo Administrativo para los efectos mencionados en el primer párrafo del presente artículo; **en el presente caso, el Tribunal deberá dar vista al particular afectado, para que en el término de tres días hábiles manifieste lo que a su derecho corresponda, así como las pruebas que estime pertinentes, para así estar en posibilidad de pronunciarse, a su consideración, sobre la procedencia o improcedencia de la concurrencia entre las dos o más entidades supuestamente responsables.***

9. Por lo último, en lo referente al derecho del Estado para repetir contra los servidores públicos, por el pago de las indemnizaciones que con motivo de la responsabilidad patrimonial reclamada directamente a los entes del Estado por los daños que sus servidores públicos causen, cuando se determine que cometieron una infracción grave, se encuentra regulada suficientemente por la ley que se analiza. Lo anterior, en virtud de si bien es cierto que el servidor público puede realizar una actividad administrativa irregular, causando un daño, también lo es que no necesariamente es responsable administrativamente del mismo, pues puede haber actuado de forma lícita y en cumplimiento a los lineamientos de la dependencia o a ordenamientos de la misma, caso en el cual, no podrá imputársele responsabilidad patrimonial alguna en lo particular, pues dicha responsabilidad sólo podrá imputársele cuando seguido el procedimiento establecido por la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos del

Estado de Jalisco, se determine que el servidor público cometió una infracción grave de acuerdo a los criterios de la ley mencionada en último término, observando el hecho de que para determinar dicha gravedad, la propia ley que se analiza establece que se deberán tomar en cuenta los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación, la intencionalidad, la responsabilidad profesional en su caso y la relación de lo anterior con la producción del resultado dañoso.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, México; Editorial UNAM.

ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*, México; Editorial Oxford, 2da Edición, 1999.

BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. *Obligaciones Civiles*, 5ª ed; México, Editorial Oxford, 1999.

BEZZI, Ana María. *Responsabilidad del Estado en la Provincia de Buenos Aires: el nuevo Código Contencioso Administrativo. Cauce procesal y responsabilidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

BURGOA, Ignacio. *Las garantías individuales*, México; Editorial Porrúa, 35ª edición, 2001.

CASTRO ESTRADA, Álvaro. *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México; Editorial Porrúa, 1era ed. 2000.

CASTRO ESTRADA, Álvaro. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México. Fundamento Constitucional y Legislativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

COHEN, Bruce. *Introducción a la sociología*. Tr.: Sandra Sicard Suárez. México; Editorial McGraw Hill, 1992.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El sistema de responsabilidad de los servidores públicos*, México; Editorial Porrúa, 3ra edición, 1998.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. México; Editorial Porrúa, 39ª edición, 1999.

GALINDO CAMACHO, Miguel. *Derecho Administrativo*. México; Editorial Porrúa, 2ª edición, 1997.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*. México; Editorial Porrúa, 13ª edición, 2001.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano*. México; Editorial Porrúa, 1ª edición, 1993.

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio. *Lecciones de Derecho Tributario*, Thompson, Novena Edición, México 2004, p.9.

MOLINA BETANCUR, Carlos Mario. *Antecedentes y Fundamento Constitucional y Legislativo de la Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer curso de Derecho Administrativo*, México; Editorial Porrúa, 1998.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*, México; Editorial Porrúa, 2da ed., 1999.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, México; Editorial Porrúa.

VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. México; Editorial Porrúa, 16ta edición, 2000.

LEGISLACION

Código Civil del Estado de Jalisco.

Código Civil Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Ley Aduanera.

Ley de Expropiación.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco.

Ley del Servicio Postal Mexicano.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ley Federal del Trabajo.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo.