

## EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN EL ESTADO DE DERECHO Y SU CONCRETA APLICACIÓN EN EL ÁMBITO PATRIMONIAL. ESPECIAL REFERENCIA AL DERECHO MEXICANO

Juan Carlos BENALCÁZAR GUERRÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La responsabilidad jurídica pública como principio fundamental del Estado de Derecho*. III. *Análisis del párrafo segundo del artículo 113 de la constitución política de los estados unidos mexicanos y de los preceptos fundamentales de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*. IV. *Observaciones finales*.

### I. INTRODUCCIÓN

En virtud del decreto legislativo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de junio de 2002, se reformó el título cuarto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que pasó a tener la siguiente denominación: “De la responsabilidad de los servidores públicos y patrimonial del Estado”. Dicho decreto legislativo también incorporó un párrafo en el artículo 113 de la Constitución, que está comprendido en el referido título, y que dispone:

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

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN

particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

La responsabilidad patrimonial que norma la Constitución mexicana se aplica en el ámbito de las relaciones jurídicas producidas por la actuación administrativa, según el postulado *neminem laedere*, y sin que exista de por medio un vínculo contractual o convencional. Es por ello que se habla de “responsabilidad extracontractual” del Estado y se perfila un régimen jurídico propio, diferente del que rige a la contratación pública.<sup>1</sup> Por otra parte, dicha responsabilidad, y consecuentemente, el derecho del ciudadano a un resarcimiento de parte del Estado, se ubican en la esfera de la justicia administrativa, y dada la naturaleza de las relaciones jurídicas en que se aplican, se rigen por principios y normas de derecho público.<sup>2</sup>

Expresa Héctor Fix Zamudio que el ordenamiento jurídico mexicano, a diferencia de lo que sucede en otros países, se había mantenido al margen de la institución, a pesar de que la doctrina desde antaño había manifestado la necesidad de su incorporación y regulación.<sup>3</sup> Es verdad que el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado es algo

---

<sup>1</sup> Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo. La defensa del usuario y del administrado*, 1a. ed. colombiana, Bogotá, Fundación de Derecho Administrativo, Biblioteca Jurídica Dike, 1998, pp. XVII-26 y ss.

<sup>2</sup> Fix Zamudio, Héctor, “Concepto y contenido de la justicia administrativa”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (Coords.), *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Procesal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 173-174.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 170-171.

## EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN...

novedoso en el derecho público mexicano, pero ello no quiere decir que en México no haya existido un *principio de responsabilidad jurídica pública*.

En efecto, es necesario precisar que la responsabilidad jurídica del Estado constituye un *principio fundamental del Estado de Derecho*, que se deduce, como consecuencia necesaria e ineludible, del principio de subordinación del poder al orden jurídico, y de la calidad de sujeto de derecho que tiene el Estado.<sup>4</sup> Por su parte, la responsabilidad patrimonial se traduce una *concreta garantía de los derechos de los administrados*, y constituye tan solo una expresión de dicho principio de significado jurídico más general y profundo.

El propósito de este trabajo es estudiar brevemente los fundamentos del principio de responsabilidad jurídica del Estado, y dado no novedoso de las regulaciones mexicanas sobre el aspecto patrimonial de la responsabilidad pública, examinar también el régimen jurídico de esta técnica de garantía.

---

<sup>4</sup> Aquella correspondencia necesaria entre el principio de subordinación al Derecho y el principio de responsabilidad pública se expresa en el artículo 9.3 de la Constitución española de 1978: “La Constitución garantiza el *principio de legalidad*, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la *responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*” (la cursiva es del autor).

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN

## II. LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA PÚBLICA COMO PRINCIPIO FUNDAMENTAL DEL ESTADO DE DERECHO

Responsable, como dice Juan Larrea Holguín, es aquel que tiene que dar cuenta de su comportamiento, de sus acciones y omisiones.

Se responde, en Derecho, cuando un sujeto es imputable y existe alguna causa de imputabilidad. Ser imputable, a su vez, significa ser sujeto al cual se puede atribuir las consecuencias jurídicas de una acción u omisión.<sup>5</sup>

La responsabilidad del Estado es una consecuencia necesaria e ineludible de su *calidad de sujeto de derecho* y de su *subordinación al orden jurídico*, por lo cual es necesario referirse previamente a estos fundamentos.

El Estado es una *persona moral*, un *ser distinto* de la mera suma de sus miembros individuales, pues se trata de *comunidad organizada en relación a un fin público*, el bien común, que es causa de unión y razón del orden que dispone a dichos miembros para la consecución de dicho fin.<sup>6</sup> La *personalidad moral* del Estado –ser distinto de la mera agrupación de sus miembros– implica, desde el punto de vista jurídico, su calidad de *sujeto de derecho*, es decir, la capacidad de adquirir derechos y contraer

---

<sup>5</sup> Larrea Holguín, Juan, *Derecho civil del Ecuador*, 4a. ed., Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1985, p. 298, t. I.

<sup>6</sup> Dabin, Jean, *Doctrina general del Estado. Elementos de filosofía política*, trad. de Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 105-109.

## EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN...

obligaciones, y de intervenir en una diversidad de relaciones jurídicas.<sup>7</sup>

Ahora bien, esta persona moral, que es sujeto de derecho, se encuentra sometida en su actuar a unos *límites objetivos* que vienen dados por la misma naturaleza del Estado y por su fin. Como explica Julio Tobar Donoso, de la observación de la composición del Estado y de su fin se pueden deducir principios de limitación efectiva del poder público. Si el Estado se conforma de seres humanos –que son la materia de la cual se hace al tiempo que el principio que lo origina, pues la sociabilidad brota de la propia naturaleza del hombre– no puede atentar contra el mismo principio de su existencia. Así, el respeto de los derechos y la observancia de la ética –cuyos principios y reglas se deducen de la misma naturaleza humana y de su bien– son las primeras normas del obrar estatal.<sup>8</sup> Los derechos subjetivos limitan el poder del Estado, pues significan aquellos medios indispensables para que la persona pueda lograr, por propia labor, su perfección integral; al tiempo que traducen la libertad y autonomía propias del ser humano. Pero,

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 110-111.

<sup>8</sup> Gerhard Robbers destaca que el Estado de derecho también tiene vinculaciones con la ética, que constituye la doctrina del bien en los actos humanos o el conocimiento sistemático de la moral. No se trata de que el Estado de derecho se base en una ética específica o postule una moralidad concreta –pues el Estado de derecho es un orden de la tolerancia y el pluralismo– sino en la consecuencia jurídica de un cúmulo de legitimaciones de las cuales ha contribuido las diferentes corrientes sobre la ética. Así, ideas como la paz, la responsabilidad, los deberes ciudadanos, el reconocimiento del otro como persona o prójimo son claros ejemplos de mandatos éticos de aceptación común. Gerhard Robbers, “El Estado de derecho y sus bases éticas”, en Thesing, Josef (Comp.), *Estado de derecho y democracia*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, Ciedla, 1999 pp. 37-41.

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN

dichos derechos no son absolutos, como tampoco lo es la libertad humana; deben acoplarse a la razón y al bien común, por lo que el mismo poder del Estado, *prudente y racionalmente ejercido*, tiene la prerrogativa de regularlos y limitarlos. Por otra parte, el fin que busca la sociedad política, como ser temporal, es el bien común de la misma dimensión; por tanto, no le competen asuntos relacionados con el bien común trascendente, de índole espiritual y eterna. Así mismo, siendo su fin de carácter público, no tiene competencia para inmiscuirse directamente en asuntos privados de sus miembros, tales como elección de vocación, relaciones familiares, vida religiosa, etcétera. La misión subsidiaria del Estado, por último, determina los márgenes de su acción, pues no se trata de ahogar la iniciativa particular en un totalitarismo violador de la libertad, sino de complementar dicha iniciativa cuando es insuficiente e impotente para satisfacer las necesidades apremiantes de la vida social.<sup>9</sup>

El conjunto de todos estos límites objetivos del poder del Estado provienen de su naturaleza y configuran el Derecho al que el Estado está sujeto y del que no puede apartarse sin renunciar a su ley constitutiva y esencial. Derecho que, tanto en su fondo como en su forma, no es el que rige las relaciones interindividuales, sino el derecho propio del cuerpo y de la institución estatal, es decir, el Derecho público o político.

No se trata, en efecto, de someter al Estado a una norma exterior “apolítica”, sin relación con la materia misma a la que debe dedicar sus

---

<sup>9</sup> Tobar Donoso, Julio, *Elementos de ciencia política*, 4a. ed., Quito, Ediciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1981, pp. 300-301.

## EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN...

esfuerzos, sino a una norma directamente basada en las exigencias funcionales de lo político y que lo regula según su principio propio. De este modo, no sólo se concilia muy bien la soberanía estatal con la sumisión del Estado a un derecho objetivo, de naturaleza propiamente política, sino que no se comprende ni concibe sino mediante esta sumisión: el concepto de una soberanía absoluta del Estado o de sus órganos, haciendo abstracción del fin propio del Estado, destruye la idea misma de la agrupación estatal. Por alto que sea un poder, aunque sea soberano, permanece, por su naturaleza de poder, encadenado a su función, dominado por su fin. O, si no, deja de ser un poder de derecho para degenerar en un puro fenómeno de fuerza.<sup>10</sup>

Hecha la exposición que antecede, puede ahora afirmarse que la responsabilidad pública, en esencia, *se expresa en la posibilidad de evaluar jurídicamente la conducta estatal y de imputar al Estado las consecuencias de la misma*, lo cual sólo es admisible en los contextos del Estado de derecho. Es fácil advertir que la responsabilidad jurídica es un principio que sólo puede predicarse a partir del postulado fundamental de la subordinación del Estado al ordenamiento jurídico y de su calidad de sujeto de derecho. Se trata de un corolario de estos presupuestos, pues el ordenamiento jurídico constituye la regla de conducta a partir de la cual puede determinarse la licitud o ilicitud del comportamiento estatal. A su vez, la imputabilidad

---

<sup>10</sup> Dabin, Jean, *op. cit.*, nota 5, pp. 135-136.

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN

del Estado, sujeto de derecho, hace posible atribuirle, en términos jurídicos, los resultados y secuelas de su acción u omisión. En suma, al ser el Estado un sujeto de derecho, y al constatar que su obrar, su poder y soberanía se enmarcan dentro de normas y principios de derecho, surge como consecuencia necesaria un *principio de responsabilidad jurídica*.

Como tal, la responsabilidad jurídica del Estado no se limita al ámbito patrimonial, ni se expresa exclusivamente en una técnica indemnizatoria, sino que mucho más aún, es *presupuesto de todas las instituciones de garantía*, a saber, juicio de amparo, proceso contencioso administrativo, recursos y reclamaciones administrativas, sistema de defensoría del pueblo, en suma, en todo lo que abarca la denominada justicia administrativa.

Por otra parte, la responsabilidad del Estado, dada la naturaleza misma del ente al cual se aplica y la de su actividad, *se sujeta a las normas y principios del derecho público*. Como ya tuvimos la oportunidad de indicar, el Estado se somete a unos límites objetivos, que configuran el derecho al que está sometido, derecho que se basa en las exigencias funcionales de lo político y que lo regula según su principio propio. En tal virtud, no es correcto limitar la responsabilidad del Estado al ámbito civil o patrimonial. Indica Gordillo:

Se llama, todavía, “responsabilidad civil del Estado”. Pero ello es un eufemismo, porque ni se trata de la clásica “responsabilidad” del derecho privado, ni es tampoco “civil” en el sentido de regirse por las normas de dicho Código. Estas normas son invocadas, pero con una constante modificación en atención a los

## EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN...

principios del derecho público, lo que hace ya inexacto hablar, en rigor, de “responsabilidad civil”. A lo sumo podría llamársela así para señalar que es un tipo de responsabilidad que se traduce en una reparación pecuniaria. Esto es, en una indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por la acción estatal.<sup>11</sup>

La tipología de la responsabilidad del Estado es múltiple en su especie. Puede manifestarse en una indemnización, o bien ser resultante de la declaración de nulidad de un acto o de su inconformidad con la ley, pero dicha responsabilidad siempre será jurídica en su género y adecuada al carácter público de las relaciones jurídicas a las cuales se aplica.<sup>12</sup> El régimen jurídico propio de la responsabilidad pública determina, además, sus caracteres de *objetiva y directa*,<sup>13</sup> los cuales no son específicos de la responsabilidad patrimonial, sino que se aplican a todos aquellos casos en que el Estado debe responder por sus actos u omisiones.

---

<sup>11</sup> Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo: la defensa del usuario y del administrado*, 1a. ed. colombiana, Bogotá, Fundación de Derecho Administrativo, Biblioteca Jurídica Dike, 1998, p. XVII-23.

<sup>12</sup> Cfr. Dromi, José Roberto, *Derecho subjetivo y responsabilidad pública*, Bogotá, Temis, 1980, p. 16.

<sup>13</sup> La responsabilidad extracontractual o aquiliana que se rige por el Derecho privado –especialmente la que regulan los códigos civiles– se sustenta en criterios subjetivos: el dolo o la culpa, y sólo en casos concretos y expresamente regulados, puede basarse en la sola constatación del daño, independientemente de criterios subjetivos. Dicha responsabilidad puede ser directa, cuando se deriva de hechos dolosos o culposos imputables como propios del jurídicamente responsable; o indirecta, por culpa *in vigilando* o *in eligendo*, cuando se deriva de hechos de terceros que dependan o actúen por cuenta o para el jurídicamente responsable. Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho Administrativo*, Madrid, Ariel, 2003, pp. 864 y 867.

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN

## 1. *Carácter objetivo*

El carácter objetivo de la responsabilidad pública significa que se atiende únicamente al *resultado objetivamente dañoso* que soporta el ciudadano por la actuación estatal, sin considerar el elemento subjetivo de la culpa o del dolo del funcionario o empleado público.

La explicación de esta característica también se encuentra en el principio de subordinación al Derecho, en cuanto impone que el Estado ejerza únicamente las atribuciones previstas en el ordenamiento jurídico; que exige que toda la actividad estatal se someta inexcusablemente a las previsiones del derecho, y por tanto, que dicha actividad sea expresión de una cabal juridicidad. Todo ello implica la interdicción de la arbitrariedad, la razonabilidad del actuar público y, por lógica y necesaria consecuencia, una idea de responsabilidad de corte distinto a la que tratan otras disciplinas jurídicas. A diferencia de lo que ocurre en los negocios jurídicos de derecho privado – ámbito en el que campea la autonomía de la voluntad y la autodeterminación de la persona-<sup>14</sup> en

---

<sup>14</sup> La autonomía de la voluntad y la autodeterminación de la persona derivan de aquella capacidad inherente y natural al ser personal de dominarse a sí mismo y a su entorno, y que marcan el decisivo protagonismo que tiene en el orden jurídico. Los negocios jurídicos privados, ante todo, son actos libres, bien porque hay libertad de celebrarlos o no, bien porque hay libertad de determinar su contenido. Reflejan el poder que tiene la persona de crear reglas de conducta (*leges privatae*) y de originar, modificar o extinguir relaciones jurídicas. En este plano, el ordenamiento jurídico se muestra como un límite negativo, pues denota las justas y necesarias restricciones a las que se somete la libertad de las personas, que nunca puede ser absoluta. Hervada, Javier, *Cuatro lecciones de Derecho Natural*,

## EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN...

los actos jurídicos que produce el Estado la voluntad es *heterónoma*, justamente, en razón del principio de subordinación al derecho. Los actos jurídicos del Estado, y precisamente los que emanan de la administración pública, se caracterizan por la *heterodeterminación* de quien actúa y por la falta de espontaneidad de su expedición y contenido, a diferencia del negocio jurídico privado que se caracteriza por proceder de la *autodeterminación* del ser personal, y por ende, de su poder creador y regulador. De ahí que se diga que en los actos de la administración pública haya una “voluntad normativa”, esto es, derivada del ordenamiento jurídico y no una voluntad referible a datos naturales o psicológicos del agente, pues en los actos de la administración interesa juzgar, en principio, *los resultados objetivos y la declaración misma que contienen*, antes que los móviles del órgano y sus intenciones. Este aserto se sustenta también en la apreciación de que los actos de la administración pública son, normalmente, resultado de un procedimiento, de una secuencia de actos producidos por órganos diversos que emiten sus juicios, valoraciones, opiniones, etcétera.<sup>15</sup>

### 2. *Carácter directo*

El carácter directo de la responsabilidad pública significa que las consecuencias jurídicas de las actuaciones u omisiones del órgano público son

---

4a. ed., Pamplona, Ediciones de la Universidad de Navarra, 1998, pp. 98-106.

<sup>15</sup> Bezzi, Héctor Osvaldo, “La teoría del acto administrativo: consideraciones acerca de la producción científica en torno a dicha institución”, en Botassi, Carlos (Dir.), *Temas de Derecho Administrativo en honor al Prof. Dr. Agustín Gordillo*, La Plata, Librería Editora Platense, 2003, pp. 92-94.

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN

*inmediatamente imputables y atribuibles a la persona jurídica pública de la cual dicho órgano forma parte.* De este modo, es la persona jurídica pública la que *directamente*, frente al ciudadano, responderá por dichas consecuencias jurídicas.

Esta característica de la responsabilidad pública se explica por la configuración orgánica que tienen las personas jurídicas públicas. Éstas no actúan a través de dependientes, mandatarios o representantes, y por tanto, el régimen jurídico de la imputabilidad de las conductas estatales y el de la responsabilidad pública no se adecuan a los cánones del mandato o la representación, que son válidos y apropiados para las relaciones jurídicas de derecho privado. Las personas jurídicas públicas actúan a través de órganos, que no constituyen personas distintas del ente público al cual pertenecen, sino que forma parte integrante de su estructura y organización. Los órganos no tienen fines distintos de los del ente público, ni derechos o deberes diferenciados de los de aquél. Tampoco su voluntad es distinguible de la voluntad de la organización, precisamente, porque la voluntad que se expresa a través del órgano es, en esa medida, la voluntad de la persona pública. El órgano es un *conjunto de atribuciones o de competencias* que son ejercidas por una persona física determinada, la cual, al expresar su voluntad o realizar su actuación de *forma institucional*, dentro del marco de la *función pública*, produce una atribución o imputación directa de las decisiones o actuaciones a la persona jurídica pública.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> En el órgano público se puede distinguir, por una parte, un elemento *abstracto, permanente e institucional*, esto es, el conjunto de competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico, y por otra parte, un elemento subjetivo, el hombre o la

## EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN...

### 3. *Carácter de garantía*

El carácter objetivo y directo de la responsabilidad estatal, propia de un régimen jurídico de derecho público, se traduce en una sólida garantía para los ciudadanos. Esto se explica, en primer término, por la naturaleza del fin estatal, que ante todo, debe reflejarse en el bien humano integral. En este sentido, el deber de respetar y promover los derechos fundamentales y de procurar la prosperidad material y moral de las personas, impone ineludiblemente la obligación de que el Estado responda por cualquier perjuicio que ocasione al ciudadano. El carácter objetivo y directo la responsabilidad pública es congruente con la naturaleza del fin del Estado, que es de carácter público, y al cual, evidentemente, no le son aplicables las normas propias de la responsabilidad del derecho privado que rigen las relaciones y negocios jurídicos interindividuales.

La configuración técnica de la imputabilidad de las conductas estatales –que se hace de modo directo y objetivo a la persona pública– facilita el ejercicio del derecho del ciudadano a la reparación. En efecto, imponer la carga de la prueba de los elementos subjetivos de dolo o culpa al particular lesionado, acarrearía una franca incertidumbre y debilidad para los derechos, aun cuando el daño sea manifiesto, pues los actos del Estado se enmarcan dentro de un complejo procedimiento de formación y elaboración, en el cual interviene el juicio y con frecuencia la voluntad de varios sujetos. Este hecho

---

persona del titular, que es *variable y que no afecta a la continuidad del órgano*. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 44a. ed., México, Porrúa, 2005, pp. 123-128.

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN

traería consigo la dificultad y hasta la imposibilidad de verificar la existencia de dichos elementos subjetivos.<sup>17</sup> Además de ello, y en el preciso caso de la responsabilidad de carácter patrimonial, pretender que sea el funcionario quien responda con su patrimonio por los perjuicios ocasionados, podría dejar insatisfecho al derecho del ciudadano debido a la posible insuficiencia de medios económicos del servidor público.

### III. ANÁLISIS DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LOS PRECEPTOS FUNDAMENTALES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

#### *1. Algunos comentarios a la regulación del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

El último párrafo del artículo 113 constitucional limita la responsabilidad patrimonial al ámbito de la “actividad administrativa”, y se condiciona el deber del Estado de reparar al caso de que aquella sea “irregular”. La Constitución, por tanto, no extiende la responsabilidad patrimonial del Estado a los perjuicios derivados de actos legislativos o judiciales.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Zanolini, Guido, *Curso de Derecho Administrativo*, trad. de la 5a. ed. italiana por Héctor Masnatta, Buenos Aires, Editorial Arayú, 1954, pp. 431-432, t. I.

<sup>18</sup> Véase, López Olvera, Miguel Alejandro, “La responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial”, en Damnsky, Isaac Augusto (h), López Olvera, Miguel Alejandro y Rodríguez Rodríguez, Libardo, *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, Instituto de

## EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN...

Los mismos fundamentos que se han señalado para justificar el principio de responsabilidad pública son aplicables a las actividades judicial y legislativa y no se observa ninguna característica peculiar que impida que el Estado juez o legislador responda patrimonialmente por los daños y perjuicios que ocasionan al ciudadano. Se trata, en suma, de *funciones constitucionales* que el Estado debe ejercer para la consecución del bien común, para lograr el bien humano integral que constituye el fin del Estado. En el caso de los actos jurisdiccionales, puede suceder, entre otros casos, que se haya condenado a un inocente, que se haya provocado indefensión, o bien, que los jueces hayan dejado de aplicar medidas cautelares que hubiesen evitado un daño.<sup>19</sup> Es justo, por tanto, que el Estado, de modo objetivo y directo, responda por estos perjuicios que la función judicial puede ocasionar.

Más complejo resulta el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado por actos legislativos. En estos casos, puede originarse el deber de indemnizar, tanto por actividad lícita como ilícita. En el *arrêt La Fleurette*, el Consejo de Estado francés formuló una interesante doctrina que sustentaba la responsabilidad patrimonial del Estado por acto legislativo. En virtud del artículo 1 de la ley de 29 de junio de 1934, se prohibió fabricar, exponer, poner en venta, o vender, importar, exportar o transitar productos que tengan el aspecto de crema, lo cual afectó a la compañía *La Fleurette*, que debió suspender indefinidamente la

---

Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, pp. 575-576, <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2499/30.pdf>.

<sup>19</sup> Gordillo, Agustín, *op. cit.*, nota 1, pp. XVII-40 – XVII-42.

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN

fabricación de un producto denominado “*Gradine*”. En este caso, el Consejo de Estado consideró que el legislador estaba gravando a la compañía con una carga que normalmente no le corresponde y que esta carga creada en interés general debía ser asumida por la colectividad mediante la correspondiente indemnización. El criterio del Consejo de Estado se basa en la “igualdad de todos frente a las cargas públicas”, de tal manera que Estado debe asumir las consecuencias del acto legislativo que imponía la restricción de una actividad normalmente lícita a individuos determinados, por causa de interés general. Es evidente que la indemnización por acto legislativo no operará cuando tiene por fin restringir actividades o situaciones criticables.<sup>20</sup>

La responsabilidad patrimonial del Estado por acto legislativo resulta más clara cuando una norma jurídica viola la Constitución, e incluso, un tratado internacional. Como destaca Gordillo,

El antiguo principio de que “no puede haber derecho legal contra la autoridad que hace las leyes de que el derecho depende” no resulta de aplicación cuando el legislador está a su vez bajo un orden jurídico que no puede modificar ni desobedecer: la Constitución y un orden jurídico supranacional e internacional; por ello, si dictara una ley inconstitucional o contraria al derecho externo y con ello ocasionara un daño, no hay duda que éste constituirá un daño jurídico necesariamente indemnizable.

---

<sup>20</sup> Long, Marceu *et. al.*, *Grandes fallos de la jurisprudencia administrativa francesa*, trad. de Leonardo Torres, Humberto Mora Osejo y Marie Louse Crepy, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 2000, pp. 217 y 219.

## EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN...

Como ejemplo de esto puede tomarse el caso, ya ocurrido en el derecho público argentino, de que una provincia o la Nación impida el tránsito de mercaderías de una provincia a otra, en contravención al principio constitucional del artículo 11.

La Corte Suprema ha tenido oportunidad de declarar inconstitucionales –esto es, antijurídicos– los decretos nacionales o provinciales que en algunas oportunidades establecieron tales prohibiciones, aclarando que “ni la Nación ni las provincias están autorizadas para crear aduanas interiores o institutos o regímenes administrativos que funcionen como tales”.

Ninguna razón habría para no llegar a igual conclusión cuando la transgresión constitucional y el consiguiente daño (pérdida o daño de la mercadería perecedera cuyo traslado de una provincia a otra se impidiera) proviene o no de un decreto del Poder Ejecutivo sino de una ley del Congreso, pues tanto la antijuridicidad como el daño son idénticos en ambos casos. Tendríamos allí otro posible ejemplo de responsabilidad estatal por los daños causados por leyes inconstitucionales.<sup>21</sup>

El último párrafo del artículo 113 de la Constitución no se refiere a la responsabilidad de los usuarios y concesionarios de servicios públicos, tema que en la actualidad presenta un gran interés doctrinario. No obstante, el artículo 30 de la Ley

---

<sup>21</sup> Gordillo, Agustín, *op. cit.*, nota 1, pp. XVII-47 – XVII-48.

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN

Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dispone:

En el supuesto de que las reclamaciones deriven de hechos o actos dañosos producidos como consecuencia de una concesión de servicio público por parte de la Administración Pública Federal, y las lesiones patrimoniales hayan tenido como causa una determinación del concesionante que sea de ineludible cumplimiento para el concesionario, el Estado responderá directamente.

Los concesionarios tendrán la obligación de contratar seguros u otorgar garantías a favor del concesionante, para el caso de que la lesión reclamada haya sido ocasionada por la actividad del concesionario y no se derive de una determinación del concesionante.

Puede observarse que la ley distingue dos casos que involucran el tema de la imputabilidad: a) cuando el concesionario ocasiona el perjuicio en observancia de un lineamiento impuesto por la administración, situación en la cual responde el Estado directamente; y, b) cuando el concesionario, por determinación autónoma, ocasiona el perjuicio sin estar sujeto a un lineamiento impuesto por la administración, situación que simplemente se resuelve estableciendo la obligación del concesionario de otorgar seguro o fianza a la administración para responder de los perjuicios que se ocasionen.

En términos generales, los nuevos modelos de gestión pública, que acuden a la colaboración del sector privado, exigen un replanteamiento sobre la naturaleza de la relación jurídica que mantiene el

## EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN...

ciudadano con el concesionario, pues dado el interés público en juego, y especialmente, la existencia de derechos fundamentales del consumidor o usuario, es más apropiado regular dicha relación según los parámetros del derecho público.<sup>22</sup> En tal virtud, es necesario establecer una responsabilidad objetiva y directa del concesionario, que es congruente con el interés público y con el régimen jurídico propio de la obra o servicio público, régimen que en nada varía por la sola circunstancia del sistema de prestación o ejecución.

El artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es acertada al prever la responsabilidad directa de la administración cuando, por efecto del cumplimiento de una ineludible determinación suya impuesta al concesionario, se ocasiona un perjuicio al ciudadano; o bien cuando dicho menoscabo es atribuible a las condiciones impuestas unilateralmente en el acto de concesión, de tal forma que necesariamente determinen un resultado imputable a la administración.<sup>23</sup> Sin embargo, consideramos que no es apropiada la solución a la segunda situación antes indicada, esto es, el perjuicio que causa el concesionario por

---

<sup>22</sup> Sobre los fundamentos para una regulación de Derecho público, véase, Benalcázar Guerrón, Juan Carlos, "La naturaleza jurídica de las relaciones entre los usuarios de los servicios públicos y los concesionarios", en Cienfuegos Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis (Coords.), *Actualidad del Servicio Público en Iberoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2544/6.pdf>.

<sup>23</sup> Bocanegra Sierra, Raúl, "Responsabilidad de contratistas y concesionarios de la Administración Pública por daños causados a terceros", *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, num. 18, julio-septiembre de 1978, Civitas, 1999, versión en CD-ROM.

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN

determinación autónoma. En este caso, la Ley no contiene una solución clara sobre el tema de la *imputabilidad*, pues constituye tan solo un arbitrio aquello de la obligación de establecer una fianza o del seguro para responder por los daños y perjuicios. Es más acertado apreciar que, por definición, la concesión “[...] indica que la administración desgaja de su seno alguna facultad, derecho, poder en fin, que entrega a otro sujeto”,<sup>24</sup> quien por dicho título vendrá a ejercer. El concesionario *no forma parte de la organización administrativa*, y en tal virtud, exista o no seguro o fianza otorgada por el concesionario, es justo y conforme a derecho que sea aquél y no la administración quien responda, de modo objetivo y *directo*, por los daños y perjuicios que se ocasionen por acción u omisión no determinada por la administración.

*2. Configuración de la responsabilidad patrimonial según las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (en adelante LFRPE) establece los presupuestos fundamentales para que dicha responsabilidad se configure, y por consiguiente, para que nazca el derecho del ciudadano a una indemnización. Dichos presupuestos se pueden sintetizar de la siguiente manera: a) existencia de una lesión en los bienes o derechos; b) antijuridicidad del daño; c) imputación del daño al Estado; y, d) relación de causalidad entre el comportamiento de la administración y la

---

<sup>24</sup> García-Trevijano Fos, José Eugenio, *Los actos administrativos*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1991, p. 238.

## EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN...

producción del daño.<sup>25</sup> Cabe destacar que la Ley mexicana adopta los criterios de la Ley española de Régimen Jurídico de las Administraciones y Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, por lo cual, en el estudio y análisis de la LFRPE es útil la referencia a la doctrina española.

### A. *Lesión en bienes o derechos*

La lesión en los bienes o derechos del ciudadano es el primer requisito, por demás evidente, para que se configure el deber de responder por parte del Estado y nazca el correlativo derecho de indemnización. El artículo 1 de la LFRPE establece que ésta tiene por objeto:

[...] fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

La terminología empleada por la disposición citada, esto es, daño en cualquier *bien o derecho*, tiene un alcance amplio, que no se limita al solo perjuicio de carácter material, sino que se extiende a todo menoscabo que afecte a aquello que es materia o contenido de un derecho: la vida, el honor, la integridad física o psicológica, etcétera. Este carácter amplio del concepto de lesión, que incluye la aflicción en aspectos físicos o morales de las personas, se reitera con detalle, en el artículo 4 de la ley:

---

<sup>25</sup> Cfr. González Pérez, Jesús, *Manual de procedimiento administrativo*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 2002, p. 382.

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN

Los daños y perjuicios materiales que constituyan lesión patrimonial reclamada, incluidos los *personales y morales*, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población (lo resaltado es del autor).

La norma transcrita, como puede verse, también perfila los requisitos para que exista una lesión resarcible. En primer término, el daño o lesión debe ser real y efectivo, no meramente potencial, puramente contingente o aleatorio. Se añade la característica de evaluable en dinero, lo cual puede ser cumplido cuando se trata de un daño físico o material, pero no en el caso del daño moral, que el artículo 1916 del Código Civil Federal, norma supletoria de la LFRPE, define en los siguientes términos:

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

Es evidente que el daño moral, por su propia naturaleza inmaterial, escapa a la valoración económica, no obstante lo cual, la indemnización permite otorgar algún tipo de satisfacción a la víctima, y sobre todo, evita que la conducta dañosa

## EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN...

quede sin reparación alguna. La LFRPE no establece un criterio para determinar el monto de la indemnización por daño moral ocasionado por el Estado, pero de conformidad con lo que dispone el artículo 9, podría aplicarse, de forma supletoria y en lo que fuere conforme a la materia pública, algunas directrices previstas en el párrafo cuarto del artículo 1916 del Código Civil Federal:

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado que el monto de la indemnización por daño moral, por sus características propias, *queda al juicio prudente del juez*, habida cuenta que su importancia pecuniaria no puede valorarse o medirse mediante prueba objetiva:

La falta de pruebas sobre el daño material, no impide al juzgador fijar una indemnización por el daño moral en favor de la víctima. En efecto, el daño moral no puede valorizarse exactamente. Su reparación económica no es posible medirla con precisión, y su monto o importancia pecuniaria no pueden quedar sujetos a ninguna prueba. El precio de un dolor, de una honra, de una venganza, sería absurdo dejarlo a la apreciación de peritos. Es a los Jueces a quienes corresponde señalar la cuantía de la indemnización mediante un juicio prudente, tomando en cuenta la

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN

capacidad económica del obligado, la naturaleza del daño y las constancias relativas que obren en el proceso.<sup>26</sup>

Para que dicha indemnización sea procedente, basta con acreditar la realidad del ataque a un valor de carácter moral:

Siendo el daño moral algo subjetivo, no puede probarse en forma objetiva como lo alegan los quejosos, al señalar que el daño moral no fue probado, puesto que existe dificultad para demostrar la existencia del dolor, del sentimiento herido por atender a las afecciones íntimas, al honor y a la reputación, por eso la víctima debe acreditar únicamente la realidad del ataque.<sup>27</sup>

En sus aspectos básicos, estos criterios son aplicables al caso de responsabilidad patrimonial del Estado por daño moral. Sin embargo, ciertos parámetros previstos en el párrafo cuarto del artículo 1916 del Código Civil Federal y en la jurisprudencia citada deben ser adecuados al carácter público de la responsabilidad pública. Dicha norma y jurisprudencias son apropiadas para el ámbito de las relaciones interindividuales, pero tratándose de la responsabilidad del Estado, el juicio prudente del juez, en el cometido de determinar el

---

<sup>26</sup> Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen LXXIV, Segunda Parte, Primera Sala, p. 22. Texto tomado de *Jurisprudencias Mx*, México, Summa Desarrollo & Comercialización, versión CD-ROM.

<sup>27</sup> Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, tomo 217-228, Cuarta Parte, Tercera Sala, p. 98. Texto tomado de *Jurisprudencias Mx*, México, Summa Desarrollo & Comercialización, versión CD-ROM.

## EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN...

monto de la indemnización, debe partir del carácter objetivo de dicha responsabilidad, considerando la sola existencia de derechos lesionados, independientemente de aspectos subjetivos como la culpa o el dolo. Por ello, la fijación del monto de la indemnización no podría estar condicionada a parámetros como la “situación económica del responsable” o las “circunstancias del caso”, que son válidos para la responsabilidad extracontractual de los sujetos privados, en atención a elementos subjetivos como la culpa o el dolo.

El artículo 4 de la LFRPE, también indica que los daños y perjuicios deben estar “directamente relacionados con una o varias personas”, y ser “desiguales a los que pudieran afectar al común de la población”. Es decir, que el daño que ocasiona el Estado debe ser concreto, relacionado directamente con el reclamante, y que exceda, además, de lo que pueden considerarse cargas comunes de la vida social o cargas que, por aplicarse por igual a extensos sectores de la población, podrían calificarse de colectivas.<sup>28</sup> La injusticia del daño y la necesidad de reparación provendría, en primer término, de esta sacrificio específico que afecta a una o varias personas, y que resulta extraordinario y singular en su intensidad respecto de lo que la generalidad de los ciudadanos deberían asumir. Este desequilibrio, consecuencia del sacrificio especial que sufren individuos determinados, se resuelve mediante el reconocimiento del derecho a la indemnización por parte del Estado, a título de compensación.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 9a. ed., Madrid, Thomson-Civitas, 2004, p. 383, t. II.

<sup>29</sup> Ibidem, p. 384.

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN

## B. Antijuridicidad de la lesión

De conformidad con lo que dispone el artículo 113 constitucional, el presupuesto para que el ciudadano adquiera un derecho de indemnización es la actividad administrativa “irregular”. En principio, parecería que la Constitución limita el derecho de indemnización a los resultantes de la actividad administrativa ilícita. Sin embargo, el artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado incorpora el criterio del daño que el interesado “no tiene obligación jurídica de soportar”.<sup>30</sup> El segundo párrafo de la norma legal citada, en efecto, dispone:

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* (Lo resaltado es del autor).

---

<sup>30</sup> La Ley mexicana sigue, en este aspecto y en otros adicionales, los criterios de la Ley española de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en su artículo 141.1 dispone: “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

## EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN...

La pauta que determina la noción de “no tener la obligación jurídica de soportar” un daño, es evidentemente de un significado distinto y de un alcance diferente a la sola consideración de “actividad administrativa irregular”. Dicha noción, en primer término, *se aplica al daño que sufre el ciudadano*, antes que al comportamiento de la administración, de tal manera que la antijuridicidad que fundamenta el derecho de indemnización o reparación, propia y precisamente, tiene su título en la injusticia e irregularidad de la *lesión* que sufre el ciudadano, independientemente de la licitud o ilicitud de la actividad administrativa. Esto resulta coherente con el carácter objetivo de la responsabilidad pública:

La antijuridicidad no trae causa, pues, de la incorrección de la acción u omisión causante del hecho dañoso o perjudicial, sino exclusivamente –en correspondencia con el carácter objetivo de la institución de la responsabilidad y la función de garantía de la integridad patrimonial de ésta- de la inexistencia del deber jurídico en el dañado o perjudicado de sufrir y soportar las consecuencias que de aquel hecho se derivan para su esfera patrimonial, es decir, de la ausencia de todo título bastante justificativo del daño o perjuicio ocasionado. Y la existencia o no de dicho deber jurídico ha de enjuiciarse desde la perspectiva de la normativa aplicable, ejecutada o aplicada por la Administración.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Parejo Alfonso, Luciano, *op. cit.*, nota 14, pp. 880-881.

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN

Los criterios de la ley, por otra parte, incluyen a los daños que sufra el ciudadano por actuaciones administrativas que sean conformes con las normas jurídicas, además de las “irregulares”, sin dejar de tener presente que la aplicación de los principios generales del derecho también pueden justificar la reparación pecuniaria. Razones de interés general, por ejemplo, podrían autorizar la revocación de un acto administrativo válido o de un contrato,<sup>32</sup> lo cual no eximiría al Estado de reparar el perjuicio ocasionado al administrado beneficiario del acto o al contratista. De igual manera, aunque la actividad administrativa sea irregular, por ejemplo, dictando un acto administrativo inválido que luego se anula, el principio general de la buena fe y de confianza legítima podrían justificar una indemnización para el ciudadano al que se le priva de algún beneficio del acto inválido, pues en estos supuestos la ilicitud es

---

<sup>32</sup> Damnsky, Isaac Augusto (h), “Responsabilidad del Estado por su actuación lícita: problemática del régimen indemnizatorio”, en Damnsky, Isaac Augusto (h), López Olvera, Miguel Alejandro y Rodríguez Rodríguez, Libardo, *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 120 y 124, <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2499/8.pdf>. El autor citado invoca el artículo 18 de la Ley argentina de Procedimiento Administrativo, que a la letra dice: “El acto administrativo regular, del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados, no puede ser revocado, modificado o sustituido en sede administrativa una vez notificado. Sin embargo, podrá ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si el interesado hubiere conocido el vicio, si la revocación, modificación o sustitución del acto lo favorece sin causar perjuicio a terceros y si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario. También podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios que causare a los administrados”.

## EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN...

imputable únicamente a la administración, y el ciudadano no tiene la obligación jurídica de soportar, en virtud del principio de la buena fe, los daños que la torpeza administrativa le ocasionen. La LFRPE, precisamente, no se refiere tan solo a la inexistencia de un fundamento legal que pudiera justificar el daño, sino también a la falta de *causa jurídica* que lo legitime, términos estos que pueden interpretarse como una remisión a los principios generales del derecho.

### *C. Imputación del daño al Estado*

Por elementales principios de justicia, cualquier persona que reivindique un derecho de indemnización o reparación, debe referirlo a un sujeto que haya ocasionado un daño, de tal modo que, correlativamente a dicho derecho, aquel sujeto pueda adquirir la obligación jurídica de repararlo. En materia de responsabilidad pública, el hecho dañoso debe ser imputable y atribuible al Estado.

El artículo 2 de la LFRPE establece que son sujetos de sus disposiciones “los entes públicos federales”, entendiéndose por tales:

[...] a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

La norma citada debe armonizarse con el último párrafo del artículo 113 constitucional y el artículo 1

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN

de la LFRPE, en cuanto limitan la responsabilidad del Estado a los resultantes de su *actividad administrativa*. El artículo 2 de la LFRPE implícitamente reconoce que dicha actividad no sólo la realizan órganos que pertenecen a la Función Ejecutiva, sino también los restantes órganos constitucionales y las demás entidades públicas que se señalan. En suma, el artículo 2 de la LFRPE concibe a la actividad administrativa desde un punto de vista objetivo, independientemente del órgano o entidad pública que la realice.

El artículo 3 de la LFRPE matiza aun más el aspecto de la imputabilidad, al disponer lo siguiente:

Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

El acontecimiento que proviene del caso fortuito y la fuerza mayor se caracteriza por su carácter de irresistible (*cui humana infinitas resistere non potest*). Para que un suceso pueda calificarse de caso fortuito o fuerza mayor, debe ser externo y no producirse en la esfera de actividad o riesgo administrativo.<sup>33</sup> Estos eventos irresistibles no

---

<sup>33</sup> Cfr. González Pérez, Jesús, *op. cit.*, nota 26, p. 389. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido lo

## EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN...

pueden imputarse a la administración pública, y por elemental lógica, la eximen de responder por sus consecuencias dañosas.

También exime de la obligación del Estado de indemnizar la producción de un daño que no se hubiese podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento en que dicho daño se produjo. Por ejemplo, el contagio en un hospital público de una enfermedad desconocida, cuyas causas se ignoran. En razón del desconocimiento o ignorancia justificables, no es posible impedir que un daño se produzca y tampoco se podría imputar la ocurrencia de la lesión a la Administración.

Por último, el artículo 3 de la LFRPE contempla la excepción del daño cuya causa pueda atribuirse exclusivamente al ciudadano. Es lógico que en este supuesto la lesión no es imputable a la administración pública, y por tanto, ésta no es responsable. Si el daño se produjo por negligencia o dolo del ciudadano; o bien, por desconocer las advertencias o disposiciones de seguridad emitidas

---

siguiente: “Independientemente del criterio doctrinal que se adopte acerca de si los conceptos fuerza mayor y caso fortuito tienen una misma o diversa significación, no se puede negar que sus elementos fundamentales y sus efectos son los mismos, pues se trata de sucesos de la naturaleza o de hechos del hombre que, siendo extraños al obligado, lo afectan en su esfera jurídica, impidiéndole temporal o definitivamente el cumplimiento parcial o total de una obligación, sin que tales hechos le sean imputables directa o indirectamente por culpa, y cuya afectación no puede evitar con los instrumentos de que normalmente se disponga en el medio social en el que se desenvuelve, ya para prevenir el acontecimiento o para oponerse a él y resistirlo”. *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomo 121-126, Séptima Parte, Sala Auxiliar, p. 81. Texto tomado de *Jurisprudencias Mx*, México, Summa Desarrollo & Comercialización, versión CD-ROM.

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN

por la autoridad, la lesión no podría atribuirse a la administración pública. Nadie puede aprovecharse de su obrar culposo o doloso, y conforme dice una antigua máxima, el daño que alguno padece por su causa, no se entiende que lo padece.<sup>34</sup>

*D. Relación de causalidad*

Como explican García de Enterría y Fernández, la existencia de una relación de causa a efecto entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido es, lógicamente, una condición indispensable para que pueda atribuirse a ella el deber de resarcir dicho daño. No obstante, la acreditación de la relación de causalidad, como también advierten los citados autores, presenta no poca dificultad en un régimen jurídico en el cual se atiende únicamente a la realidad del daño y no al elemento de culpa.<sup>35</sup> La producción de un resultado determinado puede ser fruto de circunstancias heterogéneas y compuestas de diversos elementos, que pueden generarse por el juego de distintos factores y que, por ende, hacen complejo el análisis de los nexos causales. Podría afirmarse que un hecho, para que merezca ser considerado como causa de una lesión, debe ser en sí mismo idóneo para producir el efecto dañoso, por tener una especial aptitud para producir la consecuencia que se atribuye a la administración. Sin embargo, el problema que plantea la causalidad no puede ser encasillado en apreciaciones abstractas e inflexibles,

---

<sup>34</sup> Miguel Hernández Terán, *La responsabilidad extracontractual del Estado*, Guayaquil, EDINO, 1992, pp. 98 y ss.

<sup>35</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, op. cit., nota 29, p. 399.

## EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN...

por lo que es más práctico dejar a los jueces resolver, en cada caso y según sus circunstancias particulares, la incidencia que pueden tener diversos aspectos en la generación de un resultado.<sup>36</sup>

La LFRPE no es extraña a la problemática que plantea la acreditación del nexo causal entre el comportamiento de la administración y el daño que ocasiona, y al respecto establece las siguientes reglas mínimas:

Artículo 21. El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios:

- a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y
- b) En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 400-401.

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN

#### IV. OBSERVACIONES FINALES

En este trabajo se ha podido observar que el principio de responsabilidad jurídica, inherente a todo Estado de derecho, es una consecuencia necesaria e ineludible del postulado fundamental de subordinación de la autoridad pública al ordenamiento jurídico. El aspecto patrimonial de dicha responsabilidad, que supone el reconocimiento del derecho del ciudadano a la reparación pecuniaria, completa el sistema de garantías que existen en México.

Es indudablemente positivo el avance que supone la nueva regulación del artículo 113 de la Constitución mexicana y la expedición de la LFRPE, aunque haga falta todavía establecer normas sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por los actos normativos y jurisdiccionales. La normativa mexicana, ante todo, observa una importante evolución hacia un régimen jurídico de derecho público, adecuado a los ámbitos sociales en los que se desenvuelve la administración, que son por naturaleza diferentes a los que se norman por la legislación civil.

No obstante, es necesario hacer algunas reflexiones y reparos sobre lo que esconde el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado. Empleando la terminología de Renato Alessí, la obligación del Estado de indemnizar muchas veces es propia de la dimensión “patológica” del derecho y no de su dimensión “fisiológica”.<sup>37</sup> Exceptuando a la *compensación* que debe otorgarse

---

<sup>37</sup> Véase, Alessí, Renato, *Instituciones de Derecho Administrativo*, trad. de la 3a. ed. italiana por Buenaventura Pellisé Prats, Barcelona, Editorial Bosch, 1970.

## EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD JURÍDICA EN...

al ciudadano por la actividad administrativa lícita que le causa lesión –con el propósito de lograr un equilibrio entre el sacrificio especial que soporta el ciudadano y las exigencias del bien común- la responsabilidad patrimonial constituye la respuesta a la “patología” jurídica que se presenta en las muy frecuentes situaciones del comportamiento administrativo ilícito, y como un arbitrio de *reparación* del derecho vulnerado.

La vocación natural del orden jurídico se realiza con el acatamiento, y lo acorde con el derecho del ciudadano es el respeto, no la reparación. En los supuestos de conducta administrativa ilícita, se altera la buena convivencia que debe existir entre la administración y el ciudadano, la autoridad pierde legitimidad, y lo que es peor, además de la transgresión al derecho, la administración se aleja su deber natural de promover el bien común, el fin del Estado. Por ello vale afirmar que la indemnización económica no pasa de ser una consolación, que no siempre elimina la molestia y aun el sufrimiento humano que se causa al administrado. Se trata de un simple paliativo que no tiene virtualidad de sanar las enfermedades de la administración, las cuales deben tratarse con mecanismos mucho más idóneos.

Se piensa que un apropiado régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado se traducirá en incentivo para mejorar la gestión administrativa, a título de amenaza de pagar una indemnización. Este aserto puede ser objeto de creencia para muchos, en la práctica es tan solo una opinión. Lo cierto es que la administración pública emplea procedimientos caducos, inapropiados para atender con suficiencia las realidades sociales contemporáneas. A ello se suma la falta de

JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN

implementación de tecnologías que faciliten la atención de las necesidades de la ciudadanía, sin dejar de anotar la carencia de preparación técnica y profesional que muestra la burocracia. Sin duda alguna, son estos menesteres que aquejan al sistema administrativo los que propician los errores, y bien podrá observarse que el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial no tiene la virtualidad de brindar cabal solución.

En suma, el moderno derecho administrativo debería poner énfasis en el diseño de un *derecho de prevención*, más que en la elaboración de un *derecho de reparación*. Este *derecho de prevención*, cuyos fundamentos deben establecerse en torno a los principios de juridicidad, eficacia y eficiencia, propios de una recta y buena administración pública, haría visible la plena vigencia del orden jurídico y la efectiva realización de los derechos del ciudadano.