
La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública

*Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez
Premio INAP 1989*

Introducción

El lunes 10 de enero de 1994 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas a diversas leyes en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Estas reformas representaron un importante avance de nuestro sistema jurídico en materia de responsabilidades, al borrar el estigma de retraso jurídico que en la materia sufría nuestro país.

El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del ente público representa un avance en el desarrollo jurídico de todo Estado de Derecho. Así como no fue fácil que la autoridad se sometiera a la regulación del derecho, tampoco ha sido sencillo el paso consistente en que acepte ser sometido a proceso, con la posibilidad de llegar a ser condenado, en su caso, a la reparación de los daños y perjuicios ilegalmente causados.

El ente público se ha resistido a ser juzgado y, solapado en su imperio, se le dificulta aceptar que el solo ejercicio de la función pública pueda producir lesio-

nes en la esfera patrimonial de los gobernados, quienes no tienen por qué sufrir cargas adicionales a las que en forma general han sido impuestas a la población, debiendo ser indemnizados por los daños que ilegalmente les cause cualquier persona, entre ellas el propio Estado.

La administración pública de México había quedado rezagada en el ámbito de la regulación jurídica de la responsabilidad patrimonial; es más, el pequeño avance que en 1928 se produjo en la legislación civil fue eliminado 60 años después, produciendo con ello un considerable retroceso en nuestro sistema jurídico, que afortunadamente quedó subsanado, y superado, con las reformas del 10 de enero de 1994.

No obstante este avance, la posibilidad de reclamación directa al Estado en la vía civil queda sujeta a que el daño o perjuicio sea el resultado de un *hecho ilícito doloso*, ya que en caso contrario la responsabilidad será de naturaleza subsidiaria, lo cual plantea algunas limitaciones en el ejercicio de los dere-

chos públicos subjetivos de los gobernados.

Por su parte, en la vía administrativa la reclamación, que es directa, queda su-peditada al resultado previo del procedimiento disciplinario, es decir, la responsabilidad patrimonial del Estado frente al gobernado depende de la responsabilidad administrativa del servidor público, con lo cual también queda limitado en alguna forma el derecho de los gobernados.¹

A pesar de las limitaciones apuntadas, la nueva regulación en materia de responsabilidad patrimonial del Estado representa un importante avance en la administración pública, que es la materia de análisis del presente estudio.

Del Estado Absolutista al Estado de Derecho

La transformación de *Estado Absolutista* en *Estado de Derecho* presenta una serie de modificaciones en los elementos que lo conforman, fundamentalmente en los sujetos (población y gobierno) y en las relaciones que se generan entre ellos (derechos públicos subjetivos).

Como es sabido, en el Estado Absolutista la figura del monarca tiene la calidad de soberano, por lo que no existe poder alguno sobre él, de tal modo que *La voluntad del rey es la ley* y, por lo tanto,

no hay punto de comparación para calificar su actuación, de lo que deriva que *El rey no se equivoca*. Por otra parte, la supremacía del monarca impide la existencia de alguna autoridad que pueda juzgarlo y, aún más, que condene su actuación, de lo que finalmente resulta, que *El rey no puede ser juzgado*.

Sin embargo, el avance político, social y jurídico de la sociedad pudo lograr el sometimiento del monarca al derecho, a través de las diferentes luchas que el pueblo protagonizó, de tal forma que fue limitando el poder de la autoridad, al evitar su concentración en una sola persona, encargando su ejercicio a diferentes órganos (legislativo, ejecutivo y judicial), y delimitando su autoridad a lo que expresamente le hubiera sido facultado previamente.

Por tanto, la *división de poderes* y la *legalidad* fueron los dos principios básicos que permitieron identificar, en primera instancia, la transición del Estado Absolutista a Estado de Derecho, al evitar la concentración y el abuso del poder en unas solas manos, y eliminar la discrecionalidad de actuación de que gozaba la autoridad, de tal forma que ahora sólo puede hacer lo que *la voluntad general de la población*, plasmada en la ley, le autoriza.

Así, los principios de “La voluntad del rey es la ley”, “El rey no se equivoca”, y “El rey no puede ser juzgado”, desa-

parecen en el Estado de Derecho, en que sus órganos de gobierno, como autoridades, sólo pueden hacer aquello que la ley les autoriza.² Aquí se manifiesta el principio de que las autoridades son creadas en beneficio de los gobernados, por lo que la actuación de aquellas debe ser realizada en favor de éstos.³

No obstante esta transformación, no es posible afirmar que todos los principios del Estado Absolutista perdieron plenamente su vigencia. Es cierto que la voluntad de la autoridad se encuentra supeditada a la ley y que es posible demostrar sus equivocaciones, sometiendo sus determinaciones a proceso, pero, de cualquier manera, no debemos olvidar que el juzgamiento de la autoridad no incluye todos los campos, ya que existen aspectos, como el de su responsabilidad patrimonial por daños causados a los particulares, que no han tenido el pleno reconocimiento en el Estado de Derecho. Es decir, aunque es posible someter a juicio al Estado, las vías y las posibilidades de hacerlo son limitadas.

Afectación del patrimonio de los particulares

Es indiscutible que por medio de su actividad, el Estado puede causar diversos daños a los particulares. En el ejercicio de la función pública resulta normal que lesione intereses de particu-

lares, ya sea por las acciones que emprende o por las que deja de realizar.

Ese daño puede ser causado por diversos órganos, dependiendo de la forma de manifestación del poder público. La responsabilidad del Estado derivada del ejercicio de las funciones legislativas y judiciales, aunque ha empezado a ser abordada en otros países, no ha sido desarrollada como en el caso de la responsabilidad por actos del ejecutivo, realizados por conducto de la administración pública, materia del presente estudio, por lo que de una vez dejamos manifiesta la exclusión de otros tipos de responsabilidad, para circunscribirnos a la responsabilidad patrimonial de la administración pública.

Por otra parte, resulta indispensable precisar que la responsabilidad a que nos referimos es precisamente la que deriva de la actuación extracontractual, indebida o ilegal, de la administración pública, ya que la derivada de contratos o de actos restrictivos de los derechos de las personas, como la expropiación, la requisa o la revocación, que dan lugar a indemnizaciones, quedan fuera del supuesto a tratar.

La falta de otorgamiento de un servicio (agua, luz, drenaje o bacheo, por ejemplo) puede producir diversos daños en el patrimonio de los particulares, lo que redundará en diferentes daños por falta, falla o deficiencia en el servicio y por

abuso o por negligencia de donde deriva que el patrimonio jurídico y económico de los particulares queda lesionado.

Ante esta situación procede preguntarse si el particular está obligado a soportar la lesión que le causó el Estado o si debe tener expedida la vía para que le sean resarcidos sus daños. Cuando falla el servicio de bacheo y deja un peligroso hoyo que afecta la suspensión de vehículos particulares o cuando por negligencia no realiza el servicio de desazolve de alcantarillas y el inmueble de un particular se inunda deteriorando su mobiliario ¿debe el afectado soportar la pérdida? o, no obstante que la autoridad haya cumplido con la realización del servicio público, pero su funcionalidad no se manifiesta y lesiona mi patrimonio ¿estoy obligado a soportar el daño?

El principio romano contenido en la *Lex Aquilia* establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo, de donde deriva que el Estado, como persona sometida al derecho, no debe quedar excluido de esta obligación.

Sin embargo, la sola idea de que la responsabilidad del Estado pudiera serle exigida directamente por la deficiente, indebida, negligente u otra forma irregular de su actuación, ha producido grandes temores de que el presupuesto público resultara insuficiente para indemnizar a los particulares por los da-

ños y perjuicios causados por la administración pública, como el que se comenta en la obra del extinto maestro Antonio Carrillo Flores y que él atribuye al Presidente de la República Adolfo López Mateos.⁴

La realidad es que en nuestro sistema jurídico el sometimiento del Estado al derecho no se ha dado hasta sus últimas consecuencias, lo cual puede ser claramente apreciado en el análisis del desarrollo de la responsabilidad del Estado y, en particular, de su administración pública.

El Código Civil del 30 de agosto de 1928, vigente a partir del 1° de octubre de 1932, establecía terminantemente en su artículo 1928 que “El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones”, lo cual, aunque no incluía todo tipo de responsabilidad por los daños que el Estado pudiera causar, ya preveía la relativa a los daños producidos en ejercicio de sus funciones.

No obstante este avance en la legislación civil de 1928, el reconocimiento de la responsabilidad estatal quedaba supe-
 peditada a que “...el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.” Es decir,

la obligación que el Estado reconocía era de carácter subsidiaria, lo que traía como resultado que el Estado no respondiera directamente.

Esta responsabilidad del Estado resultaba muy limitada y, por lo tanto, dificultaba la obtención de resultados satisfactorios a los particulares, que para obtener la reparación del daño les era indispensable primero, identificar, demandar y ganar al funcionario que hubiese producido el daño en ejercicio de sus funciones; luego resultaba indispensable no poder cobrar la reparación, por insolvencia del funcionario, para que, finalmente, se procediera a demandar al Estado, como obligado subsidiario.⁵

Este largo trámite hacía nugatorio el propósito de responsabilidad estatal, lo cual se comprobó en la práctica, al encontrar sólo un escaso número de demandas con base en el dispositivo de referencia.⁶

Lo anterior trajo como consecuencia que el Estado buscara mejores medios para lograr la justicia administrativa en materia de responsabilidades, encontrando un medio directo en favor de los particulares afectados, para demandar la reparación del daño.

La responsabilidad directa del Estado

El 31 de diciembre de 1941 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, en cuyo artículo 10 quedó establecida la responsabilidad directa del Estado.⁷

Como lo señala el maestro Carrillo Flores, “El precepto, inspirado principalmente en la doctrina y la jurisprudencia francesas sobre la materia ... significó un avance con respecto al sistema previsto en el artículo 1928 del Código Civil, que solamente daba al particular una acción subsidiaria frente a la administración después de que hubiese sido condenado el funcionario responsable.”⁸

Sin embargo, como lo reconoce el hoy extinto maestro, la vía otorgada en favor del particular no tuvo gran demanda, por ignorada, defectuosa y, además, complicada.

No obstante las deficiencias anotadas, la vía quedó establecida. Luego lo importante era difundirla, mejorarla; en suma, darle eficacia, lo cual nunca se logró, quizás en razón de aquel argumento de que los recursos del erario son muy limitados para pretender que también cubran las responsabilidades patrimoniales del Estado.

Pero más que mejorar la vía para hacerla eficiente, la solución fue lo menos predecible, por lo insólito: ¡fue abrogada la ley!. De esta forma, el pequeño avance que existía en nuestra legislación para alcanzar un pleno Estado de Derecho, por medio del establecimiento de la vía para reclamar *en forma directa* del Estado la reparación de los daños y perjuicios causados a los particulares por los funcionarios en ejercicio de sus funciones, se anuló por completo, para regresar nuestra legislación al año 1928.

Jueves 14 de enero de 1988, fecha de retroceso en el desarrollo de nuestro Estado de Derecho, al eliminar del sistema jurídico mexicano la posibilidad de exigir del Estado el reconocimiento de su responsabilidad directa por los daños causados en su actuación. En esta fecha se abrogó la “Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal”, junto con otras 6 leyes federales y 6 más del Distrito Federal, según el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, denominado “Decreto por el que se abrogan diversas leyes”. Así, *de un plumazo* retrocedimos sesenta años de avance en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

Es cierto, como lo expuso en su momento el maestro Carrillo Flores, que esta disposición no había tenido gran éxito pero, insisto, más que abrogarla debió haber sido mejorada.

La reforma en materia de responsabilidades

Siempre habrá posibilidad de rectificar, y esa posibilidad la ejerció el Estado mexicano seis años más tarde al reformar y adicionar el Código Civil y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como otras leyes, a fin de incluir la responsabilidad directa del Estado y la vía para exigirla, aunque no en forma amplia, como lo han hecho España y Argentina, entre otros países.

En efecto, en la segunda sección del Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1994 se publicó un decreto de nombre muy extenso, pues incluye varias leyes, pero por su contenido podríamos denominarla en forma genérica *Ley miscelánea en materia de responsabilidades*, ya que incluye diverso tipos, entre ellas la del Estado.

De cualquier manera, transcribimos el título de dicho ordenamiento, que es el siguiente:

“Decreto que reforma, adiciona y derogó diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la

Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Extradición Internacional, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.”

Para los efectos del estudio de la responsabilidad patrimonial de la administración pública interesa fundamentalmente el análisis de las reformas al Código Civil y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como de las leyes orgánicas del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, las que nos muestran la recuperación que nuestro sistema jurídico tuvo, y que va más allá del punto en que se había quedado a principios de 1988, aunque todavía no podemos congratularnos por un gran avance en la materia. Sin embargo, no podemos dejar de reconocer la recuperación de lo perdido.

Código Civil

El Artículo Sexto del decreto mencionado dispone que “Del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal se reforman los artículos 1916 párrafos primero y segundo, 1927 y 1928...”

Resalta, por su significado, la parte final del segundo párrafo del artículo 1916, así como el 1927 y el 1928.

En la parte final del segundo párrafo del artículo 1916 se establece la responsabilidad del Estado y de sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928.

Así, en el artículo 1927 se dispone que:

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

De acuerdo con el texto transcrito encontramos la plena diferenciación entre la responsabilidad *solidaria* y la *subsidiaria* del Estado, para así volver a encontrar la posibilidad de demandar del Estado el pago de la responsabilidad en forma directa, aunque limitado a los casos en que dicha responsabilidad se genere por *actos ilícitos dolosos*.

Volvemos al reconocimiento de la responsabilidad del Estado, en forma conjunta con la del servidor público, por motivo de la solidaridad, y aunque no la reconoce como una responsabilidad directa, de cualquier forma en estos casos el afectado no queda supeditado a demandar primero al funcionario público, sino que, por la *solidaridad*, el acreedor puede escoger entre cualesquiera de los deudores, o posibles responsables, en este caso.

Claro está que nuevamente nos encontramos ante tímidos reconocimientos de derechos públicos subjetivos en favor de los ciudadanos. Un pequeño avance entre el Estado Absolutista y el Estado de Derecho, pero avance al fin.

Sucede que no se quiere dar el gran paso para reconocer que el solo ejercicio de la función pública, por sí, puede ocasionar daños a los particulares, y que el Estado tiene la obligación de repararlos, en los términos que establece la referida *Lex Aquilia*. Aquí vemos que el

reconocimiento que llega a hacer el Estado respecto de su responsabilidad sólo puede derivar de *actos ilícitos dolosos*; es decir, será necesario demostrar que el daño o perjuicio causado deriva de una falta del servidor público que vaya en contra de la disposición legal, pero además que haya sido realizada intencionalmente, es decir, con dolo.⁹

Queda entonces supeditado el éxito de esta acción a demostrar lo ilícito de la actuación del servidor público y, además, que su realización haya sido dolosa. Se insiste que, aunque con limitaciones, resulta “volver a lo avanzado”.

En los demás casos en que existieren daños o perjuicios al particular se establece en el artículo 1927 (como antes de la reforma existía en el artículo 1928) que la responsabilidad es subsidiaria, es decir, lo mismo que existió desde la promulgación de este Código.

Adicionalmente a lo anterior, en el texto del artículo 1928 en vigor se establece el derecho de repetir por lo pagado; disposición que antes de la reforma se encontraba casi íntegra en el artículo 1927, aunque ahora incluye a “los funcionarios”, como una categoría diferente de los empleados; es decir, aquél término que se había intentado excluir de la legislación (funcionarios) “vuelve por sus fueros”, de tal forma que siguen vigentes las discusiones sobre las dife-

rencias entre un empleado y un funcionario.¹⁰

En síntesis, ahora podemos decir que nuestro sistema jurídico se recupera del retroceso sufrido en enero 1988, cuando fue abrogada la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, pues ahora queda establecida una vía directa para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado, aunque en la vía civil, y en un ordenamiento también civil, por lo que es conveniente señalar, a nivel de observación, que el Estado no tiene nada de civil, sino que él es una persona de derecho público que debería quedar sujeta a leyes y procedimientos de naturaleza administrativa.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

En el ARTÍCULO SEPTIMO del Decreto mencionado se dispuso que “De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se reforma el artículo 78 párrafo primero, se adicionan un artículo 77 bis y una fracción III al artículo 78...”.

De estos artículos resalta el 77 bis, por establecer una vía para el particular que haya sufrido daños y perjuicios como resultado de la actuación de un servidor

público, de tal forma que si éste es sancionado como resultado del procedimiento disciplinario, aquellos pueden acudir ante el ente público (dependencias, entidades o Secretaría de la Contraloría General de la Federación), para que directamente sea reconocida la responsabilidad del Estado para el pago de los daños y perjuicios causados, y que si el ente público niega la indemnización, o si no se considera suficiente la otorgada, queda expedita la vía administrativa o la judicial, a elección del afectado.

Aquí encontramos un nuevo avance en vías del reconocimiento de la responsabilidad del Estado, y que indebidamente había sido negado a los particulares afectados por la actuación de los servidores públicos, que no obstante haber sido sancionados por una ilegal actuación que causó daños y perjuicios a los particulares, y que con base en dichos daños y perjuicios se les impuso una sanción de dos tantos de la cantidad determinada como tal, el Estado se negaba a resarcir a los afectados por un daño que ella misma había reconocido y utilizado como medida para imponer la multa.¹¹

Es más, en algunas ocasiones se llegó a plantear que al sancionar al servidor público se hiciera la declaración de que la multa incluía la reparación del daño, reconociendo, por tanto, el derecho del

particular afectado a la indemnización o a la reparación del del daño.¹²

La ventaja del procedimiento administrativo de referencia, frente al procedimiento civil apuntado en el párrafo anterior, estriba en que en la regulación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no se requiere que el daño causado tenga su origen en *actos ilícitos dolosos*, sino que incluye cualquier actuación del servidor público que haya causado daños y perjuicios al particular.

No obstante lo anterior, el nacimiento del derecho a solicitar la reparación del daño quedó limitado a la determinación de la responsabilidad del servidor público en el procedimiento disciplinario, ya que es hasta ese momento en que le ley da al particular afectado la posibilidad de acudir a solicitar la reparación, con lo que el particular queda supeditado a la eficacia de la actuación de la administración pública.

Las vías para la reclamación

Respecto a la reclamación de la responsabilidad patrimonial, además de la vía civil que regula el Código de la materia, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece, en el referido artículo 77 bis, la vía administrativa o la judicial, a elección del afectado, si el órgano del Estado niega la

indemnización, o cuando el monto de la otorgada no satisfaga al reclamante.

Es curioso, pero una vez más encontramos en este ordenamiento una disposición que, como algunas de las que contiene, se distingue por su imprecisión y obscuridad, no obstante que poco a poco se han ido aclarando, aunque todavía falta mucho camino por recorrer.¹³

Al respecto podemos percatarnos que no obstante dejar expedita la vía administrativa o la judicial, no se dice si es para impugnar la negativa de indemnización o la resolución insatisfactoria, o para demandar directamente la indemnización.

En principio parecería que la vía se establece para combatir la resolución del órgano administrativo, pero en materia de recursos administrativos la Ley Federal de Responsabilidades sólo lo prevé en beneficio de los servidores públicos sancionados, o afectados por las resoluciones dictadas con base en esa ley,¹⁴ por lo que debe descartarse este medio. Por otra parte, la vía sería el contencioso administrativo, ya sea ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuyas leyes orgánicas fueron reformadas en el decreto que se comenta.

En efecto, en el ARTICULO OCTAVO de dicho Decreto se dispuso adicionar

con una fracción al artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y en el ARTICULO NOVENO se adicionó una fracción al diverso 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a fin de otorgar competencia a cada uno de estos órganos jurisdiccionales, para conocer de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones que:

"...se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía, o acudir ante la instancia judicial competente."

Esta vía se establece como optativa frente a la instancia judicial, en cuyo caso, si se trata de la negativa a que hemos hecho referencia, sólo procedería el juicio de amparo en contra de actos de autoridad.

Por tanto, esto nos lleva a suponer que la vía judicial a que se hace referencia es la vía directa por responsabilidad solidaria en el caso de *actos ilícitos dolosos*, o a la acción directa en contra del servidor público y posteriormente en contra del Estado, en vía subsidiaria (sistema de 1928 del Código Civil) que, como se ha mencionado, no resulta tan atractiva.

Adicionalmente a esta imprecisión se incurre en una nueva falla de técnica

legislativa al adicionar un tercer párrafo al artículo 78, puesto que olvidando que en éste se regula la extinción de las facultades sancionadoras de las autoridades, se mezcla en él la fracción III, relativa al derecho de los particulares para solicitar la indemnización de daños y perjuicios, que es de un año; pero además, se establece que el cómputo del plazo se hará a partir de la notificación de la resolución administrativa (¿?) que haya declarado que se cometió la falta.

Es decir, además de la falta de técnica legislativa al incluir la extinción de un derecho del particular dentro de un artículo que regula el ejercicio de la facultad de la autoridad, se sujeta el cómputo del plazo para la extinción del derecho del afectado a un hecho que no tiene relación alguna con él (la notificación de la resolución administrativa), puesto que el afectado no es parte en el procedimiento disciplinario, ni existe disposición alguna que establezca le sea comunicada la resolución administrativa.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

Finalmente, en el ARTICULO DECIMO PRIMERO de este Decreto se reforma el artículo 2º, párrafo primero, de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, a fin de incluir como

gasto público los pagos que realicen las dependencias y entidades por concepto de responsabilidad patrimonial, acorde a los establecido en el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que no se puede realizar algún pago que no esté previsto en el presupuesto.

Con la reforma a esta ley se completa la reestructuración del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, al quedar establecida la obligación del ente público; la vía para su reclamación; y la base presupuestal para cubrirla. Aunque no constituye un pleno reconocimiento de la responsabilidad estatal representa un importante avance en esta materia.

Conclusión

Las reformas que en materia de responsabilidad patrimonial de la administración pública por daños ilegalmente causados a los gobernados, fueron publicadas el 10 de enero de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, permiten afirmar que nuestro sistema jurídico recuperó y remontó el terreno perdido en los últimos años, lo cual representa un avance considerable en vías de la justicia administrativa, para la consecución de la justicia social.

Notas

¹ No podemos pasar por alto los avances específicos que en forma aislada se han efectuado en la actual legislación, como es el caso de la *Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares*, cuyo artículo 23 establece la responsabilidad del Estado en la materia que regula este ordenamiento. De igual forma, en el artículo 175 del *Reglamento de Tránsito del Distrito Federal* se reconoce la responsabilidad del Estado por los daños que se pudieran causar por el arrastre de los vehículos particulares. De acuerdo con la actual tendencia en esta materia encontramos que en el artículo 17, fracción IV, del reciente *Estatuto del Gobierno del Distrito Federal* se reconoce el derecho de los habitantes de esta entidad a ser indemnizados por los daños y perjuicios que les sean causados por los servidores públicos del gobierno local.

² La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la célebre jurisprudencia 116, que señala: "*AUTORIDADES.-Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.*" En el mismo sentido se encuentran innumerables tesis, como la publicada en el Tomo XXIX del Semanario Judicial de la Federación, Pág. 669, que a la letra dice: "*AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS.-Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dictan alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria de las garantías consagradas en el Artículo 16 constitucional.*"

³ El artículo 39 de la Constitución dispone que "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste."

⁴ "El Presidente López Mateos no aceptó el proyecto considerando, y no puedo negar la fuerza de su argumento, que son muy limitados los recursos del erario para que además de gastarse en servicios públicos e inversiones, *se usen para*

indemnizar por todos los actos irregulares que se cometan en la Administración Federal." Antonio Carrillo flores La Justicia Federal y la Administración Pública, Segunda Edición, Porrúa, México, 1973, p. 23.

⁵ Al respecto dice Gabriel Ortiz Reyes: "Pero si la responsabilidad de tales servidores no puede surgir una vez producido el daño, sea porque no existió culpa o negligencia o dolo del servidor público o bien por negligencia inexcusable de la víctima, o cualquiera otra causa impositiva de la responsabilidad subjetiva del agente, la reparación del daño que exige el Estado de Derecho en favor de aquélla, deberá tener por tanto un fundamento distinto al de la culpa." *El control y la disciplina en la Administración Pública Federal*, FCE, México, 1988, p. 20.

⁶ En su interesante estudio sobre la Responsabilidad Civil del Estado Federal, el Lic. Gabriel Ortiz Reyes comenta uno de los escasos juicios que se han generado en esta materia y respecto del cual se hace el siguiente planteamiento: "Pues cabe preguntarse: si el funcionario en cuestión actuó con manifiesto dolo, resulta responsable subsidiariamente la administración pública, y si no fue así, sino que creyendo actuar conforme a su competencia, es decir, no en contra de la Ley ni de las buenas costumbres, como lo establece el artículo 1912 del Código Civil Federal, la responsabilidad emerge directamente a cargo del Departamento del Distrito Federal." *Op. cit.*, p. 24.

⁷ El artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal establecía: "Todo crédito, cualquiera que sea su origen, con las únicas excepciones a que se refiere el artículo 2º, para el que en el futuro no exista asignación presupuestal, en el año de su constitución ni en el inmediatamente posterior, deberá reclamarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación en el mes de enero del ejercicio siguiente. De lo contrario prescribirá. Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o

funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos."

⁸ Antonio Carrillo Flores, *Op. cit.*, p. 21.

⁹ "Dichos supuestos (riesgo creado) de responsabilidad ocurren, o bien cuando el hecho dañoso no puede imputarse a algún servidor (falta anónima), o bien cuando el daño se produzca sin que hubiera mediado dolo o culpa de los servidores públicos sino una deficiencia o irregularidad del servicio (falta o falla del servicio). En tal caso, el supuesto de la responsabilidad se funda en el carácter objetivo del riesgo incorporado a la prestación de los servicios." Gabriel Ortiz Reyes, *Op. cit.*, p. 24.

¹⁰ Vid. Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, vigésimotercera edición, Editorial Porrúa, México, 1984, pp. 128 y ss.

¹¹ El artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone en su primer párrafo que: "En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados."

¹² "La finalidad disciplinaria se obtiene con la imposición y ejecución de la sanción económica al servidor público, sin perjuicio del destino que se dé a las sumas correspondientes, por lo que en su caso ésta podrá aplicarse en favor de la víctima, ya que de lo contrario sería injusto que el particular afectado patrimonialmente se viera en la necesidad de acudir a la vía ordinaria a reclamar la reparación de sus daños respecto de un servidor público que al haber sido sancionado por la Administración Pública podría ver disminuida su solvencia." Ortiz Reyes, Gabriel, *Op. cit.*, p. 49. Hacia la misma idea parece enfocarse el Dr. Herrera, al señalar que: "Con la sanción económica, también está protegiendo el resarcimiento del daño patrimonial y no sólo éste, sino que además se impone como sanción, puesto que esta Ley, en su artículo 55, establece que para la económica se aplicarán dos tantos del lucro ob-

tenido y de los daños y perjuicios causados...” Herrera Pérez, Agustín; *Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México, 1991, p. 148. Por nuestra parte, en *El Derecho Disciplinario de la Función Pública*, Premio INAP 1989, señalamos que “Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir

la reparación del daño...”, *Op. cit.*, Segunda Edición, p. 76.

¹³ En la addenda a la Segunda Edición de *El Derecho Disciplinario de la Función Pública* señalamos este problema. *Op.cit.*, p. 192.

¹⁴ Artículos 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.