

La teoría objetiva en la responsabilidad patrimonial del Estado

Jaime Murillo Morales*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La responsabilidad del Estado en el nivel constitucional*. III. *Principales teorías en materia de responsabilidad patrimonial del Estado*. IV. *Teoría inicial*. V. *Problemas de la teoría subjetiva aplicada a la responsabilidad patrimonial del Estado*. VI. *La teoría actual*. VII. *Derecho civil vs Derecho administrativo. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*. VIII. *Referencias bibliográficas*.

I. Introducción

El hecho de que el Estado esté repartido, diferenciado o dividido, según reglas precisas, hace posible el establecimiento de límites a las distintas funciones que desempeña y sirve como fundamento para una acción legal de reparación en caso que los límites resulten trasgredidos.¹

Antes de la implantación de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, el principio básico era que todo abuso que generaba responsabilidad debía imputarse al funcionario, dado que constituía una extralimitación de su mandato. Su responsabilidad era ante los administrados y el fisco.²

El tema de la responsabilidad patrimonial del Estado ha sido analizado por diversos autores. En este ámbito, se sentaron las bases que elaboraron o

* Secretario del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

¹ Del Vecchio, Giorgio, *Teoría del Estado*, trad. de Eustaquio Galán y Gutiérrez, Barcelona, Bosch, 1956, p. 141.

² Colautti, Carlos E., *Responsabilidad del Estado. Problemas constitucionales*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2003, p. 16.

justificaron las teorías que van desde la irresponsabilidad del Estado, por el ejercicio de sus funciones,³ hasta su total obligación de indemnizar cualquier daño causado, estudiada bajo los principios del derecho civil y del derecho administrativo, cada uno con matices propios que arrojan diversas formas o grados de responsabilidad y, por consiguiente, de indemnización.

Particularmente en México, es en el artículo 113 de la Constitución de 1917, en donde se previó una responsabilidad del Estado subjetiva e indirecta, lo que ocasionó que los particulares prácticamente no pudieran obtener ninguna indemnización. Lo anterior propició cambios constitucionales, que eliminaron la demostración de dolo o culpa, para ahora atender únicamente a la demostración de la existencia del daño, causado por el servicio público, independientemente de que sea doloso o culposo, así como la correlativa obligación del Estado de responder directamente de esa obligación.

De esta forma, el actual texto constitucional establece la obligación objetiva y directa de indemnizar a los gobernados por el desempeño irregular de la actividad administrativa en los bienes o derechos de los particulares, dejando a cargo de la normativa secundaria establecer las bases, límites y procedimientos correspondientes.

II. La responsabilidad del Estado en el nivel constitucional

No se haya plasmada ningún tipo de responsabilidad patrimonial del Estado en los textos constitucionales anteriores al actual. Es difícil pensar que en el devenir constitucional se haya previsto la obligación de resarcir los daños causados, cuando el siglo XIX fue escenario de inestabilidades políticas, económicas y sociales, en el cual se vivieron dos imperios, una república centralista y otra federalista.

La Constitución de 1857 destinó seis artículos para la responsabilidad de los funcionarios públicos en materia penal, al establecer su responsabilidad

³ La teoría inglesa “*The king can do not wrong*” (el rey no puede equivocarse), encontró un mayor desarrollo que la romana y la francesa. Véase García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 8ª ed., Madrid, Civitas, 2002, t. II, pp. 359-366.

por delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo y en ejercicio de éste.⁴

En el texto original de la Constitución de 1917, también se previó un capítulo especial para normar la responsabilidad de los funcionarios públicos, en términos similares a su antecesora. El artículo 113⁵ originalmente estableció: “La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.”

No es sino hasta el paquete de reformas de renovación moral, impulsado por el presidente Miguel de la Madrid, que se lograron modificaciones sustanciales al capítulo constitucional señalado. La razón de la reforma, según se lee de la exposición de motivos, obedeció a la necesidad de avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos, concepto que sustituye al de “funcionario público”, de manera que se establecieron las bases constitucionales para abatir la arbitrariedad, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia, como corruptores de los valores que tutelan al servicio público.

De esta forma, el referido artículo es modificado por decreto publicado en el *Diario Oficial*, el 28 de diciembre de 1982, para quedar en los términos siguientes:

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, 22ª ed., México, Porrúa, 1999, pp. 624 y 625.

⁵ Este artículo corresponde al 107 de la Constitución de 1857.

Esta reforma dio inicio a un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, al complementar el sistema de responsabilidad política y penal, con la administrativa, para la cual se prevé un procedimiento autónomo de las primeras señaladas. Este nuevo régimen refleja el propósito de encontrar nuevos canales para sancionar a los servidores, con la finalidad de moralizar y hacer más eficiente la administración pública.⁶

En el nivel constitucional, fue hasta el 14 de junio de 2004, que se estableció la obligación del Estado de responder por los daños y perjuicios causados por sus agentes, en la forma en que actualmente se encuentra, en la que se superó la teoría clásica de la culpa, para ahora dar paso a la teoría de la responsabilidad objetiva.

III. Principales teorías en materia de responsabilidad patrimonial del Estado

En materia administrativa, las teorías que se han aplicado para justificar la responsabilidad patrimonial del Estado, son las siguientes.⁷

a) Responsabilidad objetiva: Con base en esta teoría, no es necesario demostrar la culpa o negligencia del autor, porque es suficiente la existencia comprobada del acto ilegal.

b) Riesgo Profesional: Se inspira en el derecho del trabajo. Así como el patrón debe indemnizar por los daños de sus trabajadores, el Estado debe cubrir los riesgos que implican el funcionamiento de los servicios públicos y el de las demás funciones.

c) Culpa o negligencia: la administración debe responder de la falta de diligencia que propiciaron los daños o perjuicios por culpa *in eligendo* o *in vigilando*, la cual aparece en la designación de sus agentes para brindar el servicio público correspondiente, o en la falta del deber de vigilancia de éstos en el desempeño de las actividades, para las cuales fueron contratados.

⁶ Orozco Enríquez, J. Jesús, “Comentario al artículo 113”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, 15ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2000, t. IV, p. 216.

⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 20ª ed., México, Porrúa, 2000, pp. 867 y 868.

d) Culpa del servicio público: Se funda en el funcionamiento irregular de los servicios públicos, los cuales está obligado el Estado a atender debidamente, de manera que el servicio defectuoso o desorganizado engendra daños a los administrados que deben ser reparados.

e) Estado de derecho y sus postulados: Es de esos principios o postulados que forman un complejo y que tienden a lograr la seguridad jurídica y el respeto del derecho de los administrados, de donde surge el fundamento de la responsabilidad estatal en el campo del derecho público.⁸

IV. Teoría inicial

Como quedó precisado, hasta antes de la adición al artículo 113 constitucional, la teoría adoptada en el ámbito federal fue la de la culpa o negligencia, la cual se basaba en el sistema indirecto de responsabilidad del Estado.

Este sistema, inicialmente, se previó por el artículo 1927⁹ del Código Civil Federal, que indicaba:

Artículo 1927. El Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que solo podrá hacerse efectiva contra el 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.

Subsistió este artículo hasta la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004, para dejar en el campo del Derecho administrativo las acciones relativas, pues antes de su derogación, el gobernado dañado podría elegir la vía judicial o la administrativa para obtener la indemnización del Estado.¹⁰

⁸ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, 6ª ed., Bs. As., Abeledo Perrot, 1997, t. IV, pp. 724 y 725.

⁹ Hasta el 10 de enero de 1994, el texto conformaba el artículo 1928.

¹⁰ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, 7ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 215 y 216.

Esta teoría obliga a reparar el daño que cause a quien obre ilícitamente o contra las buenas costumbres, así como a las personas morales por los daños y perjuicios que ocasionen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando se demuestre el elemento subjetivo en la realización del daño.

V. Problemas de la teoría subjetiva aplicada a la responsabilidad patrimonial del Estado

Conforme al sistema subsidiario de la responsabilidad del Estado, el particular afectado debía presentar su demanda en contra del propio servidor público y cuando hubiere obtenido una sentencia que lo condenara, si los bienes con los que contaba fueran insuficientes, solamente en ese supuesto podía dirigir su acción en contra del Estado, a efecto de obtener la parte de la indemnización que el funcionario no pudo cubrir.¹¹

La implementación de ese sistema produce que los ciudadanos se desalienten de presentar la acción indemnizatoria, básicamente por dos cuestiones: a) probatoria, y b) dilación en el cumplimiento de la sentencia.

En el primer supuesto, para que el Estado se hiciera responsable de los daños causados por sus funcionarios, se requería que el actor demostrara que un funcionario o servidor público causó un daño en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, la cuantía a que asciende y su insolvencia.¹² Sin

¹¹ Registro No. 339938, Quinta Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, t. CXXXV, p. 1212: “RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA NACIÓN POR ACTOS DE FUNCIONARIOS. Una demanda que debe apoyarse en el artículo 1928 del Código Civil, debe dirigirse desde luego contra el propio funcionario, y una vez obtenida sentencia condenatoria, puede ejercitarse la acción contra el Estado, si aquél resulta insolvente.”

¹² Registro No. 339937, Quinta Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, t. CXXXV, p. 1211, Rubro: “RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA NACIÓN POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS. Del texto del artículo 1928 del Código Civil se desprende que, en primer lugar, debe probarse que el funcionario causó el daño y la cuantía de éste y, en segundo lugar, su insolvencia, por lo que una demanda de esta naturaleza debe dirigirse desde luego contra el propio funcionario, ya que una sentencia condenatoria previa es requisito indispensable para entablar acción contra el Estado. Por consiguiente, si el particular exige del Estado, directamente y sin acreditar la insolvencia del funcionario, el pago proveniente de perjuicios causados por un acta de éste, no demuestra tener derecho ni legitimación para obrar judicialmente. Asimismo, el Estado puede defenderse de la acción ejercida directamente en contra suya simplemente

embargo, como el artículo 1927 del Código Civil Federal preveía la modalidad solidaria o subsidiaria de la obligación, necesariamente formaba parte de la litis el elemento subjetivo, pues de otra forma no podría contarse con los elementos necesarios para distribuir la condena respectiva.

La cuestión radica en la oportunidad de la prueba del elemento subjetivo. Los actos de las autoridades admiten la presunción de ser emitidos en forma legal, de manera que debe considerarse que el servidor público actúa o despliega su conducta apegado a los principios constitucionales señalados por el artículo 113 de la Constitución Federal, de modo que su apego irrestricto se constituye como una eximente de la culpa.

Bajo este concepto, la carga de la prueba le correspondería a la persona que resintió el daño. Obligado a demostrar un error de conducta cometido por su contraparte, el demandante fracasará con frecuencia en su acción; poner a cargo de la víctima la prueba de la culpa, es tanto como negarle toda reparación.¹³

En el caso del error no culpable, en materia administrativa se distingue del error excusable civil, en cuanto que su existencia obedece a que el agente estatal cumpla irregularmente con sus obligaciones legales para el ejercicio de su cargo, por lo que en la práctica el error es subsumido en la culpa.¹⁴

El segundo es un problema relativo al tiempo en que ha de resolverse el procedimiento. Si, como quedó establecido, la subsidiariedad de la responsabilidad del Estado implica que no le pueda ser exigida sino hasta que se haya decretado la insolvencia del servidor público, entonces el actor necesariamente debe esperar hasta la fase de ejecución de sentencia, para que pueda obtener una declaración judicial que le otorgue la legitimación necesaria para demandar al Estado por el remanente de la condena, en virtud de que antes de esta fase no es posible conocer si el patrimonio del servidor público es suficiente para realizar el pago de los daños causados, o bien, es insolvente.

negando que el actor le asista un derecho, puesto que no se acreditan ni éste ni la insolvencia del funcionario.”

¹³ Mazeaud, Henry y León, y Tunc, André, *Tratado teórico práctico de la responsabilidad civil delictual y contractual*, 5ª ed., trad. de Luis Alcalá-Zamora y Castillo, Bs. As., Ediciones Jurídicas Europa-América, 1963, t. II, vol. II, p. 295.

¹⁴ Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho administrativo*, 7ª ed. México, Porrúa, 2004, t. II, p. 607.

En relación con la modalidad solidaria de la obligación, si se ejerce en contra del Estado directamente, es requisito indispensable que se demuestre el elemento subjetivo del dolo con el que procedió el agente del servicio público y que generó el daño, pues de otra forma no podría obtenerse una sentencia de condena, no obstante que quedara acreditada la existencia de éste, ya que la responsabilidad resultante para el Estado sería subsidiaria.

VI. La teoría actual

El 14 de junio de 2002, se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 constitucional, con el siguiente contenido:

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.

De esta forma, se abandonaron la aplicación de las teorías subjetiva y subsidiaria para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial del Estado. En la iniciativa presentada por los diputados del Partido Revolucionario Institucional, se expusieron los argumentos demostrativos de las dificultades de la teoría de la culpa:

1. La imposibilidad de identificar a los autores materiales tratándose de datos impersonales o anónimos, ha dado lugar a que las acciones u omisiones queden impunes.
2. La dificultad probatoria impuesta al particular afectado, al tener la carga de demostrar la culpabilidad del servidor público en la existencia de un actuar ilícito.
3. La teoría de la culpa no comprende la responsabilidad por la producción de daños como consecuencia del actuar lícito o normal de la administración pública, a diferencia de la teoría de la lesión antijurídica, que funda la responsabilidad sobre el concepto de patrimonio dañado y no sobre la conducta dañosa del servidor público.
4. La teoría de la culpa sólo puede predicarse de personas físicas con voluntad propia y no del Estado.

Por su parte, en la iniciativa presentada por la fracción del Partido Acción Nacional se indicó que la teoría de la culpa debía ser desplazada para dar cabida a la del perjuicio o daño objetivo, pues la primera no debía ser el fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado, sino la lesión antijurídica en sí misma, con independencia de cualquier elemento subjetivo. Entonces, el fundamento es el daño en sí mismo, por ser antijurídico, ya que quebranta los principios de equidad, igualdad y el bien común, por lo cual, cualquier conducta cometida por los servidores públicos, normal o anormal, culposa o no, lícita o ilícita, debe ser respondida por el Estado, con base en la tesis defendida por Álvaro Castro Estrada.

Para este autor, un régimen de responsabilidad directa significa que es el Estado quien responde al reclamo de la indemnización que le formulan los particulares cuando la actuación de los servidores públicos les ocasionan lesiones en sus respectivos patrimonios, en la inteligencia de que el Estado se reserva el derecho de repetir lo pagado contra los servidores públicos.¹⁵

El régimen de responsabilidad objetiva no atiende a la licitud o ilicitud, regularidad o irregularidad, legitimación o ilegitimación de la conducta desplegada por el servidor público, para responder por una lesión causada, en tanto que la acción u omisión conculca un derecho a la integridad patrimonial que se contempla como garantía y que ahora es elevado al nivel constitucional.¹⁶

La responsabilidad civil objetiva se basa en la teoría del riesgo creado, en la cual se rigen la reparación de los daños de índole exclusivamente patrimonial. Mazeaud y Tunc objetan, principalmente, que el derecho no puede pretender regir simples relaciones entre patrimonios y eliminar a la persona con su alma y voluntad, por lo cual, concluyen, la culpa subsiste como requisito fundamental de la responsabilidad civil.¹⁷

Marienthoff, que postula por la teoría del Estado de derecho y principios constitucionales, señala que la responsabilidad del Estado no requiere indispensablemente de la existencia de culpa o dolo imputable al Estado, ni a la

¹⁵ Castro Estrada, Álvaro, *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2002, p. 225.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Mazeaud, Henry y León, y Tunc, André, *Tratado teórico práctico de la responsabilidad civil delictual y contractual*, 5ª ed., trad. de Luis Alcalá-Zamora y Castillo, Bs. As., Ediciones Jurídicas Europa-América, 1963, t. I, vol. II, p. 11.

teoría del riesgo objetivo y menos aún a la de enriquecimiento sin causa, en virtud de que la doctrina está de acuerdo en la procedencia de la responsabilidad extracontractual y en la correlativa obligación de indemnizar, exista o no culpa imputable.¹⁸

La implantación de las teorías civiles al ámbito de responsabilidad patrimonial del Estado debe llevarse a cabo sin perder de vista que se encuentra elevada a garantía constitucional, lo que justifica su existencia, en virtud de que la teoría de la responsabilidad subjetiva e indirecta demostró su fracaso y cedió el paso a la objetiva ante la mayor facilidad que tiene el afectado para demostrar los supuestos de su procedencia. En consecuencia, la lesión por falta de reparación del daño no será a nivel patrimonial, sino al de derechos fundamentales.

De esa forma se entiende que la teoría objetiva se aplique en las relaciones entre el administrado y la administración. Sin embargo, una vez que el Estado ejerce la acción de repetición en contra del servidor público, debe regirse por la teoría de la responsabilidad subjetiva, en virtud de que se está en diferentes parámetros,¹⁹ pues no debe perderse de vista que la teoría señalada importa el resarcimiento del daño, independientemente de la licitud o ilicitud de la conducta; en cambio, si el servidor actuó dentro del ejercicio de sus funciones o facultades, sin abusar del derecho, no puede surgir la antijuridicidad en la conducta y, por ende, no le es exigible ninguna clase de responsabilidad.

VII. Derecho civil vs Derecho administrativo. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Como se precisó, la responsabilidad patrimonial del Estado fue contemplada inicialmente en el ámbito civil, al establecerse las normas atinentes en el Código Civil, de manera que solamente era exigible mediante el ejercicio de la acción correspondiente, ante los tribunales judiciales, situación que en la actualidad se sigue contemplando.

Para algunos administrativistas ello es un error, pues los principios clásicos civiles de daño, antijuridicidad, dolo y culpa no pueden ser aplicados estric-

¹⁸ Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, nota 8, pp. 732 y 733.

¹⁹ Burruel Huerta, Leopoldo, *La responsabilidad del Estado y sus agentes*, México, Porrúa, 2009, p. 47.

tamente a la materia administrativa, y quedan desplazados, en cierto modo, por principios constitucionales. Además, tampoco puede pasarse por alto el principio de soberanía popular ejercida a través de los representantes, de modo que la responsabilidad administrativa presenta sus características peculiares al atemperar o agravar las instituciones civiles.²⁰

Parece ser, en efecto, que esa es la tendencia a seguir. El rechazo de las teorías de irresponsabilidad del Estado conduce al necesario establecimiento de principios constitucionales que han de ser desarrollados por las leyes secundarias, de manera que la norma estelar siempre será la Constitución.

Algunos de esos principios constitucionales serán los siguientes:²¹

1. El Estado siempre es responsable por los daños derivados de las actividades, lícitas o ilícitas, de sus tres poderes, así como por el riesgo o vicio de las cosas de las que sea propietario o guardián.
2. Esa responsabilidad tiene su fuente en los principios que crean a un Estado de Derecho.
3. Como se rechaza la teoría de la irresponsabilidad, la obligación de reparar se rige por normas civiles dispuestas para la responsabilidad, salvo que se exista un ordenamiento especial.
4. En virtud de los problemas que presentan las teorías de la culpa y subsidiariedad, la responsabilidad es objetiva y directa.

En México estamos en transición. Como quedó precisado, la adición al artículo 113 de la Constitución Federal se realizó en un tamiz de corte administrativo, en virtud de las teorías que pugnan por el reconocimiento pleno de la jurisdicción administrativa, como medio para que los administrados puedan ejercer sus pretensiones en contra de los órganos del Estado, básicamente al considerarse que el carácter privatista del Derecho civil no puede regir en lo relacionado con la administración pública.²²

A nivel federal, se cedió el terreno por completo al ámbito administrativo, con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del

²⁰ Colautti, Carlos E., *op. cit.*, nota 2, p. 67.

²¹ Mosset Iturraspe, Jorge, “Visión jusprivatista de la responsabilidad del Estado”, en Stiglitz, Gabriel, (dir.), *Responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos*, Bs. As., Rubinzal-Culzoni, 2003, pp. 24-28.

²² *Cfr.* Burruel Huerta, Leopoldo, *op. cit.*, nota 19, pp. 55-59.

Estado, que establece los mecanismos para que los administrados obtengan una indemnización por los daños causados con el incorrecto funcionamiento de la administración pública, pero no se eliminó la aplicación de las normas civiles.

Es pertinente recordar que antes de la adopción única de las normas administrativas como medio para acceder a la jurisdicción del Estado en contra de éste, existieron disposiciones concomitantes civiles y administrativas.

En efecto, quedó señalado que el derecho de resarcimiento, otorgado por el artículo 1927 del Código Civil, fue derogado hasta el 31 de diciembre de 2004. Con base en el paquete de reformas de renovación moral, se expidió la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el 31 de diciembre de 1982, en cuyo artículo 76 originalmente se estableció que la indemnización debía ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados por el servidor público como resultado de una actividad administrativa ilícita.²³

No fue hasta la reforma publicada el 10 de enero de 1994, que se mejoró sustancialmente el procedimiento para que el particular afectado obtuviera una indemnización por los daños causados por un servidor público, con la adición del artículo 77 bis, en el siguiente sentido:

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 la Contraloría General de la Federación 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 a cualquiera otra.

²³ Artículo 76. Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la presente Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación.

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.

Esta legislación fue derogada en materia federal²⁴ y sustituida por la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En el artículo 33 se reprodujo casi literalmente el contenido de la norma señalada, en el siguiente texto:

Artículo 33. Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

Lo anterior, sin perjuicio de que el particular acuda directamente ante la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión para que éstas resuelvan lo conducente.

Si la dependencia o entidad determina que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, las vías jurisdiccionales correspondientes.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en la que se proponga la reparación de daños o perjuicios, la dependencia o entidad

²⁴ Su ámbito de aplicación continúa en materia federal para lo relativo al régimen de responsabilidad política (juicio político) y penal (juicio de procedencia). Para los servidores públicos del Distrito Federal, su aplicación es íntegra.

se limitará a su determinación en cantidad líquida y a emitir la orden de pago respectiva.

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

Conforme a esas disposiciones, no existía ningún vínculo de obligación entre el dictamen del órgano de control y la voluntad del responsable para el reconocimiento y pago. La separación entre el Estado y sus agentes para el pago de responsabilidades quedaba salvada en el caso de negativa. Esta reforma no creó más que un medio voluntario de las obligaciones por parte del Estado, al no quedar constreñido, sino en el caso de violación de derechos humanos, con lo cual se continuó con su irresponsabilidad directa.²⁵

Con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial se acabó con la dualidad de sistemas civil y administrativo, en la cual se prefirió éste en exclusiva, en consonancia con la adición hecha al artículo 113 de la Constitución Federal, con la finalidad de cumplir con el mandato de la ley reglamentaria correspondiente, para desarrollar el sistema de responsabilidad general, objetiva, directa y ponderada del Estado, en atención a que fue elevado a garantía constitucional la obligación de éste de resarcir los daños y perjuicios que irroga a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos.

Los argumentos contenidos en la exposición de motivos de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (24 de septiembre de 2004), que justificaron la eliminación de la dualidad de jurisdicciones, consisten en lo siguiente:²⁶

Por otra parte, a fin de propiciar la efectividad de las reformas constitucionales, así como la instrumentación de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado que en la presente iniciativa de Ley se propone, en el artículo Segundo Transitorio se establece la derogación de los preceptos correspondientes de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como del Código Civil Federal, que se oponen con el sistema de responsabilidad

²⁵ Burruel Huerta, Leopoldo, *op. cit.*, nota 15, p. 58.

²⁶ <http://172.16.12.251/LeyesFederales/default.htm> (intranet del Poder Judicial de la Federación).

patrimonial de carácter general, objetivo, directo y ponderado del Estado que se define en esta iniciativa.

En efecto, las disposiciones jurídicas que abordan aspectos relacionados con esta materia, específicamente el artículo 1927 del Código Civil Federal, tiene como criterio rector un enfoque de responsabilidad civil subsidiaria y solidaria; y, por otra parte, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se prevé un sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, concretamente en los artículos 33 y 34, que no constituye un auténtico régimen de responsabilidad patrimonial del Estado con las características que en esta iniciativa se precisan, sino de los servidores públicos.

Por tanto, a efecto de evitar la duplicidad de sistemas diversos que se contraponen tanto conceptual como operativamente, es preciso suprimir el régimen de responsabilidad de naturaleza indirecta y subjetiva del Estado, regulada por el Derecho Común, así como el sistema de responsabilidad de los servidores públicos previsto en la ley de la materia, ya que dicha responsabilidad quedaría subsumida en la objetiva y directa del Estado. Además, con las medidas apuntadas, quedaría resuelto el problema de la doble jurisdicción que se origina en nuestro sistema vigente, al existir tanto la vía civil como la administrativa para resolver los conflictos que se presentan con motivo de la responsabilidad administrativa-económica de los servidores públicos, y se lograría la unificación en un solo sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas controversias derivadas de su actividad administrativa se resolverían exclusivamente en la vía contencioso-administrativa.

Con lo cual quedó definitivamente establecida la jurisdicción administrativa, para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial del Estado con base en los principios constitucionales, pero no se eliminó por completo la aplicación del Derecho civil en materia sustantiva.

Difícilmente puede pensarse en la eliminación de las teorías forjadas por el Derecho civil, pues sus exponentes han sido los cultores de la especialidad de la responsabilidad civil por daños, pero esas teorías deben matizarse o adecuarse a las necesidades del Derecho administrativo.²⁷

La participación de las normas civiles dentro de esta legislación administrativa, inicia cuando se admite la aplicación del Código Civil Federal, como

²⁷ Cfr. Mosset Iturraspe, Jorge, *op. cit.*, nota 14, p. 19.

ordenamiento supletorio (artículo 9), así como directamente atendible para calcular las indemnizaciones que el Estado debe pagar por daño moral y por muerte (artículo 14). De lo que se refleja la existencia de un sincretismo de las disposiciones civiles y administrativas que fueron derogadas, más la implementación de los principios constitucionales.

Esta ley tomó como ejemplo al ordenamiento español denominado Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, de 26 de noviembre de 1992. En ambas, se transformó totalmente el sistema de determinación y pago de daños, al olvidar el sistema de culpa del agente y la discusión de si obraba o no en cumplimiento de sus funciones, para que sea determinante el daño sufrido por la víctima, con lo cual se transformó el sistema de protecciones, de que gozaba el Estado en un sistema de responsabilidad absoluta, objetiva o extracontractual.²⁸

En España, la responsabilidad de la administración se formula como una responsabilidad directa, no como un simple sistema de cobertura de los daños causados por los actos ilícitos de los funcionarios y agentes de los entes públicos, que es como aparece en los ordenamientos norteamericanos, inglés, alemán e italiano. Se prescinde del elemento tradicional de la culpa o ilicitud de la actuación administrativa como principio o fundamento general del sistema, aunque lo que realmente se hace es desplazar el elemento básico de la ilicitud del daño desde la conducta del responsable a la situación del patrimonio de quien sufre el perjuicio, quien deberá justificar que no tiene “el deber jurídico de soportar” dicho daño.²⁹

En el artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se establece:

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

²⁸ Burruel Huerta, Leopoldo, *op. cit.*, nota 15, p. 59.

²⁹ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, nota 3, pp. 375 y 376.

La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

La actividad administrativa es irregular en tanto que produce lesiones patrimoniales que afectan a los particulares, sin tener obligación de soportarlo. En caso de irrogarse daños y perjuicios, derivados de la actividad administrativa del Estado, pero existiendo un título legítimo para ello, se causarían por una actividad jurídica o regular, por lo cual, a pesar de la existencia de la afectación patrimonial del particular, no podría reclamarse indemnización al mismo.³⁰

No debe tergiversarse la teoría objetiva con un mal entendimiento, pues la antijuridicidad susceptible de convertir el perjuicio económico en lesión indemnizable se predica del efecto de la acción administrativa, a partir de un principio objetivo de garantía del patrimonio de los ciudadanos, que despliega su operatividad postulando la cobertura del daño causado en tanto no existan causas de justificación que legitimen como tal el perjuicio de que se trate. Habrá lesión y, por lo tanto, responsabilidad de la administración, siempre que no existan causas de justificación capaces de legitimar el perjuicio material producido.³¹

El deber de soportar una ejecución administrativa o judicial, el cumplimiento de una sanción impuesta por una conducta constitutiva de infracción, el cumplimiento voluntario de los contratos o soportar las consecuencias del incumplimiento y asumir los riesgos voluntariamente aceptados como una intervención quirúrgica,³² el pago de impuestos y la imposición de sanciones pecuniarias fijadas por la ley,³³ excluyen la antijuridicidad de los daños causados por la administración pública.

De esta manera, la teoría objetiva no puede funcionar como bastión para el acogimiento de acciones frívolas, pues debe ser aplicada para analizar, en

³⁰ Castro Estrada, Álvaro, *op. cit.*, nota 15, p. 227.

³¹ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, nota 3, p. 379.

³² *Ibidem*, p. 380.

³³ Castro Estrada, Álvaro, *op. cit.*, nota 15, p. 227.

primer lugar, la existencia de una actividad administrativa que sea irregular y, en segundo, que el particular no tenga la obligación jurídica de soportarlo, esto es, la ausencia de causas de justificación que liberen al Estado de indemnizar los daños causados.

VIII. Referencias

Bibliográficas

- Burrue Huerta, Leopoldo, *La responsabilidad del Estado y sus agentes*, México, Porrúa, 2009.
- Castro Estrada, Álvaro, *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del estado*, México, Porrúa, 2002.
- Colautti, Carlos E., *Responsabilidad del Estado. Problemas constitucionales*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2003.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho administrativo*, 7ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 215 y 216.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho administrativo*, 8ª ed., Madrid, Civitas, 2002, t. II.
- Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho administrativo*, 7ª ed. México, Porrúa, 2004, t. II.
- Marienhoff, Miguel s., *Tratado de Derecho administrativo*, 6ª ed., Bs. As., Abeledo Perrot, 1997, t. IV.
- Mazeaud, Henry y León, y Tunc, André, *Tratado teórico práctico de la responsabilidad civil delictual y contractual*, 5ª ed., trad. De Luis Alcalá-Zamora y Castillo, Bs. As., Ediciones Jurídicas Europa-América, 1963, ts. I y II, vols. II y III.
- Mosset Iturraspe, Jorge, “Visión jusprivatista de la responsabilidad del Estado”, en Stiglitz, Gabriel, (dir.), *Responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos*, Bs. As., Rubinzal-Culzoni, 2003.
- Orozco Enríquez, J. Jesús, “Comentario al artículo 113”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, 15ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2000.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 20ª ed., México, Porrúa, 2000.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 22ª ed., México, Porrúa, 1999.
- Del Vecchio, Giorgio, *Teoría del Estado*, trad. de Eustaquio Galán y Gutiérrez, Barcelona, Bosch, 1956.

Cronología de la responsabilidad patrimonial del Estado

| 1928 | 1982 | 1994 | 2002 | 2004 |
|--|---|--|---|--|
| <p>Se expide el Código Civil Federal. En el artículo 1928, se prevé la responsabilidad subsidiaria del Estado.</p> | <p>La política de renovación moral produce cambios al Título Cuarto de la Constitución.</p> <p>Se expide la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Se prevé una incipiente indemnización.</p> | <p>Se reforma el Código Civil Federal. El artículo 1928 pasa al 1927.</p> <p>Se adiciona el artículo 77 bis a la ley de responsabilidades.</p> <p>Inicia la dualidad de jurisdicciones civil y administrativa.</p> | <p>Se cambia al sistema de responsabilidad objetiva y directa con la adición del segundo párrafo al artículo 113 constitucional, pero no inicia.</p> <p>Se dispone la obligación de la Federación, los Estados y Municipios para expedir las leyes administrativas, con fecha límite al 1 de enero de 2004, en que iniciará la vigencia de la reforma constitucional.</p> <p>Se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que derogó parcialmente a la de responsabilidades.</p> | <p>Inicia el sistema de responsabilidad objetiva y directa con la adición del segundo párrafo al artículo 113 constitucional, en términos del artículo transitorio.</p> <p>Cesa la dualidad de jurisdicciones en materia federal, con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.</p> |