



---

# **Investigaciones Legislativas**

# Constitución y responsabilidad del Estado

## Notas sobre dos iniciativas de reforma constitucional en materia de responsabilidad económica

Miguel Pérez López\*

### I. EL DERECHO DE LOS ADMINISTRADOS PARA EXIGIR LA REPARACION POR LOS DAÑOS CAUSADOS POR LA ACTUACION DEL ESTADO

Es sabido que el derecho de los particulares para exigir la reparación de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos, en especial de los adscritos a la administración pública, es uno de los derechos subjetivos públicos peor regulados y más desprotegidos, tanto que por parte del jurista Gabino Fraga se ha cuestionado la existencia del Estado de Derecho en nuestro país.<sup>1</sup> El administrativista Antonio Carrillo Flores consideró que el derecho subjetivo público debe entenderse como la facultad otorgada por el derecho objetivo para proteger el interés de una persona jurídica particular frente al interés colectivo que el Estado representa, mediante el poder conferido a la voluntad de aquella persona para lograr que el Estado emita un acto de tutela de aquel interesado o para obtener la eliminación del acto estatal ya emitido, incompatible con la situación favorable al particular,<sup>2</sup> mientras que,

por su parte, Fraga ubicaba dentro de las tres grandes agrupaciones de los derechos subjetivos públicos de los particulares frente a la administración pública al derecho de aquellos para obtener la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.<sup>3</sup>

La responsabilidad del Estado es la que se considera patrimonial, tanto en el ámbito internacional como interno, cuando por su actividad llega a afectar los patrimonios y personas de los gobernados, quienes tienen un derecho público subjetivo a su favor, para exigir que sean reparados los daños causados por las actividades públicas, sea apegado a la legalidad o se actualice por un acto ilegal.

En 1999 fueron presentadas dos iniciativas de reformas a la Ley Fundamental, suscritas por diputados de los Partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, respectivamente, que de manera común proponen la elevación constitucional del derecho a exigir la responsabilidad patrimonial del Estado, envuelto como garantía individual, así como el fincamiento de las condiciones jurídicas pertinentes para hacer efectivo dicho derecho.

\* Licenciado en Derecho, Especialista en Derecho Constitucional, Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Este trabajo expone las generalidades del tema de la responsabilidad estatal, sus paradigmas en el derecho comparado, el tratamiento del instituto resarcitorio en el derecho mexicano y algunas consideraciones en particular que contribuyan al debate en la formulación de los textos constitucionales propuestos.

## II. LA CUESTIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

### A) LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN EL DERECHO COMPARADO<sup>4</sup>

1. INGLATERRA. El sistema inglés se consideró ajeno a las influencias continentales, en donde surgió un dogma que influiría hasta el siglo XX, el cual es considerado por Eduardo García de Enterría y de Tomás Ramón Fernández como heredero del absolutismo: *The King can do no wrong*, el rey no puede causar agravio, abatido en 1947 cuando se expidió la *Crown Proceeding Act*. En este sistema, la Corona no incurría en responsabilidad por los delitos civiles que hubieren cometido sus funcionarios, sin posibilidad de ser llevada a juicio por los particulares. Sólo era considerada la responsabilidad contractual de la Corona, pero para ello era necesario acudir a la *petition of right* a fin de recibir la autorización real para llevarla a juicio. Los particulares solo podían demandar a los funcionarios responsables por medio de los *torts*.

La *Crown Proceeding Act* establece la responsabilidad patrimonial de la Corona inglesa como persona privada mayor y plenamente capaz por lo que respecta a los delitos cometidos por sus empleados o agentes, respecto a las faltas a todo deber por las que una persona está obligada en relación a sus empleados o agentes por el hecho de ser ella su empleador

y en lo concerniente a la falta a toda obligación prevista en el *common law* referente a la propiedad, la ocupación, la posesión o el control de bienes inmuebles. De esta ley se desprende que la responsabilidad patrimonial del Estado inglés se rige por las leyes como si fuera una persona privada y no por el régimen administrativo, aún incipiente en el Reino Unido. En este sistema están incluidos todos los ministerios y la reina, en su persona, se considera irresponsable. La Corona no responde por los llamados Actos de Estado, entendiéndose por éstos el ejercicio de la soberanía y se aplica a los actos de política exterior como la declaración de guerra, el reconocimiento de un estado extranjero.

2. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. En el derecho norteamericano fue asumido el principio de irresponsabilidad heredado de Inglaterra. Si un particular quería demandar daños y perjuicios a los funcionarios administrativos federales o de los Estados de la Unión, se enfrentaban con el dogma inglés que imperó aun después de consumada la independencia en un régimen republicano y federal. Con posterioridad fue fracturado el dogma de irresponsabilidad por el Congreso mediante los *private bills*. El aumento de reclamaciones provocó, en 1855, el establecimiento de la *Court of Claims*, como un órgano asesor especializado, encargado de elaborar los proyectos de resolución en cuestiones de responsabilidad contractual como extracontractual. En 1866, otra ley le otorgó jurisdicción a esta *Court* para conocer de reclamaciones en materia contractual con apelación en sede del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, sin cambios con respecto a la responsabilidad extracontractual. En 1885 fue expedida otra ley reguladora de la actividad jurisdiccional en materia de contratos de la *Court of Claims*. En 1922 apareció un auténtico tribunal con autonomía para decidir por sí mismo sobre las reclamaciones de pe-

queña cuantía, cuyo nombre lo hace evidente: la *Small Tort Claims Act*, hasta intentarse, desde 1929, expedir lo que finalmente sería la *Federal Tort Claims Act* en 1946.

En el ámbito local, los Estados de la Unión Americana han admitido la responsabilidad de las agencias públicas locales regulada por la legislación civil, generada por la prestación de los servicios públicos.

3. ALEMANIA. Antes de la promulgación de la Constitución de Weimar de 1919, la responsabilidad de la administración pública era indirecta, consecuencia de los actos ilícitos de funcionarios y empleados susceptibles de generar la responsabilidad de éstos, instituida en el artículo 839 del Código Civil alemán. En la Constitución de 1919 se previó, en su artículo 131, que si en el ejercicio de la potestad pública desempeñada por un funcionario, éste infringiese los deberes que el cargo le impone frente a terceros, la responsabilidad será directa del Estado o de la corporación a cuyo servicio se halle el funcionario, disposición repetida en el artículo 34 de la Constitución de Bonn de 1949. En el sistema alemán inicialmente fueron distinguidos dos institutos resarcitorios: la teoría de la indemnización de derecho público y la responsabilidad pública. La indemnización de derecho público surge del ejercicio legítimo del poder público que causa un daño en la esfera patrimonial de los particulares. Los orígenes de esta indemnización surgen del Código Civil Prusiano (*Algemeines Preussisches Landsrecht*) de 1794, en sus artículos 74 y 75.

En esta institución germánica se considera que la intervención administrativa perfectamente acatadora de la legalidad no puede generar responsabilidad, pero sí se afectan los intereses individuales deben ser indemnizados los particulares titulares de esos intereses. La responsabilidad pública es instituida por el ar-

tículo 839 del Código Civil alemán, sustituida con posterioridad por la Ley sobre responsabilidad del Reich por sus agentes de 1910 en la que se trasladó la responsabilidad del empleado o agente al imperio. En esta ley se destacaba el resarcimiento de la víctima, en lugar que la culpa del acto dañoso y fue previsto el derecho de repetir para el Reich sobre su empleado.

De la Constitución de Bonn surgió, como disposición reglamentaria, la Ley de Agentes Públicos de la República Federal Alemana de 18 de septiembre de 1957, que contiene un sistema de responsabilidad directa del Estado y el derecho de repetir contra sus servidores.

4. FRANCIA. En el derecho francés, en una primera etapa, resultaba inexistente la responsabilidad del Estado por los actos de sus funcionarios o por la prestación deficiente de los servicios públicos, donde está prevista la exigibilidad a cargo de los funcionarios de reparar a las víctimas, en los términos del Código de Napoleón. En la Constitución del año VIII fue establecida como requisito para demandar al funcionario administrativo la autorización previa de la Administración Pública, alegándose acatamiento a la separación entre Administración y Justicia. El Consejo de Estado fue el órgano encargado de otorgar esta autorización, sin embargo, inicialmente acostumbró a no proporcionar dicha autorización, salvo cuando apareciese lo que se calificó como la falta personal del agente, sin que interviniese su carácter de servidor público. De la jurisprudencia del Consejo de Estado se derivaron dos de los conceptos fundamentales de la doctrina francesa, que sirven para comprender la forma de operar de la responsabilidad de la administración pública y que serían desprendidos del *arrêt* Blanco: la "falta personal" y la "falta en el servicio". El criterio distintivo fue proporcionado por Laferrière: existe falta del servicio cuando "el acto perjudicial

es impersonal y revela un administrador más o menos sujeto a error” y falta personal si revela al “hombre con sus debilidades, sus pasiones y sus imprudencias”. A partir del *arrêt* Lemmonière, en 1918, previó la “acumulación de responsabilidades”, que agregó la responsabilidad indirecta, por falta personal del funcionario, a la responsabilidad directa de la Administración, por falta en el servicio. A partir del *arrêt* Laruelle, en 1951, se trató de integrar la responsabilidad de la Administración con una efectiva responsabilidad del funcionario. La idea de falta del sistema francés se aleja de la noción tradicional de culpa, al tratarse de una falta objetiva, del servicio mismo, que no requiere de individualización.

5. ESPAÑA. Por lo que respecta al derecho español y superada la concepción prevista en el artículo 1903 del Código Civil, basada en la culpa,<sup>5</sup> durante la época franquista apareció la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, como la regulación, por medio de normas de Derecho Administrativo, de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En la Constitución democrática de 1978 fue establecido un régimen igualmente satisfactorio para los particulares en su artículo 106.2, en los siguientes términos: “*Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*”. Resulta fácil apreciar como en el modelo español, la responsabilidad de la Administración por la prestación de servicios públicos tiene su lugar preciso, ya que no está normada por disposiciones de derecho privado, sino que se acude a una regulación indiscutible por el Derecho Administrativo. En la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se establece el derecho de los particulares a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (artículos 139 a 146 de la citada ley).<sup>6</sup>

6. LATINOAMÉRICA. Se ha considerado que la responsabilidad del Estado argentino, en sus ámbitos contractual y extracontractual, está señalada por la Constitución Nacional de 1854. La doctrina de ese país es renuente a aceptar que a la responsabilidad de la Administración le sean aplicables las disposiciones del Código Civil, sin embargo, acuden a sus categorías. En este sistema la responsabilidad de la Administración tiene una construcción eminentemente jurisprudencial.<sup>7</sup> En el Código Civil Federal del Brasil se expresa la responsabilidad directa de la Administración, con culpa, esto es subjetiva, con acción de repetición hacia los responsables. En Uruguay, el particular debe pedir la anulación del acto administrativo que le cause daños ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, para después reclamar la responsabilidad ante el Poder Judicial.<sup>8</sup> En Colombia, su Código Contencioso Administrativo establece en su artículo 86 la acción de reparación directa por ocupación temporal o permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos, formulada ante el Consejo de Estado y sus tribunales administrativos.<sup>9</sup>

## B) LAS TEORÍAS SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Resulta claro que dominó el dogma sobre la irresponsabilidad del Estado heredada de la

época absolutista (*The King can do no wrong*), el cual también fue adoptado por los regímenes republicanos, alegándose que quien es soberano no puede ser juzgado por un tribunal, para después transitar a la aceptación de esa responsabilidad, pero predominantemente apoyada en las fórmulas positivas consagradas en los Códigos Civiles, utilizando su distinción primaria entre responsabilidades contractuales y extracontractuales, y en esta última buscar ubicación en la fuentes de las obligaciones como los delitos y cuasidelitos civiles (el hecho ilícito), el enriquecimiento sin causa, el abuso del derecho. La teoría de la irresponsabilidad se rindió ante el embate civilista.

Sin embargo, los iuspublicistas presentaron una nueva oposición al negarse a aceptar la aplicación del derecho privado para regular una relación jurídica que se daba entre el Estado y los particulares. Por ello se propusieron una serie de interesantes teorías que justificaban la naturaleza de derecho público de la institución resarcitoria del Estado. La jurista argentina María Graciela Reiriz expone seis teorías que buscan justificar esa naturaleza de derecho público:<sup>10</sup>

- La **teoría de los derechos adquiridos** de Otto von Gierke basada en principios de Derecho Natural, según el cual toda vez que se produzca un perjuicio a un individuo nace contra el Estado un derecho de indemnización.
- La **teoría de la expropiación** de Conso- lo, la cual considera que cualquier ataque por parte de la autoridad del Estado a la propiedad de los particulares debe ser indemnizado, la cual es rebatida en el sentido de tratarse de instituciones paralelas pero no idénticas, pues la expropiación se realiza en el ejercicio de una facultad consagrada por el derecho positivo. Además —apoyándose en Rafael Bielsa— en la expropiación hay una incorporación de un bien al patrimonio estatal, lo cual no se presenta al causarse un daño, pues no existe esa transferencia patrimonial.
- La **teoría del sacrificio especial** de Otto Mayer consiste en que el daño ocasione un perjuicio material o un empobrecimiento al particular, lo cual generaría una especie del enriquecimiento sin causa.
- La **teoría de la igualdad ante las cargas públicas** de Teissier parte de que los particulares no deben sufrir más, los uno de los otros, las cargas impuestas en el interés de todos, por lo que los daños causados a los particulares en el ejercicio de la función administrativa deben ser imputables a la cuenta de gastos generales de los servicios públicos, y pagados con fondos provenientes de los impuestos, cuando el servicio público haya sido prestado irregularmente.
- La **teoría del enriquecimiento sin causa** de Maurice Hauriou por el cual procede la reparación cuando el daño sufrido por el administrado corresponda a un enriquecimiento del patrimonio a cargo de la Administración y que sea sin causa, en el ejercicio de un derecho exorbitante del derecho común.
- La **teoría del seguro contra el riesgo** proveniente del funcionamiento de los servicios públicos de Leon Duguit, en donde a partir de considerar al Estado como carente de personalidad, igualmente carece de responsabilidad. Al no tratarse de un problema de imputabilidad debe entoznces pensarse qué patrimonio debe soportar el riesgo inherente

a la actividad gubernativa. Por lo que si un funcionario, al cometer una falta en el servicio, obraba con el objeto de asegurar el funcionamiento del servicio, la indemnización para la víctima debe tomarse de la caja pública. Esta última teoría es la ideal en cuanto justificar la llamada responsabilidad directa y objetiva del Estado, cuyos mejores exponentes en el derecho comparado son los sistemas alemán y español.

En la doctrina es común distinguir subdivisiones en la responsabilidad del Estado: la responsabilidad de la Administración Pública, la responsabilidad legislativa y la responsabilidad judicial, siendo más desarrollada la primera de las enunciadas.<sup>11</sup>

### III. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL DERECHO MEXICANO

#### A) UBICACIÓN EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

De entrada debe quedar claro que la responsabilidad del Estado, a diferencia de la mayoría de los modelos de derecho comparado anteriormente expuestos, en el orden jurídico mexicano se encuentra preponderantemente regulada por la legislación civil, tanto en el ámbito federal como en los locales, en sus capítulos dedicados a la responsabilidad fundada en la culpa directa, donde influyó la original redacción del artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal hacia los Estados de la Unión.

A diez días de haber entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, el

10 de enero de 1994 fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación un decreto cuyo contenido principal era la adecuación de diversas leyes a la reforma constitucional en materia penal del sexenio 1988-1994, entre las que destacaba una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado federal y del Distrito Federal por los daños y perjuicios causados a los particulares en sus personas y sus bienes.

El nuevo sistema de la responsabilidad estatal procuró fincar una política de respeto de los derechos del particular frente a la actuación de la autoridad, en especial el derecho para exigir el pago de los daños y perjuicios causados por la actuación de los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones y en nombre de la organización estatal.

De las reformas dedicadas a la responsabilidad del Estado se puede obtener la siguiente sistematización: en primer término, las causas y tipos de la responsabilidad patrimonial, así como sus condiciones estructurales, en segundo lugar los mecanismos adjetivos para hacerla efectiva y, por último, la regulación de la disponibilidad presupuestal para solventar la reparación patrimonial.

El contenido del antiguo artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal pasa ahora al artículo 1927 y el contenido de este dispositivo, el derecho de repetición, baja al nuevo 1928, conforme a lo dispuesto en el artículo sexto del decreto de reformas, con lo cual en el nuevo artículo 1927 aparece la obligación estatal de responder del pago de daños y perjuicios causados por sus servidores públicos, con motivo del ejercicio de las atribuciones que les están encomendadas, con dos modalidades: cuando se trate de los ahora denominados "actos ilícitos dolosos" existirá una responsabilidad solidaria del Estado, y se ac-

tualizará la responsabilidad estatal subsidiaria en los "demás casos", bajo los mismos términos del original artículo 1928, esto es, que el particular afectado patrimonialmente deberá demandar primero a los servidores públicos que estime como responsables y si estos no tienen bienes o los que tiene son insuficientes, entonces podrá exigir la indemnización al Estado.

El derecho de repetición, en su nueva localización legal, también tiene repercusiones para el tema que nos ocupa, pues se extiende al Estado, para que la obligación de reparar los daños y perjuicios causados por sus servidores no recaiga directamente sobre la hacienda pública e indirectamente en los contribuyentes. Esa extensión ahora resulta indubitable y no inferida. De esta manera si el Estado paga a las víctimas de daños ocasionados por sus servidores públicos, sea en caso de responsabilidad solidaria o subsidiaria, tendrá derecho a repetir de ellos las cantidades erogadas. Pero en este caso, el Estado no acude a la vía judicial para repetir, sino que por medio del procedimiento administrativo de ejecución puede realizar el cobro a sus servidores públicos, ya que el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación establece que las responsabilidades de los servidores públicos hacia el Estado tienen naturaleza de crédito fiscal, así que es bastante expedito el ejercicio del derecho de repetir en este caso.

Consecuencia del anterior reacomodo legal, también resultó modificado el artículo 1916 del Código Civil, respecto al daño moral, donde se fija una presunción en cuanto al menoscabo ilegítimo de la libertad o de la integridad física o psíquica de las personas. De aquí se desprende una concordancia con la reforma al último párrafo del artículo 10 de la Ley Federal para prevenir y sancionar la tortura contenida en el artículo décimo del decreto, para expresar que el Estado responderá en los casos de los da-

ños y perjuicios ocasionados por sus servidores públicos responsables de la comisión del delito de tortura.

En cuanto a los mecanismos adjetivos para hacer efectiva la responsabilidad estatal se trató de mantener la vigencia de la vía judicial ordinaria, al conservarse en el ámbito civilista, pero también fue abierta la posibilidad de hacerla efectiva por la vía del derecho público. Esta reivindicación de los tribunales administrativos como medios para conocer de las pretensiones de los particulares recupera lo que se intentó con la Ley de la Depuración de Créditos del Gobierno Federal.<sup>12</sup> La reforma de 1994 procuró introducir una nueva concepción de la justicia administrativa, al reconocer la capacidad de impartirla a la administración pública. Los nuevos mecanismos procedimentales están en los artículos séptimo, octavo y noveno del decreto de reformas. El artículo séptimo contiene una reforma al primer párrafo del artículo 78, y las adiciones del artículo 77 bis y la fracción III del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Respecto del nuevo artículo 77 bis se establece la posibilidad de desprender la responsabilidad del servidor público en un procedimiento administrativo disciplinario al haber causado daños y perjuicios a los particulares, quienes podrán pedir la reparación a las dependencias, a las entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que reconozcan la responsabilidad y ordenen el pago correspondiente, sin necesidad de deducir acción de reparar ante los tribunales. Nuevamente es fijado el derecho del Estado de repetir de los servidores el pago de la indemnización. En el supuesto de no reconocer la responsabilidad, quedará expedita la vía jurisdiccional para exigir la reparación. En este caso es cuando se coordina este artículo 77 bis con lo dispuesto en los

artículos octavo y noveno del decreto. Estas disposiciones contienen reformas a las leyes orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al ampliar las competencias de dichos órganos jurisdiccionales para conocer de las resoluciones negativas de parte de la administración pública en los términos del artículo 77 bis de la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.<sup>13</sup>

En la parte final del artículo 77 bis mencionado se prescribe que cuando se acepte una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos que proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente deberá limitarse a determinar la cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

La última disposición del decreto de reformas, el artículo décimo primero, está dedicada a la disponibilidad presupuestal para cubrir la responsabilidad del Estado, contiene una adición al párrafo primero del artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en el sentido de integrar en las erogaciones que comprenden el gasto público federal a los pagos por concepto de responsabilidad patrimonial.

Este intento de modificación de la responsabilidad patrimonial estatal es incompleto al faltar una forma efectiva para hacer cumplir las sentencias de los tribunales administrativos que determinen la responsabilidad estatal.

En el derecho administrativo nacional, la forma de reparación contenida en el citado artículo 77 bis ha repercutido indubitadamente en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, cuyos artículos 117 y 138 establecen la posibilidad de que los particulares puedan solicitar la reparación por los daños y perjuicios al momento de denunciar la presunta responsabilidad administrativa de los

servidores públicos locales o municipales ante las autoridades competentes y de que en las resoluciones que apliquen sanciones a los servidores públicos se establecerá si los mismos proceden o no, cuantificando el importe en su caso, además de que los órganos locales y municipales podrán repetir contra los servidores sancionados mediante el procedimiento administrativo de ejecución por las indemnizaciones correspondientes.<sup>14</sup>

Para cerrar este apartado apenas panorámico de la regulación de la responsabilidad estatal, en el ámbito federal tenemos ordenamientos que establecen supuestos generadores de responsabilidad patrimonial por la mala prestación de los servicios públicos, como la Ley del Servicio Postal Mexicano (artículo 37) o la Ley Aduanera (artículo 28).

## DI LA SITUACION DEL ADMINISTRADO PARA EXIGIR LA REPARACION DE LOS DAÑOS CAUSADOS POR LA ACTUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MÉXICO

Como lo he sostenido en otras ocasiones, a pesar de la regulación por el derecho común, la doctrina civilista no profundiza en este tema.<sup>15</sup> Al contrario, la doctrina del Derecho Administrativo mexicano penetra en esta problemática y destaca la evidente situación de desventaja e injusticia provocada por el sistema del anterior artículo 1928 del Código Civil, al grado de que, como ya vimos, el forjador del moderno Derecho Administrativo, Gabino Fraga, sentenciaba fundadamente la inexistencia del Estado de Derecho en México.<sup>16</sup> Todavía subsisten serios escollos para los particulares si intentan enderezar acciones resarcitorias contra el Estado por

daños y perjuicios, sea la Federación, los Estados, los Municipios o el Distrito Federal. En el caso de la Capital de la República, la fracción IV del artículo 17 de su Estatuto de Gobierno establece el derecho de los habitantes de la Ciudad de México de: *"Ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad, de conformidad con lo establecido en la legislación civil y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos"*. Enumerando los obstáculos que deben sortearse por los particulares para obtener la reparación de su patrimonio por el actuar estatal, tendríamos, en primer lugar, el aparato mismo de la responsabilidad como subjetiva e indirecta. Si el Estado por medio de uno de sus actos o por la prestación de servicios causa un daño o un perjuicio en la esfera jurídica de algún particular, la complejidad de la organización administrativa hace nugatorio el derecho de los administrados, pues el primer problema que se le presenta al particular será determinar al funcionario presuntamente responsable y que el daño provino del aparato administrativo, además de que existe el riesgo de la insolvencia del funcionario o del empleado, cuando no se está ante los casos distintos a la responsabilidad dolosa.<sup>17</sup>

Otro problema que se presenta es el relativo a la competencia de los tribunales encargados de ventilar la acción resarcitoria, pues puede, teóricamente, actualizarse la competencia de los Juzgados de Distrito o de la Suprema Corte de la Nación, cuando se trata de la materia federal. En cuanto al Distrito Federal, la competencia se surte a favor de los jueces del fuero común cuando se trata de actos u omisiones de las autoridades administrativas locales.

En cuanto a la hipótesis de la responsabilidad subsidiaria del Estado, existe la pregunta de si se debe demandar conjuntamente al ser-

vidor presuntamente responsable y al Estado como demandado subsidiario o una vez obtenida sentencia condenatoria y actualizados alguno de los supuestos de inexistencia o insuficiencia de bienes proceder a demandar al Estado. Estimo que la primera de estas hipótesis sería la correcta a fin de evitar la prescripción, al tiempo de que se respetaría prontamente el derecho de defensa para el Estado. Otro de los problemas para el administrado consiste en la carga de probar la culpa por parte del servidor público, así como el nexo causal entre la conducta y el daño. En este caso, el ilustre iusadministrativista Antonio Carrillo Flores propuso revertir la carga de la prueba, para que la Administración fuese la encargada de demostrar que no se incurrió en culpa:

La culpa no debe probarla el particular en la forma estricta en que debe demostrar la culpa en una acción privada de responsabilidad civil, porque es tan complejo el mecanismo del Estado que si fuera a imponerse al particular la carga de quién y cómo cometió la culpa en el servicio, habría en muchas ocasiones imposibilidad absoluta para satisfacer esa carga y se impondría absolver a la Administración.<sup>18</sup>

Por último, el problema de la imposibilidad de ejecutar una sentencia en contra del Estado, en virtud de la inembargabilidad prevista en el artículo 27 constitucional y lo dispuesto en la Ley General de Bienes Nacionales y el artículo 4 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que el administrado debe acudir a la petición ante el Congreso de la Unión, para que reconozca y mande pagar la deuda nacional, con fundamento en la fracción VIII del artículo 73 y en el artículo 8, ambos de la Constitución Federal, como lo ha explicado el maestro Carrillo Flores.<sup>19</sup>

## E) LAS INICIATIVAS CONSTITUCIONALES DE 1999

Se han dado pasos importantes para fortalecer la responsabilidad estatal, no sólo por lo que hace a la legislación positiva, sino también en la formulación académica como lo es la importante obra del Dr. Álvaro Castro Estrada, por lo que hay que impulsar su desenvolvimiento paulatino, para dejar atrás las concepciones civilistas y generar otras basadas en la doctrina del derecho público.

Sobre este particular, en 1999 se presentaron dos distintas iniciativas de reforma constitucional, basadas inequívocamente en la doctrina y las propuestas legislativas de Castro Estrada, a efecto de elevar al más alto nivel normativo un régimen explícito de la responsabilidad estatal, el cual considero que ya tiene un aside-ro en la misma Norma Fundamental del Estado Mexicano en su artículo 39, desde que el mismo Constituyente estableció que el poder público, en cualquiera de sus manifestaciones no puede afectar los intereses de los integrantes de la comunidad política, entre los que están aquellos que conforman su patrimonio pecunario y moral.<sup>20</sup> Además no debe olvidarse uno de los principios de interpretación constitucional formulados por el constitucionalista Elisur Arteaga, respecto a los derechos humanos, en el sentido de que si la Constitución omite la referencia expresa de un derecho público subjetivo, ello no significa su inexistencia.<sup>21</sup>

Las iniciativas tienen en común el establecimiento de una garantía individual protectora de la integridad patrimonial de los gobernados y de las necesarias atribuciones legislativas para hacer efectiva la responsabilidad del Estado. La primera fue suscrita por los diputados del Partido Revolucionario Institucional, de fe-

cha 22 de abril de 1999<sup>22</sup> y la segunda fue firmada por los diputados del Partido Acción Nacional, presentada el 16 de junio del mismo año.<sup>23</sup>

Veremos cada una de las iniciativas y al final se precisaran los contenidos de éstas, para expresar propuestas que coadyuven en la discusión y dictaminación de dichos documentos.

### I. LA INICIATIVA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

En la exposición de motivos se parte de considerar que uno de los requerimientos para apuntar la existencia del Estado de Derecho es la existencia de un sistema de responsabilidad patrimonial estatal, para de ahí reconocer que dicho sistema ha sido poco satisfactorio en el orden jurídico fundado por la Carta Suprema de 1917.

Son señaladas las dificultades técnicas que debe sortear el particular cuando pretende deducir una acción resarcitoria contra el estado (identificación de los servidores públicos causantes del daño reclamado, y prueba del dolo y de la insolvencia del servidor público responsable).

Es propuesta la adopción de un sistema de responsabilidad directa del Estado, donde éste reintegre a las arcas públicas lo erogado por causa de sus servidores públicos, repitiendo contra ellos, ya que los sistemas imperantes de la responsabilidad estatal sustentados en la legislación civil:

...no satisfacen las expectativas de una sociedad cada día más exigente y participativa, ya que la naturaleza indirecta y subjetiva de la responsabilidad del Estado como la regula el Derecho Privado, ha demostrado su incapacidad

para resolver adecuadamente los problemas de indemnización a que tienen derecho los particulares cuando el estado les infiere daños y perjuicios, a través de sus órganos representativos, es decir, los servidores públicos.<sup>24</sup>

A continuación son explicadas las dificultades de la aplicación de la teoría de la culpa en el deslindamiento de la responsabilidad patrimonial del Estado:

- a) Imposibilidad de identificar a los autores materiales cuando se trata de los daños impersonales o anónimos;
- b) Los obstáculos para demostrar la ilicitud en el proceder de los servidores públicos y la insolencia en que se hallen para enderezar la acción contra el Estado, cuyas secuelas se notan en procedimientos prolongados y complicados;
- c) Limitación estructural de la teoría de la culpa en los casos de la producción de daños derivados del actuar lícito o normal de la Administración Pública, y
- d) La teoría del culpa explicable en las personas físicas, mas resulta inaplicable para el Estado, al ser una persona jurídica o moral.

El desglose anterior sirve para proponer la reforma de la denominación del Título Cuarto de la Ley Suprema y la adición de un segundo párrafo al artículo 113 constitucional, para:

- a) Fincar una garantía de integridad patrimonial de los gobernados respecto de la actividad estatal, y
- b) Establecer la obligación correlativa del Estado a reparar las lesiones antijurídicas que repercutan en el patrimonio de los particulares.

La reforma propuesta sería el cimiento constitucional para la expedición de una ley que desarrolle detalladamente un sistema de responsabilidad directa y objetiva del estado, por el que se obligue a éste a resarcir a los particulares, "cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, la mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto."<sup>25</sup>

La modificación tiene como principio formador explícito el de *ponderación*, con la finalidad de equilibrar o propiciar el equilibrio respecto del pago de indemnizaciones a las víctimas, en el sentido de que "...habiendo restricciones presupuestales generales, es preferible concentrar las indemnizaciones más completas para quienes menores ingresos tienen: en la inteligencia de que en el supuesto de que los ingresos públicos lo permitiesen, lo más deseable sería otorgar una indemnización integral para todos."<sup>26</sup> Este principio tiende a fijar el concepto de la "indemnización justa".

En cuanto a la repercusión de la reforma que nos ocupa en el sistema federal, se establece una facultad coincidente para la Federación y la estados, para que se expidan leyes sobre responsabilidad patrimonial estatal en el ámbito de sus competencias, cuyo contenido es puntualmente desenvuelto (características del daño resarcible, supuestos de imputabilidad al Estado, bases para la cuantificación del daño, relación de causalidad y procedimiento de reclamación).

La parte final del nuevo texto que se pide incorporar al artículo 113 de la Ley Fundamental amplía la competencia de los órganos de jurisdicción administrativa para que conozcan de controversias en materia de responsabilidad estatal, a fin de evitar el "peregrinaje de jurisdicciones" entre la vía civil y la administrativa.

La iniciativa propone que los poderes legislativos expidan las leyes reglamentarias respectivas, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la reforma constitucional, a fin de integrar los "estándares de calidad de los servicios públicos" y de que la Administración Pública tenga oportunidad de revisar y superar las deficiencias detectadas en la prestación de servicios públicos.

El documento de los diputados priistas advierte que la reforma constitucional evita la conversión del patrimonio estatal en una especie de "aseguradora universal". Tampoco pretende erigirse en un obstáculo a la eficiencia de las funciones públicas, sino busca fortalecer la aplicación del derecho, afirmar la confianza de los gobernados y elaborar la calidad de los servicios públicos.

## 2. LA INICIATIVA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

La iniciativa panista recapitula las principales posiciones doctrinales mexicanos (Fraga, Carrillo Flores y, sobre todo, Castro Estrada) sobre el tema, para después exponer los fundamentos legales del vigente sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado (Código Civil Federal y Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos).

En este documento se parte de que la responsabilidad del Estado debe provenir tanto de la actuación lícita como del proceder ilícito de los servidores públicos. La iniciativa considera que debe desplazarse la dominante teoría de la culpa de la vigente regulación del instituto resarcitorio para adoptar la teoría del perjuicio o del daño objetivo:

...el Estado debe responder de los daños que cause al patrimonio de las personas aun cuan-

do sus funcionarios, en el ejercicio del Estado moderno ha invadido todos los campos de la vida social, creando con su actuación una multiplicidad de riesgos."

Sin embargo, después asume que el fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado debe radicar en la lesión antijurídica, al quebrantarse los principios de equidad, igualdad y bien común.

Comparada con la otra iniciativa, la que nos ocupa es menos prolija en la exposición de motivos y más rica en las modificaciones al texto constitucional.

Los cambios constitucionales planteados en la iniciativa panista son:

- a) La adición de un párrafo duodécimo al artículo 16 de la Constitución, por la que se incorporaría una garantía individual, para que toda persona tenga derecho a recibir una indemnización equitativa sufra un daño en sus bienes o se afecten sus derechos, con motivo de la actividad del Estado, y que a éste se imponga la obligación directa de resarcir los daños y perjuicios.
- b) La modificación del Título Cuarto de la Norma Suprema para que sea "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial, por cierto, en términos semejantes a los de la iniciativa priista, aunque inversos en su orden.
- c) La adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política, donde se establece que la Federación respondería directamente por los daños y perjuicios que su actividad ocasiona en los bienes y derechos de los particulares, reconociendo el derecho de éstos a ser indemnizados en forma equita-

tiva, de acuerdo a lo que dispongan las leyes que expida el Congreso de la Unión.

- d) La adición de una fracción VIII al artículo 116 del Pacto Federal, por la que se impone a los Estados y Municipios el deber de indemnizar en forma directa y equitativa por los daños y perjuicios ocasionados a las personas, en los términos que prevean las leyes que al efecto expidan las legislaturas locales. Igualmente, se expresa que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo estatales serán competentes para conocer de las controversias planteadas con motivo de la responsabilidad patrimonial.
- e) La adición de un tercer párrafo a la Base Quinta del apartado C del artículo 122 constitucional para repetir el mismo esquema que para los Estados y Municipios se pretende implantar, de acuerdo a lo explicado en el inciso precedente. También se faculta al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para que conozca de las controversias suscitadas por reclamaciones de las indemnizaciones correspondientes.
- f) En el segundo transitorio de la iniciativa de Acción Nacional es instituida la competencia de los Tribunales Fiscales de los Estados para conocer de las controversias incoadas en materia de la responsabilidad patrimonial estatal, en aquellas entidades federativas donde no se hayan establecido Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

### 3. COMENTARIOS SOBRE LAS INICIATIVAS

Las iniciativas objeto de estas notas representan dos cuestiones de avanzada.

La primera cuestión estriba en el reconocimiento de las limitaciones y deficiencias del sistema de responsabilidad del Estado imperante en la legislación mexicana, al tiempo de asumir el compromiso de generar nuevos encuadramientos jurídicos del instituto resarcitorio, apuntalados en principios jurídicos que aclaren las posibilidades de obtener indemnizaciones por los actos u omisiones estatales.

La segunda cuestión viene a ser la expresión de una creciente y saludable tendencia del Congreso de la Unión: que los legisladores ejerzan su facultad de iniciativa legislativa, en especial, por lo que hace a modificaciones constitucionales. Esto viene a significarse como un aliciente a favor de la carrera parlamentaria.

En el terreno técnico-jurídico, estas iniciativas, independientemente de otras que pudieran llegar a presentarse, pueden dar pie a un proyecto conjunto que lleve lo mejor de cada una, en el siguiente sentido:

a) La indiscutible asociación de la institución resarcitoria estatal con la idea del Estado de Derecho, y que de ninguna forma debe ser visualizado como un obstáculo al funcionamiento eficiente y completo de las diversas manifestaciones del poder público, en especial las de origen administrativo.

b) Asunción del reconocimiento de cambiar radicalmente el sistema de la responsabilidad del Estado, a fin de adoptar uno que establezca la responsabilidad patrimonial estatal directa, basado en la teoría de la lesión antijurídica, la cual desprende la responsabilidad del concepto de patrimonio dañado, independientemente de la noción de culpa, a fin de deducir la responsabilidad del Estado, así sea por el funcionamiento normal o anormal de los servicios que preste la sociedad.

c) Establecer indubitablemente los principios jurídicos rectores del instituto resarcitorio:

buena fe, ponderación, proporcionalidad, equidad social, igualdad ante las cargas públicas y legalidad.

d) Elevar a rango constitucional la garantía individual de integridad patrimonial, la garantía individual de integridad patrimonial, la cual consistiría en el derecho de los gobernados de recibir una indemnización proporcional y equitativa por los daños y perjuicios que sufran sus bienes o se afecten sus derechos, a causa de la actividad del Estado de reparar de forma directa esos daños y perjuicios. A este respecto, sería apropiado adicionar un párrafo duodécimo en el artículo 16 del Código Político, por estar dentro del capítulo de las garantías individuales.

e) Señalar indubitablemente, en ese nuevo párrafo del artículo 16 constitucional, como se enuncia en la exposición de motivos de la iniciativa panista, que los afectados en su garantía de integridad patrimonial previamente a impetrar el amparo, deberán agotar los recursos y procedimientos que la ley prevea, para hacer efectiva la indemnización respectiva.

f) La reforma de la denominación del Título Cuarto de la Constitución debería ser como la formulada en la iniciativa priista: "De la Responsabilidad Patrimonial del Estado y las Responsabilidades de los Servidores Públicos", ya que antepone lo general respecto a las configuraciones individuales.

g) La adición del segundo párrafo del artículo 113 constitucional debe ser dirigida a fijar las competencias del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales para expedir leyes sobre responsabilidad estatal, así como la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo para conocer de las controversias suscitadas por la aplicación de dichas leyes, con la previsión del artículo tercero transitorio de la propuesta priista, aya que en algunos Es-

tados de la Unión no existen dichos órganos de jurisdicción administrativa.<sup>27</sup> El segundo párrafo pudiera quedar en los siguientes términos:

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad patrimonial del Estado, conforme a los principios de ponderación, proporcionalidad, equidad social, igualdad ante las cargas públicas y legalidad. Las controversias derivadas de la aplicación de las leyes correspondientes, serán conocidas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo competentes, cuando se originen por la función administrativa del Estado."

Con este párrafo se evita la adición de la fracción VIII al artículo 116 constitucional como lo aparece en la iniciativa panista. Aunque, por técnica jurídica y para precisar competencias, la parte final de esa fracción VIII de la iniciativa de Acción Nacional puede ser incorporada como la parte final de la vigente fracción V del referido artículo 116, en los siguientes términos:

Dichos tribunales serán competentes para conocer de las controversias en que se reclamen indemnizaciones por los daños y perjuicios que se ocasionen a las personas por la actividad administrativa de los Estados y Municipios."

h) En lo tocante al Distrito Federal, por la peculiar estructura constitucional de distribución de competencias entre los poderes federales y los órganos locales de gobierno,<sup>28</sup> sería conveniente reformar el inciso g) de la fracción V de la Base Primera del apartado C del artículo 122 de la Ley Fundamental, para dotar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de la facultad para:



"g) Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno, procedimientos administrativos y sobre responsabilidad patrimonial del Distrito Federal por la actividad de los órganos de dicha administración pública."

Es conveniente que se agregue un párrafo tercero a la Base Quinta del apartado C del artículo 122 constitucional como lo solicita la iniciativa de los diputados panistas; pues además de fijar la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece la responsabilidad directa del Distrito Federal:

El Distrito Federal indemnizará en forma equitativa, por los daños y perjuicios que con su actividad ocasionen a las personas en sus bienes y derechos, conforme a las leyes que expida la Asamblea Legislativa. Dicha responsabilidad será directa. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo a que se refiere esta base será competente para conocer de las controversias en que se reclamen el pago de la indemnización correspondiente.

i) sería aconsejable seguir los transitorios de la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional, aunque en el tercer transitorio debería cambiarse la redacción para excluir los su puestos del Congreso de la Unión, ya que el Tribunal Fiscal de la Federación debe ser considerado como un tribunal de lo contencioso administrativo, aunque su denominación indique una situación distinta a lo expresado en la competencia prevista en el artículo 11 de su Ley Orgánica. Por ello, dicho transitorio podría quedar así:

Las leyes que en la materia de responsabilidad patrimonial estatal expidan las Legislaturas de

los Estados deberán indicar qué órgano de impartición de justicia será competente para conocer de las controversias derivadas de la aplicación de los ordenamientos referidos, en caso de que no se hayan instituido los tribunales de lo contencioso administrativo que señala la fracción V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Debe tenerse presente el caso del Estado de Chiapas cuyo sistema de jurisdicción administrativa sigue la tendencia judicialista y no la inspirada en el paradigma del Consejo de Estado francés, que es la directriz sobre la que se justifica la existencia de los tribunales de lo contencioso administrativo, desde la expedición de la Ley de Justicia fiscal de 1936.

## G. CONSIDERACIONES FINALES

121

Pero no nada más se resuelve el problema de práctica irresponsabilidad con reformas legislativas —ciertamente indispensables—, sino que deben ir unidas a una política de educación y formación de los servidores públicos, en especial de aquellos espacios del poder público que con sus actuaciones u omisiones pueden llegar a afectar la libertad, el patrimonio y la dignidad de los habitantes de la República.

En lo que hace a la relación de la responsabilidad del Estado y la justicia administrativa, es necesario que se señalen mínimamente en la ley las siguientes cuestiones que permitan facilitar el acceso de los justiciables a una cabal y justa reparación: a) consagrar la responsabilidad estatal en la Ley Suprema de la Unión y en leyes basadas en criterios de derecho público; b) mantener la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda resarcir a los particulares; c) ampliar la competencia de los órganos dota-

dos de jurisdicción administrativa ya existentes para que conozcan de casos de demanda de indemnización, negativa de indemnización e inconformidad con los montos propuestos por la autoridad; d) señalamiento taxativo de casos en que proceda una responsabilidad objetiva, directa y solidaria del Estado por actos de la autoridad administrativa que así lo ameriten; e) establecimiento de una responsabilidad directa y solidaria del Estado en los casos residuales, debiéndose comprobar la imprudencia de los servidores públicos en dichos supuestos por la defensa jurídica del Estado; f) sistema expedito de indemnizaciones y de repetición contra los servidores públicos; y g) establecimiento de un incidente de responsabilidad patrimonial tramitado ante los jueces de Distrito, en aquellos casos en que se impugnen actos administrativos en vía de amparo y se desprendan daños y perjuicios en contra del patrimonio de los quejosos, o en los supuestos en que no existan tribunales de lo contencioso administrativo en los estados de la República.

122

## BIBLIOGRAFÍA

A continuación se aportan algunas obras representativas sobre el tema de la responsabilidad del Estado, con especial recomendación de la magnífica monografía del Dr. Álvaro Castro Estrada, así como algunos artículos en revistas especializadas.

- ALTAMIRA GIGENA, Julio I. *Responsabilidad del Estado*. Buenos Aires, Editorial Astrea, 1973.
- BORJA SORIANO, Manuel. *Teoría General de las Obligaciones*. Novena edición. México, Editorial Porrúa, 1984.
- CARRILLO FLORES, Antonio. *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México*. México, Editorial Porrúa, 1939. (Hay una

segunda edición con el título *La Justicia Federal y la Administración Pública*. México, Editorial Porrúa, 1973).

- CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Responsabilidad patrimonial del Estado*. México, Editorial Porrúa, 1997.
- . “Estudio de la constitucionalidad de un plausible esfuerzo municipal, para establecer un auténtico régimen de responsabilidad patrimonial de la administración pública” en Fernando Serrano Migallón (coord.). *Estudios jurídicos en homenaje a Felipe Tena Ramírez*. (Prólogo de Francisco Javier Gaxiola). México, Editorial Porrúa, 1999, pp. 53 a 87.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo. Primer curso*. (Prólogo de Genaro David Góngora Pimentel). México, Editorial Porrúa, 1994.
- . *Elementos de Derecho Administrativo. Segundo curso*. Segunda reimpression de la primera edición. México, Editorial Limusa, 1994.
- DROMI, José Roberto. *Derecho subjetivo y responsabilidad pública*. Bogotá, Temis, 1980. (Hay una segunda edición con prólogo de José Bermejo Vera, Madrid, Editorial Grouz, 1986).
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano*. México. El Colegio Nacional, 1983.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Vigésimo-tercera edición. México, Editorial Porrúa, 1982.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. 2 tomos. Quinta edición. Madrid, Editorial Civitas, 1991.
- HOYOS DUQUE, Ricardo. *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*. Bogotá, Temis, 1984.
- LAUBADERE, André de. *Manual de Derecho Administrativo*. Bogotá, Temis, 1984.
- ORTIZ REYES, Gabriel. *El control y la disciplina en la administración pública federal*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- PALAZO, José Luis. *Responsabilidad extracontractual del Estado. Accionar legítimo. Evolución jurisprudencial y doctrinaria. Estado actual del tema*. Buenos Aires, Depalma, 1995.

- PARADA, Ramón. *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común. (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*. Madrid, Marcial Pons, 1993.
- QUINTANILLA, Miguel Angel. *Derecho de las Obligaciones*. México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales AcaHán de la UNAM, 1979.
- REIRIZ, María Graciela. *Responsabilidad del Estado*. Buenos Aires, EUDEBA, 1969.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Derecho Civil Mexicano. Obligaciones*. Tomo V-Volumen II. México, Editorial Porrúa, 1985.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo*. 2 tomos. Doceava edición. México, Editorial Porrúa, 1984.
- WEIL, Prosper. *Derecho Administrativo*. Madrid, Editorial Civitas, 1989. (Cuadernos Civitas).

## NOTAS

- <sup>1</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. Vigésimo tercera edición. México, Ed. Porrúa, 1982, p. 419.
- <sup>2</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México*, México, Editorial Porrúa, 1939, pp. 59 a 60. La segunda edición apareció con el título *La Justicia Federal y la administración pública*, México, Editorial Porrúa, 1973. Sobre el tema de la responsabilidad estatal destacan las aportaciones de don Antonio Carrillo Flores en diversos estudios y ensayos, *cfr.* CARRILLO FLORES, Antonio, "Gabino Fraga, forjador del Derecho Administrativo Mexicano" en Varios Autores. *Fraga y el derecho administrativo mexicano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, pp. 55 a 73, y en FRAGA, Gabino, *op. cit. supra* nota 1, pp. 469 a 482 (en este último caso la conferencia en cuestión se ha reproducido en las subsecuentes ediciones del tratado de Fraga); *id.*, "La evolución del derecho administrativo mexicano en el siglo XX" en Varios autores, *LXXV años de evolución jurídica en el mundo. Derechos constitucional y administrativo*, volumen VI, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp. 57 a 96, reproducido en el libro del mismo autor, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, pp. 25 a 23, y en la *Revista de Administración Pública. Raíces del Instituto Nacional de Administración Pública*, número 88, 1995, México, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 5 a 38; *id.*, "La responsabilidad del Estado en México" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año I, número 1, México, Escuela Libre de Derecho, y en los citados *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, pp. 9 a 23; e *id.*, "Responsabilidad extracontractual Estado en México" en *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México. Memorias*. Tomo V. México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1982, pp. 17 a 37.

## HEMEROGRAFIA

- CARRILLO FLORES, Antonio, "Responsabilidad extracontractual del Estado en México" en *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México*, Tomo V, p.19 a 39.
- FUENTES RUIZ, Gerardo, "Responsabilidad patrimonial de la administración estatal, municipal y de sus servidores públicos" en *Revista IAPEM. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*, número 33, Enero-Marzo 1997, Toluca, pp. 183 a 202.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana" en *Alegatos*, número 41, enero-abril de 1999, México, pp. 97 a 108.
- , "La responsabilidad patrimonial del Estado en la justicia administrativa" en *Alegatos*, número 43, septiembre-diciembre de 1999, México.
- RUIZ PÉREZ, Tomás, "Reflexiones introductorias sobre el Código de procedimientos Administrativos del Estado de México" en *Revista IAPEM. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*, número 33, Enero-Marzo 1997, Toluca, pp. 13 a 50.

- <sup>3</sup> FRAGA, Gabino, *op. cit. supra* nota 1, p. 417.
- <sup>4</sup> Para una visión panorámica del tratamiento de la responsabilidad del Estado en el derecho comparado *cfr.* GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Editorial Civitas, 1991, pp. 351 a 359, y CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Editorial Porrúa, 1997, pp. 54 a 88.
- <sup>5</sup> *Vid.* nota de RUIZ DEL CASTILLO, Carlos al libro de HAURIUO, Maurice, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, 2ª edición, Madrid, Reus, 1927, 155 y 156.
- <sup>6</sup> Sobre el sistema de responsabilidad estatal español, *cfr.* GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *op. cit. supra* nota 4; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Madrid, Civitas, 1996; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón Fernández *et al.*, *El contencioso-administrativo y la responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1988; LEGUINA VILLA, Jesús, *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, 2ª edición, Madrid, Editorial Tecnos, 1983; y PARADA, Ramón. *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común. (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*. Madrid, Marcial Pons, 1993.
- <sup>7</sup> ALTAMIRA GIGENA, Julio I. *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1973 y REIRIZ, María Graciela, *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, EUDEBA, 1969.
- <sup>8</sup> REIRIZ, María Graciela, *loc. cit.*
- <sup>9</sup> *Cfr.* HOYOS DUQUE, Ricardo. *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*. Bogotá, Temis, 1984.
- <sup>10</sup> REIRIZ, María Graciela, *op. cit. supra* nota 7, pp. 26 a 41. Igualmente son abordados por el jurista mexicano CASTRO ESTRADA, Álvaro, *op. cit. supra* nota 4, pp. 287 a 303.
- <sup>11</sup> "Tratar la responsabilidad de la Administración equivale a tratar de la responsabilidad del Estado, ya que aquélla no es sino una modalidad de éste: el Estado actuando para la realización de sus fines", GARCÍA OVIEDO, Carlos, y MARTÍNEZ USEROS, Enrique, *Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, E.I.S.A., 1962, p. 765.
- <sup>12</sup> En el sistema mexicano apareció la *Ley de Depuración de Créditos* de 31 de diciembre de 1941, formulada por Carrillo Flores, cuyo artículo 10 establecía un sistema de responsabilidad directa, aunque conservando la culpa como eje de la reclamación ante el Tribunal Fiscal de la Federación: "Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del estado, no ser preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones implique una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos." El problema de esta Ley fue que estaba sujeta a condicionar la procedencia de la acción al hecho de que el particular no podía conocer la existencia de una partida presupuestal con cargo a la cual se pagaría. Esta ley fue abrogada en por el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de enero de 1988. Para profundizar sobre los problemas prácticos de esta *Ley de Depuración de Créditos*, *vid.* CARRILLO FLORES, Antonio, "La responsabilidad del Estado en México", *cit. supra* nota 2, pp. 9 a 23.
- <sup>13</sup> Estos preceptos de las leyes de los tribunales administrativos se conservaron en los nuevos ordenamientos de dichos órganos jurisdiccionales (fracción X del artículo 11 de la *Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación* y fracción XI del artículo 23 de la *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*).
- <sup>14</sup> *Cfr.* RUIZ PÉREZ, Tomás, "Reflexiones introductorias sobre el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México", y FUENTES RUIZ, Gerardo, "Responsabilidad patrimonial de la administración estatal, municipal y de sus servidores públicos", ambos en *Revista IAPEM. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*, número 33, enero-marzo 1997, Toluca, pp. 13 a 50 y 183 a 202, respectivamente.
- <sup>15</sup> PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana" en *Alegatos*, número 41, enero-abril de 1999, México, pp. 97 a 108 e *id.*, "La responsabilidad patrimonial del Estado en la justicia administrativa"

en *Alegatos*, número 43, septiembre-diciembre de 1999, México (en prensa).

- <sup>16</sup> “[...]es necesario adoptar alguna medida frente al desarrollo incontenible de la vida estatal que ha creado múltiples riesgos que amenazan los derechos de los particulares con los cuales frecuentemente se encuentra en contacto”, FRAGA, Gabino. *op. cit. supra* nota 1, p. 419.
- <sup>17</sup> *Ibid.*, p. 420. A este respecto, Andrés SERRA ROJAS, en cuanto al tema de la responsabilidad estatal en México, sólo trata el aspecto, en su *Derecho Administrativo*, tomo II, México, Editorial Porrúa, 1983, p. 692.
- <sup>18</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, *La Justicia Federal y la administración pública*, *cit. supra* nota 2, pp. 224 y 225.
- <sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 228 y 229.
- <sup>20</sup> *Vid.* PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “La Justicia Administrativa en la Constitución Federal mexicana” en *Alegatos*, número 41, enero-abril de 1999, pp. 101 a 103.
- <sup>21</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 1999, p. 57.
- <sup>22</sup> Los firmantes fueron los diputados Marco Augusto Bucio Mújica, Miguel Quiroz Pérez y Rafael Ocegüera Ramos. El contenido de la iniciativa fue publicada en la *Gaceta Parlamentaria*, 22 de abril de 1999, pp. 50 a 55.
- <sup>23</sup> La suscribieron los diputados Abelardo Perales Meléndez, Nicolás Jiménez Carrillo, Juan

Bueno, Espiridión Sánchez López, José Antonio Álvarez A., Edgar Ramírez Pech, Ricardo Ortiz, Joaquín Montaña, Margarita Pérez Gavilán, Francisco Javier Reynoso, Gloria Ocampo Arvide, Julio Faesler y Jorge López Vergara.

- <sup>24</sup> *Gaceta Parlamentaria*, *cit. nota* 22, p. 51.
- <sup>25</sup> *Ibid.*, p. 53.
- <sup>26</sup> *Loc. cit.*
- <sup>27</sup> El tercer transitorio de la iniciativa de los diputados del Partido Revolucionario Institucional es el siguiente: “Las leyes que en materia de responsabilidad patrimonial del Estado expidan el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados deberán indicar qué órgano de impartición de justicia será competente para conocer de las controversias derivadas de la aplicación del ordenamiento referido, en caso de que no se hayan instituido los tribunales lo contencioso administrativo que señalan los artículos 73, fracción XXIX-H y 116, fracción V, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, *ibid.*, p. 55.
- <sup>28</sup> *Vid.* PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “Estudio sobre el artículo 122 constitucional”, en *Alegatos* número 38, enero-abril de 1998, México, pp. 33 a 46 e *Id.*, “El Derecho Local del Distrito Federal en el nuevo artículo 122 Constitucional”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 2, junio de 1998, México, pp. 256 a 259.