



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública

ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL OBJETIVA EN EL
SISTEMA CONSTITUCIONAL: CASO EL ESTADO DE QUERÉTARO

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta
Edgar Pérez González

Dirigido por:
Mtro. Oscar Rangel González

Santiago de Querétaro, Qro; octubre del 2014



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública

TESIS

**ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL OBJETIVA EN EL
SISTEMA CONSTITUCIONAL: CASO EL ESTADO DE QUERÉTARO**

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Edgar Pérez González

Dirigido por:

Mtro. Óscar Rangel González

SINODALES

MTRO. ÓSCAR RANGEL GONZÁLEZ
Presidente

DRA. GABRIELA NIETO CASTILLO
Secretario

MTRO. RICARDO UGALDE RAMÍREZ
Vocal

DR. GERARDO SERVÍN AGUILLÓN
Suplente

DR. JORGE SERRANO CEBALLOS
Suplente

MTRO. RICARDO UGALDE RAMÍREZ
Director de la Facultad de Derecho

DR. IRINEO TORRES PACHECO
Director Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Octubre de 2014

Resumen

El presente trabajo surge con la intención de abordar el tema de la Responsabilidad Patrimonial del Estado como institución jurídica apenas reconocida en nuestro sistema jurídico a raíz de la reforma Constitucional federal en su artículo 113, en el año de 2002. En esta investigación se analiza la conformación y evolución que ha tenido la responsabilidad del Estado, como a través de diversas teorías se realizaron intentos para legislar en esta materia, como responsable aparecía el servidor público más que el Estado. Con el objeto de delimitar el estudio a realizar, el trabajo se centra en la objetividad de la responsabilidad del Estado mediante la actividad administrativa no sólo irregular sino regular que el Estado debe tener frente al derecho del gobernado de ser indemnizado, la que es objeto de estudio, pues se parte de la premisa ¿Por qué el Estado sólo debe responder de forma objetiva cuando con motivo de su actividad irregular, causa un daño al patrimonio del gobernado?, ¿Tiene derecho a indemnización el gobernado por daños causados por el Estado, con motivo de su actividad regular?, La reforma Constitucional del Estado de Querétaro hace alusión a la responsabilidad patrimonial del Estado en la actividad administrativa regular, motivo por el cual se analiza la legislación de la entidad, para abordar la problemática planteada y así poder establecer respuestas. Además se analizan casos ya establecidos en Leyes, las doctrina, los principios de derecho y la propia ley, conforman el marco jurídico conceptual, teniendo como base la Teoría de la Antijuricidad, utilizando el método deductivo para poder establecer de forma concreta sobre el derecho patrimonial del gobernado, a reclamar la indemnización de forma amplia ante la actividad administrativa del Estado.

(Palabras clave: responsabilidad, patrimonial, estado, indemnización, actividad administrativa).

Summary

This work comes with the intention of addressing the issue of the liability of the State as just recognized in our legal system following the Federal Constitutional reform in Article 113 in the year 2002. This research analyzes the legal institution formation and evolution that has taken the responsibility of the state, and through various theories attempts were made to legislate in this area, as a responsible public servant appeared more than the state. In order to delimit the study to be performed, the work focuses in the objectivity of state responsibility by not only regulate an irregular activity but that the state should take over the right of the citizen to be compensated, which is under study because it starts from the premise Why the state should only respond objectively when on his irregular activity, causes damage to the heritage of the governed ?, has the right to compensation for damages governed by the State with because of their regular activity ?, the Constitutional reform of the State of Querétaro refers to the liability of the State in the regular administrative activity, why the laws of the entity is analyzed to address the issues raised and responses in order to establish . Further cases established in law, the doctrine, the principles of law and the law itself are analyzed, form the conceptual legal framework, based on the theory of unlawfulness, using the deductive method to establish concretely on economic rights the governed, to claim compensation broadly to the administrative activity of the State.

(Keywords: liability, property, status, compensation, administrative activity).

Dedicatorias

A mí esposa Sandra Romo Flores, por ser una gran mujer y la persona más importante durante estos años, en los que juntos hemos compartido muchos momentos agradables de la vida, todo mi cariño para ti, gracias por estar siempre junto a mí.

A Edgar por llegar a mi vida y enseñarme desde que naciste lo valioso que eres para mí, eres un gran hijo, mi apoyo y mi cariño incondicional.

A José Octavio mi hijo, por esforzarte día a día en ser mejor, demostrarme la gran capacidad que tienes, te admiro y te quiero mucho.

A mi madre Sara González, por todo su cariño y ser la mejor madre, me siento orgulloso de ti, siempre llevo conmigo tu consejos y tu apoyo.

A mi padre Octavio Pérez (q.e.p.d.), por tu ejemplo y dedicación, te extraño mucho siempre te recuerdo y en dónde te encuentres te mando un abrazo y un beso.

A Noé Octavio, Alfonso, Alejandro y Liliana Ariadne, mis hermanos y compañeros de vida, con profundo cariño para cada uno.

A todos y cada uno de mis sobrinos; Valeria, Daniela, Pamela, José Ángel, Rebeca, Andrea, Diego, Cecilia, Juanito, Arturo y Mari Jose, con el deseo de expresarles que la preparación y el estudio es el mejor instrumento que pueden tener para enfrentar la vida.

Agradecimientos

A la Universidad Autónoma de Querétaro y la Facultad Derecho, por ser recibir lo más significativo de mi formación profesional y además por tener la oportunidad de formarme en la academia y la docencia.

A la Dra. Gabriela Nieto Castillo, por la confianza para trabajar a su lado, y brindarme su amistad, mi reconocimiento y gratitud por todo su apoyo.

Al Mtro. Óscar Rangel González, por todo su valioso apoyo, el tiempo dedicado y consejos recibos para la construcción de este trabajo, muchas gracias.

A mis sinodales el Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez, el Dr. Gerardo Servín Aguillón, y el Dr. Jorge Serrano Ceballos, por todo el apoyo recibido, sus comentarios y sobre todo por su amistad y confianza.

INTRODUCCIÓN

Con motivo del Reconocimiento de la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, a través de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al artículo 113 con fecha 14 de junio de 2002, en la legislación mexicana, se abre una nueva etapa en el Derecho Administrativo, con un sistema de responsabilidad plenamente reconocido. Hoy día se puede apreciar por parte del Estado, el reconocimiento de un derecho que desde hace varias décadas los gobernados venían reclamando, frente a la actividad administrativa. Es objeto de estudio el análisis de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, desde su responsabilidad objetiva, consistente en el planteamiento jurídico de considerar sólo a la actividad administrativa irregular como causa para que el Estado indemnice al particular, cuando éste no tenga la obligación jurídica de soportarlo, si el proyecto de la reforma constitucional consideraba la actividad administrativa regular, ¿Por qué no se considera toda actividad administrativa?, ¿La actividad administrativa regular no causará daños al particular?.

El estudio del presente trabajo se desarrolla desde un método deductivo, partiendo de una visión general de momentos históricos tiempo en que se llegó a considerar la irresponsabilidad del Estado, hasta llegar a situaciones concretas de la actividad de la administración pública, este trabajo se integra de cuatro capítulos. En el primero de ellos se analizan los antecedentes y la naturaleza jurídica, con el objeto de presentar un panorama general de la Responsabilidad Patrimonial del Estado. En el capítulo Segundo se abordan las teorías que han sido utilizadas tanto doctrinalmente como en nuestro sistema partiendo del derecho civil, resaltando de entre ellas la teoría de la lesión antijurídica que supera a las teorías civilistas, dejando atrás así la responsabilidad del funcionario que impero durante mucho tiempo, siendo ésta novedosa en cuanto a su contenido y forma, dirigiendo el sentido de la responsabilidad hacia la conducta y no hacia el sujeto, estableciendo así un importante sistema, en razón de que no se sanciona la

conducta reprochable, sino reparar objetivamente una lesión causada al gobernado, quedando de manifiesto el respeto no sólo a los derechos patrimoniales del gobernado, sino a sus derechos humanos, el respeto a la dignidad y el patrimonio.

En el Capítulo tercero, se abordara responsabilidad patrimonial del Estado en el Derecho Mexicano, partiendo del principio de igualdad de los gobernados frente a las cargas públicas, la regulación de la responsabilidad civil que se mantuvo hasta antes de la reforma constitucional de junio de 2002, la interpretación que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la interpretación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son los temas que se presentan para conocer como ha sido la intervención de los órganos que imparten justicia en esta materia.

En el capítulo cuarto se realiza un análisis de la responsabilidad objetiva en la legislación mexicana, desde la reforma constitucional y el impacto en la responsabilidad patrimonial, de forma específica los cambios en el artículo 113, y cómo el legislador excluyó la actividad administrativa regular, argumentado que el Estado Mexicano no se encontraba preparado y por lo tanto no era conveniente, de tal forma que sólo debía incluirse la actividad administrativa irregular, cuando menos, por algún tiempo. Es la necesidad de contar con un marco jurídico garante de los derechos de los gobernados el que debe estar vigente y no consideraciones de otra índole las que deben prevalecer para establecer cómo debe legislarse. En este capítulo se analiza también la reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro, en la cual se apreciará una amplia protección a los derechos patrimoniales de los gobernados sin la limitación que en lo Federal se señaló. También se presenta un estudio a la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro, se señalan los contrastes, que se identifican en la Constitución del Estado, y por último se presentan los casos previstos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en los que Estado

indemniza al particular, así también se presentan las conclusiones obtenidas. El presente trabajo se realiza mediante investigación documental descrita en la bibliografía, misma que se encuentra actualizada en su mayoría, al tratarse de un tema de reciente incorporación a la legislación mexicana, y con el cual se pretende dar una opción jurídica de la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

CONTENIDO

Resumen	ii
Summary	iii
Dedicatorias	iv
Agradecimientos	v
Introducción	vi

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO. NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

1.1. Principio de Legalidad y Responsabilidad Patrimonial	7
1.2. Definición de Responsabilidad	11
1.3. Características	13
1.4. Clasificación de Responsabilidad	17
1.5. Sujetos y Objeto de la Responsabilidad	21
1.6. Requisitos de la Responsabilidad	25

CAPÍTULO II

TEORÍAS SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

2.1. Teoría de la Responsabilidad por Riesgo	33
2.2. Teoría de Igualdad y proporcionalidad de las cargas	35
2.3. Imputabilidad al Estado	36
2.4. Teoría del Órgano	38
2.5. Teoría de la Falta del Servicio	40
2.6. Teoría de Lesión Antijurídica	41

CAPÍTULO III

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL DERECHO MEXICANO

3.1. Regulación de la Responsabilidad Civil	44
3.2. Incorporación de la Responsabilidad Patrimonial en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	50
3.3. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación	55
3.4. La impartición de justicia por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	61

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

4.1. Reformas Constitucionales y su impacto en la Responsabilidad Patrimonial del Estado	65
4.2. Fundamento legal de la Responsabilidad Patrimonial en la Legislación del Estado de Querétaro	70
4.3. Análisis de los casos graves en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	77

CONCLUSIONES	80
---------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA	86
---------------------	-----------

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO. NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Desde la conformación del Estado y en su acepción general, el poder soberano ejercido por su titular, es utilizado como resultado de acontecimientos y hechos acaecidos a lo largo de la historia, desde la consolidación del poder de las monarquías europea, fundaban su actuación en el poder divino respaldado por la Iglesia, fueron desplazados poco a poco por los atisbos del capitalismo, comerciantes que jugaron un papel primordial en la toma de decisiones políticas y económicas, y en el que la sociedad al celebrar el Contrato Social, no contaba con el derecho subjetivo de exigir una indemnización al Estado por su actividad, pues en esa forma de organización social no se encontraba señalada que el Estado pudiera ser responsable de su actos, más aún no se consideraba la posibilidad de distinguir entre la persona física que ejercía el poder, Tomas de Aquino en su obra “Opúsculo sobre el gobierno de los príncipes”, señala como responsabilidad del Rey; la seguridad y mantenimiento de caminos para comunicarse, así el poder es entendido como la capacidad incondicionada del soberano para decidir qué era y qué no era derecho, la idea de que la ley no vincula al soberano, es la causa de que el Estado (el Rey), fuera considerado irresponsable, es decir; infalible e incapaz de cometer errores en sus decisiones, desvinculándolo de la Ley, sin derecho a poder contradecirlo pues podía sufrir graves consecuencias.

Para Hobbes el Estado constituido por medio de un pacto de hombres, en el cual han pactado a su vez el derecho a ser representados por cierto hombre a quien autorizan para ejercer acciones necesarias como si fueran propios, con la finalidad de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos, beneficios que

implicaban el deber de soportar los daños que dicho representante pudiera inferir en el ejercicio de sus actividades, pues de manera indirecta los súbditos son los autores de haber elegido a ese representante, por ello debían de soportar las consecuencias de ese derecho a elegir.

En una opinión opuesta John Locke afirmaba que el poder despótico “es el absoluto y arbitrario que permite a un hombre atentar contra la vida cuando así se le agrade” y su limitación estaba en los escenarios de guerra, donde a los prisioneros podía ser sujetos de un poder despótico, que en condiciones normales y ningún pacto podía establecerlas, sin embargo durante esta época el despotismo no se limitaba a los prisioneros de guerra, sino que fue una constante en todos los órdenes jurídicos, puesto que existía una preeminencia del Estado Soberano sobre el individuo. Al no existir una verdadera responsabilidad por parte de los gobernantes, que al ser elegidos por los propios súbditos gozaban de poder e impunidad suficientes para realizar su actuación sin temor a ser sancionados por esos actos.

Posteriormente en el siglo XIX se consideró la posibilidad de aplicar el Derecho Civil, para que el Estado respondiera por los daños que pudiera ocasionar, sin embargo el esfuerzo no fue suficiente, pues aparecieron otras teorías que de igual forma protegían la irresponsabilidad del Estado, aquí se le consideraba que el derecho común no podía vincular al Estado como un sujeto de derecho público a una relación procesal, pues porque no se contaban con los instrumentos adaptados a su singular naturaleza, por ende el Estado tenía una reglamentación jurídica privilegiada, abstraída de la regulación civil, y de su principio de responsabilidad. (Acosta García, 2012)

Existen diferentes posturas al respecto, por un lado el Estado gozaba de una situación privilegiada que lo mantenía al margen de la responsabilidad civil, y por ello no podía responder de sus actos, sin embargo debía de responder cuando actuando de forma pública o privada, así lo sostenía el italiano Lorenzo Meucci; acorde al principio de responsabilidad por lesiones, dado que la responsabilidad por lesiones de derecho es absoluto. De una u otra forma se hace necesario reconocer al Estado como un verdadero centro de imputaciones, así el concepto de Estado propuesto por Tamayo, encuadra en esta visión; sostiene que el Estado, “es una corporación territorial, una persona jurídica, un centro de imputaciones normativas que actúan y se manifiesta en un espacio que se conduce de forma autónoma e independiente” (Tamayo y Salmorán, 2009).

Con el propósito de esbozar un panorama de la evolución de la responsabilidad en el ámbito jurídico, misma que ha sido representada de diferentes formas, una de ellas corresponde a la etapa *donde la responsabilidad de actuación administrativa se le atribuía al Funcionario y no al Estado*, esto era así por considerar que éste debía de actuar dentro de los límites establecidos en la ley, y cuando ello no ocurría, se consideraba que no era el Estado el que actuaba, sino el funcionario personalmente y éste debía de responder, en situaciones de actuación ilícita del Estado, se utilizó la figura del mandato para argumentar que los actos ilícitos cometidos por el servidor público, no representan las instrucciones otorgadas por el Estado, constituyendo una transgresión a las facultades que le habían sido otorgadas (Acosta García, 2012, pág. 27).

Otro momento histórico es la responsabilidad indirecta del Estado, que consistía en que una vez probada la responsabilidad del Estado a través del funcionario, la vía correspondiente era el derecho privado, al equiparar al Estado como patrón

que debía de responder por los daños causados por las personas que tiene bajo su custodia (trabajadores), de esta situación se generan dos razones una de ellas era que si la responsabilidad se basaba en la culpa del Estado, entonces tenía que realizar una cuidadosa elección y permanente vigilancia de sus funcionarios, sino quería ver comprometida su responsabilidad y la segunda razón tomando como base que al Estado no le era permitido obrar ilícitamente, la administración aducía de forma fácilmente, no asumir los efectos nocivos causados en sus actividades debido a que había elegido y vigilado cuidadosamente a sus servidores, para con ello establecer la carga procesal de la falta del funcionario hacia el afectado, de esta forma se consideró que “poner la prueba a cargo de la víctima equivalía a negarle cualquier reparación, momento en que se le denominó como una responsabilidad subsidiaria e indirecta.

Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo, afirma como resultado del análisis al Código Civil de 1928, que no podía sostenerse la responsabilidad subsidiaria del Estado, si bien la actividad de manifiesta por personas físicas que desempeñan funciones públicas y distinguiendo su falta personal, cuando se cause daño no puede dejar de imputarse al propio Estado, ya que se le considera como un hecho propio que genera a su cargo una responsabilidad directa. Es así que ante la imposibilidad de responsabilizar a los servidores públicos en particular por los daños generados a los administrados y no poder acreditar la culpabilidad o negligencia porque habrían actuado conforme a sus atribuciones y en cumplimiento de sus funciones legales.

El Consejo de Estado Francés en sus resoluciones plasma la más efectiva evolución del reconocimiento de la responsabilidad patrimonial, como el fallo Blanco (Le´arrét Blanco) en donde se consagró el principio de responsabilidad extracontractual de la administración, reconociendo por vez primera la responsabilidad del estado y terminando así con una larga tradición de

irresponsabilidad, el fallo (Le´arrét Pelletier), es considerado como el origen de la distinción entre la falta personal y falta de servicio, entendiendo la primera como aquella que desata del servicio administrativo y que permite al funcionario judicial conocer la controversia sin entrometerse en las funciones administrativas, y la falta de servicio es el fundamento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, que implica un juicio sobre el funcionamiento de la administración sobre el cual él funcionario judicial debe abstenerse de emitir su opinión, así se puede establecer “si el acto perjudicial es impersonal, si se revela un administrador más o menos sujeto a error” y hay falta de servicio personal si se revela “el hombre con sus debilidades, sus pasiones y sus impudencias”. El fallo (Le´arrét Anguet), permite la convergencia tanto de la falta de servicio como de la falta personal de los funcionarios en un mismo caso, por su parte la resolución (Le´arrét Lemonnier) estableció que si una persona sufría un accidente como consecuencia de la actividad de un agente administrativo en la ejecución de un servicio público, podía considerarse tanto una falta personal reclamada en la vía judicial y una falta de servicio, impugnada ante la autoridad administrativa.

El fallo (Le´arrét Laruelle) estableció “el juez reconoce que la administración que ha indemnizado víctimas como consecuencia de las faltas personales de sus agentes puede repetir contra sus agentes”, instaurando el derecho a repetir del estado contra sus servidores públicos. La resolución (Le´arrét Delville) por el contrario revela el derecho de los agentes a repetir contra el Estado en caso de que se verifique tanto una falta personal como una falta de servicio.

La finalidad del Estado de alcanzar el bien común y atender las necesidades sociales que se le presenten, necesariamente encuentra su límite en las normas

jurídicas que se establezcan, como en lo referente a los procedimientos y formalidades que debe cumplir o inclusive a los medios de control que se han establecido para poder dirigir la actuación administrativa, al analizar la responsabilidad del propio Estado que debe de asumir en reparar los daños ocasionados y derivados por diversas causas como, el error, la ineficacia, el mal funcionamiento entre otros.

Esta visión del Estado de responder frente a sus actos, y dar cuenta de ello frente a la ley, se debe en gran medida a la aparición del concepto de igualdad ante la ley, así lo expone el francés Maurice Hauriou “hay dos correctivos de la prerrogativa de la administración que reclama el instituto popular, cuyo sentimiento al Poder público puede formularse entre estos dos brocardos; que actué pero que obedezca a la ley; que actué, pero que pague el perjuicio” (Pública, 2000).

La responsabilidad patrimonial del Estado considerada como una institución de derecho público es ineludible para conformar el Estado de Derecho, y cuyo propósito no solamente es la reparación del daño causado, sino establecer los límites de la actuación administrativa, que no debe dañar injustamente al gobernado. Por ello su estructura, alcance y efectos radican, fundamentalmente, en la estabilidad democrática que la soporta, evitando el abuso y daño hacia el administrado.

1.1. Principio de Legalidad y Responsabilidad Patrimonial

Los principios de legalidad y responsabilidad patrimonial del Estado, constituyen, los dos grandes soportes del Derecho Administrativo, el actuar de la Administración, en su diario acontecer y la relación estrecha con el administrado, el uso de prerrogativas del poder público, tiene riesgos constantes, así el daño que sufre el administrado no sólo en su esfera jurídica, sino patrimonial, que debe ser reparado, pues no es admisible la exoneración por parte del Estado o encuentre una justificación que sólo se traduciría en un privilegio, y para ello podría establecerse la formulación de un principio de resarcimiento de todos los daños causados por el funcionamiento de la administración, evidentemente esto no es fácil.

La responsabilidad del Estado en nuestra legislación data de 1921, al establecerse en el Código Civil, la responsabilidad de los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, en donde se establece una responsabilidad subsidiaria, esto es, que el Estado sólo respondería cuando el funcionario no tuviera bienes, o teniéndolos no fueran suficientes para cubrir el daño causado, en este sentido no fue sino hasta la reforma constitucional del artículo 113 en el año de 2002, donde se establece un sistema de responsabilidad directa y objetiva del estado, tendiente a asegurar la efectiva de responsabilidad del Estado.

En el Estado de Querétaro la adición al artículo 14 en el año de 2009 y la promulgación de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establecen las

reglas fundamentales de procedencia de la acción reparadora del daño. En este sentido la responsabilidad patrimonial en el Estado de Querétaro, se encuentra limitada a las normas recientemente establecidas, mismas que serán objeto de análisis del presente trabajo de investigación.

Principio de Legalidad; Aquel en que la actuación administrativa que debe de estar ajustada a lo determinado en la ley, por ello el legislador ha establecido, para el caso de la Constitución Política del Estado de Querétaro, una responsabilidad directa y objetiva, artículo 14: “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa, error judicial, funcionamiento irregular o por la ilegal privación de su libertad, se causen en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Así el actuar de la Administración queda sometida a la ley y sólo con autorización expresa de ella puede actuar, (Estrada, 2006).

La sumisión de los actos administrativos concretos a las disposiciones vigentes, la sumisión de los órganos que dictan disposiciones generales al ordenamiento jerárquico, son la esencia del surgimiento de ideas de la Revolución Francesa, pues anterior a estos principios, el Estado no conocía más límites que los que arbitrariamente aceptaba, hoy entendemos por Estado de Derecho la sujeción o sumisión del Estado al orden jurídico, Leon Guguit concluye que no podía ser responsable por virtud de la ley, que es expresión de la misma soberanía, dos conceptos se fueron analizados de forma apartada durante muchos años, y que ahora se estudian de forma conjunta responsabilidad como una consecuencia de la soberanía ejercida por el Estado.

De esta forma se crea el principio de legalidad y a partir de entonces se reconoce que la administración Pública se encuentra sometida a la ley sólo con la autorización expresa de ella puede actuar. La ley faculta a las autoridades para que su actuación se realice en beneficio de los administrados o gobernados como está previsto en el artículo 39 de la Constitución, “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”.

Entonces el principio de legalidad somete al Derecho la actuación de las autoridades, el interés público y el beneficio social se encuentran en la Ley fundamental y finalidad de su actuación. Con esta concepción se inicia a principios del siglo XVIII, el llamado dogma de la irresponsabilidad del estado, basados en el concepto de soberanía, donde se concebía el Estado no podía ser responsable por virtud de ley, esta idea imperó durante muchos años donde el Estado no podía ser responsable por virtud de ley, es decir, se dice que no todas las manifestaciones del Estado son de poder y, por tanto, éste sólo podría ser responsable de sus manifestaciones que no son de poder, es así como se introdujo en el campo jurídico el principio de “la responsabilidad del Estado”, se dio una gran innovación cuando a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre se reconoce el principio de la inviolabilidad de la propiedad individual, lo que en sí mismo constituía una limitación a la soberanía, cuando menos a la acción del Estado. (Ramos Torres, 2003, pág. 131)

Principio de Responsabilidad Patrimonial; Considerado como el derecho de los ciudadanos no sólo refiriéndose a la exigencia de las autoridades de apegar su actuación a lo señalado por la ley, sino a la seguridad de que el daño producido por aquel, sea reparado de forma íntegra, cuando el ejercicio de los poderes del

Estado lo cause, estableciendo para ello el procedimiento legal y la obligación de éste de indemnizar cuando así se acredite por parte del administrado.

Al introducirse la figura de la expropiación, expresión típica del poder de la autoridad y la cual le da la verdadera noción a la responsabilidad del Estado. (Ramos Torres, 2003, pág. 132). La responsabilidad patrimonial del Estado puede manifestarse en los daños causados al gobernado, en cualquiera de formas que se ejerce a través de sus poderes; ejecutivo, judicial y legislativo, no obstante el nuestro sistema jurídico sólo se refiere al poder ejecutivo de forma limitada, y excepcionalmente al judicial, como se comentará más adelante.

El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial en el marco jurídico constitucional representa una garantía de los administrados en el Estado Social y Democrático del Derecho, aclarando que esta labor ha sido difícil, pues no tan fácilmente podía aceptar este sometimiento para llegar a ser condenado, a la reparación de daños y perjuicios, motivo por el cual reviste de gran importancia que este principio sea plasmado expresamente por el legislador.

Es preciso aclarar que no son los únicos principios de derecho aplicables a la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, el Principio de Igualdad de las cargas públicas; en el que los ciudadanos no deben sufrir unos más que otros las cargas impuestas en el interés de todos, y por ello los daños que se lleguen a causar por el poder público hacia los particulares deben ser indemnizados, Principio de Equidad; esto es cuando se causa perjuicio del estado al individuo de forma desproporcionada, por lo que debe pagarse una indemnización.

1.2. Definición de Responsabilidad

El término de responsabilidad ha sido explicado de diversas formas, significa según el diccionario de la Real Academia Española, Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal. En la doctrina encuentra su explicación jurídicamente por parte de Rojina Villegas al hablar de la responsabilidad civil, establece que la “existencia de un daño es una condición sine qua non de la responsabilidad civil, pues es evidente que para que exista obligación de reparar, es necesario que se cause daño” (Estrada, 2006).

En opinión de Tamayo y Salmorán, refiere que en la dogmática jurídica, presupone un deber de manera que “la responsabilidad debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación, por su parte, López Ramos señala que la responsabilidad puede entenderse de una obligación por acto u omisión del hombre, de quienes están a su cuidado y vigilancia o por los daños que causen las cosas de su propiedad”. (Paillet, 2001)

La responsabilidad administrativa no tiene un fin represivo, sino restitutivo, de ahí que el presente trabajo tiene como objetivo analizar la responsabilidad administrativa y no la responsabilidad disciplinaria, cuyo fin entraña la sustracción a las obligaciones profesionales que pesan sobre el agente, (Pública, 2000).

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la expresión “responsabilidad”, se define como la situación en que encuentra quien ha faltado a su deber, o una obligación prescrita por una norma y se ve expuesto a consecuencias penosas,

(Responsabilidad por Culpa Naturaleza Jurídica de la., 5a época), la obligación legal coloca al deudor en la necesidad jurídica de cumplirla.

Un concepto que se enfoca a la responsabilidad del Estado es el siguiente: “La responsabilidad consistente en la indeclinable capacidad de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos y de sus omisiones en cuanto puede dañar o perjudicar los derechos o los intereses de aquellas otras a quienes afecten su conducta. No puede haber responsabilidad sin imputabilidad, es decir, sin la existencia de un nexo entre la conducta libre del agente y sus consecuencias” (Estrada, 2006).

Se puede precisar que la responsabilidad implica el deber de una persona de responder o de restituir ante otra, por los daños causados, para así dejar indemne al sujeto que lo resistió. En este sentido, el Estado no queda inerte ante tal situación, pues sólo basta con señalar el sometimiento del poder público al Derecho, para lograr justicia y seguridad, así como el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los administrados, de aquí se desprende la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues así como la responsabilidad de las personas jurídicas atañe al Derecho Civil, la materia de la responsabilidad del Estado corresponde al Derecho Administrativo, con cual se puede afirmar que esa responsabilidad es la situación que atañe a un sujeto en este caso el Estado, a quien la ley le impone la reparación de un hecho dañoso, que afecta un interés protegido.

De acuerdo con la doctrina del Derecho Administrativo, el objeto de la responsabilidad patrimonial es la indemnización, la conducta exigible por el particular al Estado. Por tanto ésta debe ser integral a fin de restablecer la

igualdad que supone soportar equitativamente las cargas públicas, no debiendo ser motivo de lucro o enriquecimiento injusto. Existen algunos inconvenientes respecto al tema de indemnizaciones no resueltos, por ejemplo la indemnización por causa de muerte, prevista por la Ley Federal del Trabajo, la cual debe de comprender todo el patrimonio económico necesario para que los familiares de la víctima puedan mantener un nivel de ingresos equivalente al que proporcionaba le familiar antes de sufrir el daño fatal, o también las lesiones corporales, incapacidad en sus diferentes modalidades. (Ramos Torres, 2003, pág. 143)

1.3. Características

La responsabilidad del Estado es la que se considera patrimonial, tanto en el ámbito exterior como interior, cuando por su actividad llega a afectar los patrimonios y personas de los gobernados, quienes tienen un derecho público subjetivo a su favor, para exigir que sean reparados los daños causados por las actividades públicas, sea apegado a la legalidad o se actualice por un acto ilegal, según el doctrinario Antonio Carrillo Flores consideró que el derecho subjetivo público debe entenderse como la facultad otorgada por el derecho objetivo para proteger el interés de una persona jurídica particular frente al interés colectivo que el Estado representa, mediante el poder conferido a la voluntad de aquella persona para lograr que el Estado emita un acto de tutela de aquel interesado o para obtener la eliminación del acto estatal ya emitido, incompatible con la situación favorable al particular.

Para el derecho administrativo las actividades de la administración, constituyen dos tipos de responsabilidad, por una lado se considera una *responsabilidad*

contractual entendida como aquella que puede ser reclamada o que deriva una obligación contraída con el administrado, misma que deviene de un contrato o acuerdo y de cuyo incumplimiento de las obligaciones surge la responsabilidad de uno de los contratantes, en este caso el resarcimiento por falta o daño se encuentran fijados en el propio acuerdo de voluntades, y por otro lado la *responsabilidad extracontractual*, tiene su sustento en el principio de “no hacer daño a otro”, por lo que cuando el hecho produce un daño a una persona, se tiene el deber de reparar el daño causado, puesto que entre las partes no existe un vínculo previo, como lo fuera un contrato o acuerdo de voluntades. (Responsabilidad Civil Contratual y Extracontractual, Noneva Época, t. XXIV, Octubre de 2006, p. 1516. Reg. IUS. 174,074).

Francisco Javier de Ahumada Ramos nos ilustra, señalando dos líneas de interpretación del sistema de responsabilidad y cuyas características originales propias son:

a) Por un lado está la interpretación tradicional del instituto resarcitorio, que ve en éste un mecanismo de garantía de los derechos de los ciudadanos, que será de aplicación siempre, si bien sólo en estos casos, que se haya producido una lesión o menoscabo como consecuencia de la actividad o inactividad de la administración; y

b) Por otro, está la nueva corriente jurisprudencial que ve al instituto de la responsabilidad patrimonial, no como un mecanismo de reparación de las lesiones antijurídicas, sino como un sistema de cobertura de riesgos o de solidaridad social.

Otro aspecto que se puede mencionar en una óptica general, dicha responsabilidad puede generarse, tanto por actividad lícita como por la actividad ilícita, donde abarca todos los daños ocasionados por el Estado, a través de sus órganos en ejercicio de la función pública; entonces comprenderá los tres ámbitos de la administración, pero también a sujetos particulares que se hallen en funciones administrativas; de ahí que pueden distinguirse objetivamente:

Un actuar ilícito, responsabilidad por falta o funcionamiento anormal del Estado en su actividad formal, o sea, a través de actos administrativos.

Por su actuación lícita, como limitaciones al derecho de propiedad por expropiación, limitaciones por razones urbanísticas, de necesidad colectiva, del interés que el estado a través de sus instituciones pueda perseguir de forma directa o indirecta, entre otras.

Por inactividad, omisiones, abstenciones, cuando la administración no realice las funciones que tiene encomendadas y sin fundamento legal aparente o motivo para dejar de actuar.

Por actividad contractual, en los contratos administrativos, entonces su estudio puede realizarse desde dos perspectivas:

- 1) **Desde la falta o funcionamiento anormal del servicio**, es decir que no es prestado de manera general, regular y continua; en este caso el Estado no cumple con su obligación de satisfacer la necesidad colectiva, la finalidad

del servicio público. Como ejemplo de este tipo de responsabilidad pueden señalarse: daños accidentales causados por obras públicas o inmuebles cuya administración y mantenimiento están bajo la custodia del Estado.

- 2) Por sacrificio particular**, que surge cuando el Estado en ejercicio de su actividad lícita, causa un daño y rompe el principio de igualdad ante las cargas públicas; lo cual significa un sacrificio para el particular que excede de aquél común que todos los gobernados deben soportar, como sería la revocación de contratos administrativos por razones de interés público.

Otras características de la responsabilidad patrimonial, que se pueden distinguir son:

1. El daño imputable a la Administración, entendido como la disminución sufrida en el patrimonio del gobernado, como consecuencia de una actuación administrativa. Por tanto debe ser real y debe estar individualizado con relación a una persona, o una colectividad; hacia la cual sea enfocada la actividad normal o anormal, aplicable a una situación permitida por la ley. Al respecto, Rafael Badell Madrid, puntualiza, “Es necesario que el daño sea antijurídico, esto es, que se trate de un daño que el administrado no tiene el deber jurídico de soportar, dado que excede del común de las cargas que la gestión administrativa comporta para la colectividad...”, diferenciando el propio autor que si el origen del daño es una actuación ilegítima, su reparación se extenderá hasta lo moral, más cuando proviene de una disposición legítima, la reparación debe limitarse al valor del derecho sacrificado y los daños producidos.

2. El nexo causal, que permita vincular ese daño con la gestión administrativa. Es decir, que exista como causa del daño la actuación de la Administración, situación que puede desvirtuar **la fuerza mayor**, circunstancia que opera como eximente de la responsabilidad, como por ejemplo, durante la ejecución de una obra pública un acontecimiento inevitable afecta su realización. **El hecho de un tercero**, o sea, cuando el daño se deriva a una persona distinta al afectado y al autor, para que funcione como eximente será necesario que la intervención de la víctima haya sido la única y exclusiva causa del daño; pero si se da la concurrencia de la culpa de la víctima y la actividad de la Administración para originar el daño, la responsabilidad se distribuye entre las partes, atenuando la de aquélla, la contribución del gobernado.

1.4. Clasificación de la Responsabilidad

La Responsabilidad Patrimonial del Estado es una figura del Derecho Administrativo que consagra los principios de responsabilidad directa y objetiva, otorgando certeza al particular de que siempre que el Estado le produzca lesiones patrimoniales con su actividad, responderá de manera directa con una indemnización, es así como se encuentra establecida la principal clasificación de nuestro sistema jurídico vigente.

Así de conformidad con el artículo 113, segundo párrafo, de la Ley Suprema, la responsabilidad del Estado es **Objetiva**, lo que implica que para que nazca el derecho del particular a ser indemnizado, basta con que a consecuencia de la actividad administrativa de aquél se le cause un daño que no tiene el deber jurídico de soportar, siendo irrelevante la presencia de la culpa o dolo del servidor público involucrado (Nación, La Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2011).

La responsabilidad Objetiva, excluye toda idea de culpa por parte del agente del daño, incluso por cualquier actuación irregular imputable al mismo, en otras palabras es entendida desde la teoría del riesgo creado, de aquellas actividades que la Administración lleve a cabo y sean creadoras de un *riesgo* especial para los demás, y que en caso de que este riesgo se materialice ocasionando daños al particular, el Estado deberá responderle *directamente* y no de forma subsidiaria o solidaria, sin embargo para el Legislador la responsabilidad objetiva, se encuentra basado en el sistema de la teoría del riesgo, lo que en principio, contradice la propuesta doctrinal de adoptar un sistema sustentado en la teoría del perjuicio o daño objetivo, es por ello que el autor de la actividad creadora de ese riesgo será responsable del daño que por el mismo se pueda ocasionar, sin tener que acreditar la existencia de culpa de dicho sujeto; por lo tanto, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado esta característica significaría que en los supuestos de que la Administración pública lleve a cabo actividades riesgosas, debe aplicarse un criterio de responsabilidad objetiva para el caso de que por el desarrollo de esa actividad se ocasionen daños, responda la Administración *directamente* frente al particular afectado, lo que significa que el ente público debe indemnizar, sólo los daños que *el particular no esté obligado a soportar*, por no existir una causa de justificación que así lo legitime; este giro en el fundamento de la obligación reparatoria hacia la perspectiva del patrimonio dañado es a lo que se le ha denominado "objetivización" de la responsabilidad.

El mismo artículo 113, párrafo segundo, prevé el carácter ***Directo***, de la responsabilidad del Estado, lo que significa que el particular que resienta de un daño en sus bienes o derechos, en razón de la actividad administrativa irregular del Estado, pueda demandar, desde luego, a éste, sin tener que actuar previamente contra el servidor público que causó la afectación.

En este sentido la responsabilidad del Estado, es directa porque implica que la conducta de un servidor público que forma parte de un órgano administrativo, le será imputable a este último para resarcir con eficacia el daño causado a un particular, es por ello que bajo esta concepción de responsabilidad no es necesario identificar al causante o servidor público del daño, pues es el Estado a quien se le puede exigir la indemnización correspondiente, esto tiene su fundamento en la teoría del órgano la cual señala que el Estado expresa su voluntad a través de las personas físicas, que actúan y obran a nombre de él, por lo que las conductas realizadas por éstos se reputan propias del Estado, al ser su propia naturaleza, la actividad estatal sólo se concibe a través de acciones u omisiones de sus órganos, surgiendo así la aplicación de la teoría de la responsabilidad directa del Estado.

Bajo este esquema de responsabilidad, el Estado responde al reclamo de indemnización que los particulares le formulan, cuando la actuación de los servidores públicos les ocasionen lesiones en sus patrimonios, no obstante el Estado se reserva el derecho de repetir lo pagado o reclamar la responsabilidad contra el servidor público que con su conducta, haya incurrido en una falta o infracción grave, y será quien finalmente responda.

Destacando la importancia de esta responsabilidad directa y objetiva por parte del Estado, como una derecho para el gobernado, a quien se le asegura que el Estado responderá por los daños causados por el servidor público, abandonando el criterio anterior de fincar en primer término la responsabilidad al servidor público y en segundo término el Estado quien respondía de forma subsidiaria o solidaria.

Para efectos de precisar lo antes señalado, se cita la siguiente tesis jurisprudencial, que para pronta referencia se transcribe en su parte conducente:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Del segundo párrafo del numeral citado se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, la cual será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. A la luz del proceso legislativo de la adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la "responsabilidad directa" significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor; mientras que la "responsabilidad objetiva" es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración. (Responsabilidad Patrimonial del Estado objetiva y directa. Su

significado en términos del segundod párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, 2008)

1.5. Sujetos y objeto de la responsabilidad

La relación jurídica que supone la Responsabilidad Patrimonial del Estado, en entre dos sujetos, uno denominado activo, quien tiene el derecho personal de exigir una prestación y otro denominado pasivo, quien tiene la obligación de realizar la prestación o responder.

El sujeto activo le corresponde al particular, quien a causa de la actividad administrativa irregular, realizada por el Estado, resiente un daño que no tiene la obligación jurídica de soportar, así como también tiene el derecho a ser indemnizado, en el texto vigente constitucional la lesión comprende cualquier bien o derecho de este sujeto,

El artículo 113 constitucional concede un derecho sustantivo a reclamar la responsabilidad administrativa al Estado, sin especificar la vía por la cual debe ser exigida, aclarando que no es materia del presente trabajo abordar el procedimiento de reclamación, sino dejar en claro los derechos del particular afectado, Dicho precepto establece que 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; así como que éstos "tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes", las reclamaciones en la vía administrativa benefician a los ciudadanos, en la medida en que les dan la oportunidad de reclamar por los daños sufridos sin necesidad de iniciar un

procedimiento jurisdiccional de naturaleza más larga. Además, la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece reglas más beneficiosas respecto de la acreditación del actuar estatal, el daño y el nexo causal, que los estándares clásicos de responsabilidad civil extracontractual, en segundo lugar, después de la resolución administrativa queda abierta la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, la cual si bien es una entidad estatal, será típicamente distinta a aquella a la cual se imputa el daño. Y por último, queda siempre abierta la vía de los tribunales federales de amparo, lo cual refuerza la inexactitud de sostener que la obligación de reclamar la responsabilidad del Estado por la vía administrativa desnaturaliza el derecho a ser indemnizado, consagrado en el artículo 113 de la Constitución. (Responsabilidad del Estado por daños derivados de actividad administrativa irregular debe reclamarse por la vía administrativa, de conformidad, con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, obligación que no desnaturaliza el derecho , 2011)

Por lo que respecta al Sujeto Pasivo, de la relación jurídica de la responsabilidad extracontractual, corresponde al Estado, por tanto el reclamo de indemnización por daño, debe formularse contra la entidad administrativa de la que forma parte el servidor público, causante del daño reclamable, quien deberá reunir la característica de personalidad jurídica y patrimonio propio, es importante señalar que en ocasiones no es fácil poder identificar la obligación reparadora, en razón de que pueden presentarse actos o hechos productores de daños correspondientes a diversas entidades, o bien que una entidad ejecute la orden en otra, como pudieran ser los convenios de colaboración administrativa, así surge por una lado la participación y la concurrencia, donde la competencia entre los diferentes poderes públicos se hace presente, lo cual es muy usual y se traduce en una simultánea o sucesiva producción de lesiones en los derechos o bienes de los ciudadanos, de lo que se deduce la conveniencia de examinar cada caso en particular para determinar el alcance de la obligación reparadora de la entidades

administrativas involucradas en la producción del daño, y cuyo criterio para resolver esa problemática debe partir del criterio de imputar el daño preferentemente a quien sea el titular del servicio público o actividad administrativa de que se trate, con lo que se protege el derecho de integridad patrimonial del particular, sin embargo este criterio no es el único, teniendo otras opciones como; Criterio Orgánico; Una Administración debe ser elegida responsable de las consecuencias dañosas de la acción de un agente o imputables a una cosa dependiente de ella, para poder determinar es necesario conocer los vínculos de adscripción o de pertenencia; b) Criterio Funcional: Busca como responsable al titular de la competencia en la que encuentra el servicio que ha producido las lesiones; Criterio Decisional: Que tiene en cuenta el poder de decisión que tiene un organismo público, sobre la actividad o servicio productores del daño. (Estrada, 2006)

El artículo 2 segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro, establece: Artículo 2. Son sujetos de esta Ley, los entes públicos del Estado de Querétaro.

Para los efectos de la presente, se entenderá por entes públicos, los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo del Estado, los organismos públicos autónomos, las dependencias, las entidades de la Administración Pública del Estado, la Procuraduría General de Justicia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, los municipios del Estado, los organismos descentralizados, loa (sic) fideicomisos públicos y las empresas en las que participen de forma mayoritaria el Poder Ejecutivo del Estado, así como cualquier otro ente público de carácter estatal o municipal.

Cabe destacar que dentro de los entes públicos que se señalan en la ley en comento, se hace referencia a los poderes legislativo y judicial, éstos responderán de igual forma por toda actividad administrativa irregular del Estado, dentro de las funciones o actos materialmente administrativos que lleven a cabo.

En el ámbito federal el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, señala; para 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 concedente que sea de ineludible cumplimiento para el concesionario, el Estado responderá directamente, situación que no acontece para el caso de la ley, en la materia, para el Estado de Querétaro, en la que no quedan comprendidos, los notarios y corredores públicos, los concesionarios o cualquier otra persona física o moral que en ejercicio de alguna patente, permiso o concesión, preste un servicio público, pues así lo determina el artículo 2 último párrafo.

El objeto de la responsabilidad, consiste en el propio objeto del derecho que es la prestación, la conducta exigible por el acreedor al deudor, (Estrada, 2006) para los efectos de los daños causados con motivo de la actividad irregular del estado será pues la reparación, y ésta consistirá en dejar indemne al sujeto activo (particular afectado), compensado económicamente que restaure los derechos o bienes dicho de otra forma la integridad del patrimonio afectado con la actuación administrativa, y cuyo presupuesto de procedencia se establece el no tener la obligación jurídica de soportarlos, en cuyo caso no nacería dicha obligación resarcitoria o reparadora que constituye así el objeto de la responsabilidad.

Como característica de la reparación patrimonial, ésta debe ser integral a fin de restablecer la igualdad que supone soportar equitativamente las cargas públicas, es decir equivalente al daño sufrido, por tanto se puede afirmar que la restitución del patrimonio afectado debe recuperar su valor anterior al suceso dañoso, mediante la reparación integral de los daños y perjuicios ocasionados.

Uno de los criterios para determinar la reparación es tomar en cuenta los beneficios dejados de percibir como consecuencia del hecho dañoso, que se le conoce como “perjuicio” mismo que deberá de acreditarse, éste tema se abordará en el siguiente punto del presente capítulo.

1.6. Requisitos de la Responsabilidad

En el tema de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, la doctrina y la jurisprudencia han señalado presupuestos necesarios para que ésta pueda surgir, como son:

a) **El Daño y la existencia del perjuicio;** entendido como lo establece el Código Civil, La pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, (Código Civil para el Estado de Querétaro, 2007).

La responsabilidad patrimonial podrá emerger, sólo si existe una lesión patrimonial como resultado de una acción u omisión del ente público, esta lesión es reclamada por quien la sufre en su esfera jurídica, tanto por los daños sufridos

como por las ganancias lícitas que, de no haber sido por la actividad administrativa irregular, aquel hubiera obtenido. Por tanto el perjuicio es entendido como un lucro cesante, toda ganancia o provecho que deja de percibirse a consecuencia de un acto ilícito o el cumplimiento de una obligación.” (Código Civil para el Estado de Querétaro, 2007).

Los daños y perjuicios que el particular afectado puede reclamar, como responsabilidad atribuible al Estado, son; **Materiales:** Aquellos que producen afectación a los derechos de contenido patrimonial; **Personales:** Tiene este carácter aquellos que atentan contra la integridad física de las personas, o bien la lesión orgánica o perturbación funcional, o bien, cae en un estado patológico, a causa de la actividad administrativa irregular, por parte del este público del Estado, y **Morales:** Lesiones causadas a una persona sus derechos no patrimoniales, se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. (Código Civil para el Estado de Querétaro, 2007), aquella lesión que no es patrimonial o inmaterial, se le llama daño moral.

Por tanto la legislación vigente para el Estado de Querétaro, contempla que no sólo los daños y perjuicios materiales pueden ser producto de responsabilidad patrimonial del Estado, sino también los personales y morales, el artículo 4 de la ley de las materia señala; Las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial que sean reclamadas al Estado, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionadas con una o varias personas y ser desiguales a las que pudieran afectar al común de la población

Lo daños y perjuicios, para poder ser reclamados, deberán reunir los siguientes requisitos:

Reales y Efectivos; Esto es que efectivamente se haya producido o materializado en el patrimonio del particular afectado, que sea cierto que el acto administrativo haya surtido sus efectos y por tanto se haya cumplido, aun y cuando el particular pueda aducir que se trate de un acto irregular y que no tiene la obligación jurídica de soportarlo, pues es en este punto donde efectivamente el particular se siente de la lesión sufrida, de otra forma no es posible admitir especulaciones, condiciones, actos futuros o posibles afectaciones.

Evaluables en Dinero: Deben tener una trascendencia económica que pueda ser apreciable, la afectación sufrida debe llegar al grado de no sólo ser indeseable, sino que represente una carga financiera para el Estado, el artículo 9 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro, señala; que la indemnización a pagar deberá ser en dinero o convenir su pago en especie, la cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado, cuando sea de carácter continuo.

Directamente relacionados con una o varias personas; El daño debe sufrirlo una persona o grupo de personas en particular, individualizarse evitando una generalidad de individuos, o un daño colectivo, es decir, no puede tratarse de daño generales, que afecten a la totalidad de la población, sino de daños individualizados.

Desiguales a las que pudieran afectar al común de la población; No debe de tratarse de cargas o imposiciones genéricas a los administrados, o bien dicho de otra forma, el daño resarcible será aquel que sobrepase las cargas comunes de la vida social, o de afectaciones desproporcionadas que sufre una persona o grupo de personas.

EL daño y perjuicios, antijurídicos; No basta con el daño o perjuicios ocasionados, la lesión sufrida por el particular además de ser material, personal y moral, es necesario que ese perjuicio patrimonial sea antijurídico, es lo que le da el carácter de lesión indemnizable, es cuando no existen causas que justifiquen la capacidad de legitimar el perjuicio material producido, por ello se habla de la afectación o daño que sufre el particular sin tener la obligación de soportarlo y es por ello que puede exigir del Estado su reparación.

Concluyendo, no basta la presencia de daños y perjuicios o lesión patrimonial en la esfera de los derechos de los particulares para que la responsabilidad patrimonial del Estado se exprese, sino que esa lesión le sea imputable al Estado. (Ramos Torres, 2003, pág. 135) para Rafael Bielsa la realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad física de personas que son, en sentido lato, según el carácter de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al Estado, se dividen en funcionarios y empleados.

- b) **La actividad administrativa irregular del Estado;** La actividad que el Estado lleva a cabo y que puede lesionar al particular, se distingue en dos tipos:

1. *Los Causados por la actividad regular del Estado*, la cual en nuestra legislación no se encuentra prevista, pues el legislador estimó a través de las *Comisiones dictaminadoras y después de haber deliberado sobre la pertinencia de establecer un régimen amplio y general de responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, incluir como susceptible de responsabilidad del Estado, y por ende, de las indemnizaciones respectivas, a toda actividad lesiva de la Administración Pública que fuese consecuencia del funcionamiento ya sea regular o irregular de la actividad administrativa del Estado, se ha considerado conveniente restringir, cuando menos por algún tiempo, la responsabilidad del Estado exclusivamente a su actividad administrativa irregular; máxime que se encuentran resistencias a aceptar que el Estado pudiese ser responsable de los daños y perjuicios que con su actuar irroga a los particulares en el caso de haber actuado de acuerdo a los estándares medios de los servicios públicos, es decir, que sean consecuencia de su actividad administrativa regular o normal.*

Sobre este tema, se abordará en el presente trabajo, la inclusión de la responsabilidad patrimonial del Estado, en la actividad administrativa regular.

2. *La actividad administrativa irregular del Estado*; Sin duda este requisito es el más importante, pues la actividad que el Estado lleva a cabo debe ser “Irregular” que consiste en la condición y causa de responsabilidad, es la irregularidad de la actividad lo que origina la existencia jurídica del deber de soportar el daño. (Roldán Xopa, marzo 2004, tercera época, año VIII, num. 105).

El artículo 1 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro, define la actividad irregular del Estado, como aquella que cause un 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, es decir sólo cuando sin atender a las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración, puede actualizarse la responsabilidad patrimonial, la cual será objetiva y directa.

Es condición para que el particular con derecho a reclamar la indemnización correspondiente, que el Estado actúe de forma irregular, no obstante esa actuación debe ser una **actuación pública del Estado o bien en sus relaciones de derecho público**, por lo que los servidores públicos deben actuar en el ámbito de sus funciones públicas que supone representan al Estado y que consecuentemente debe responder de los daños que por ellas se generan, de tal forma que la conducta del servidor público debe estar prevista en la estructura del órgano de que se trate, del ente público del Estado, pero que como se ha dicho actúe en el ejercicio de sus funciones que por ley se le han encomendado, siendo el acto de autoridad el que deberá ser realizado de forma irregular para que el Estado pueda responder.

De la misma forma la actividad debe ser de índole administrativa, entendida como aquella que sea destinada a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos, se puede afirmar que la expresión de esa actividad lo constituye el acto administrativo, pues éste crea situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer necesidades de la colectividad o la comunidad.

Sobre este tipo de **actos administrativos** es pertinente señalar que principalmente le corresponden al ejecutivo como autoridad administrativa, sin embargo las autoridades legislativas o judiciales también los pueden realizar sin que por ello se afecte el principio constitucional de división de poderes, pues así lo ha sostenido en criterio definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar que no se impide que un poder lleve a cabo actos ubicados dentro de la flexibilidad de competencia de los otros dos, de ahí se advierte la existencia de actos formalmente y materialmente administrativos, conforme a la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la obligación de reparar el daño causado al particular, por la actividad administrativa no sólo del poder ejecutivo, sino también por los otros dos poderes, sólo respecto de actos administrativos realizados de forma irregular, y no comprende aquellas actividades propias de los poderes legislativo y judicial.

El Carácter de la actividad administrativa debe ser irregular, corresponde sólo a actos realizados de forma anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración, se trata de una actuación que no acorde al principio de legalidad, pues escapa a las facultades que les fueron conferidas a la autoridad y que lesione a un particular es susceptible de indemnización, por ello el particular no tiene la obligación jurídica de soportarlo, en razón de que no existe fundamento legal o causa jurídica de justificación para legislar el daño de que se trate.

c) **Nexo Causal**; Se trata de un elemento de vital importancia, donde descansa la verdadera eficacia de la concepción de la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado, pues debe acreditarse que existe un vínculo de causa-efecto entre la lesión indemnizable y la actividad del Estado, sobre este punto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que “para probar la vinculación que existe

entre un hecho y las consecuencias que acarrea, es necesario demostrar que aquel, es relevante o ha influido para producir el resultado dañoso, lo que implica descartar todos aquellos elementos intrascendentales en el resultado, es decir, deben determinarse las circunstancias más adecuadas, eficaces, directas, indispensables, próximas y decisivas para provocar la lesión. (Nación, La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado por daños causados a los bienes y derechos de los particulares en el Distrito Federal., SCJN/II, 2009, núm 43).

CAPÍTULO II TEORÍAS SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

La responsabilidad extracontractual del Estado, debe estar justificado y por ello existen diversas formas que atienden a ese deber de reparar los daños causados a los particulares. En el presente trabajo se tratan los principales criterios normativos de imputación.

2.1. Teoría de la Responsabilidad por Riesgo;

Esta teoría surge como una necesidad ante la ineficiencia de los criterios adoptados por el Derecho Civil, que no respondían adecuadamente, a los acontecimiento lesivos como resultado del actuar de la Administración Pública, y como resultado se explica que la administración puede ser responsable, aun sin culpa en el servicio público, ello como producto de las resoluciones de los tribunales, donde se apoyan en las faltas del servicio público, para condenar a la administración, por violaciones a la ley, por negligencia o imprudencia de un agente. No obstante en estos casos no aparece la culpa y así lo tribunales reconocen la responsabilidad del Estado, surgiendo así una especie de garantía o seguro a favor del particular, contra el daño que le pudiera ocasionar el funcionamiento normal de los servicios públicos, o lo que se ha llamado el riesgo administrativo.

Existe la posibilidad de que se presenten faltas en el servicio público, constituyendo un riesgo, que cuando se verifica el Estado soportará las consecuencias por ser su responsabilidad, es una *responsabilidad por riesgo*, bajo este supuesto se habla de responsabilidad por riesgo objetivo, así el daño causado debe ser soportado por la colectividad, debiendo limitarla cuando se trata de casos fortuitos y no existe ninguna responsabilidad de los agentes. Este criterio

resulta excesivo poder aplicarlo a todos los actos de la Administración, presuponiendo que toda la actividad del Estado es socialmente riesgosa, sin embargo se centra en el aspecto relativo a los servicios públicos, como la falta de éstos para que se produzca el daño al particular, pasando inadvertido que son muchas más las actividades que el Estado realiza y bajo esta óptica no es posible adjudicar una responsabilidad al Estado, por el riesgo que se produce proveniente del funcionamiento de los servicios públicos al no tratarse de un problema de imputabilidad debe entonces pensarse qué patrimonio debe soportar el riesgo inherente a la actividad gubernativa. Por lo que si un servidor público, al cometer una falta en el servicio, obraba con el objeto de asegurar el funcionamiento del servicio, la indemnización para la víctima debe tomarse de la caja pública.

Este criterio justifica la posibilidad de imputar a un sujeto, por disposición de ley, un daño o culpa por ello, que tienen como causa el riesgo creado, puede asimilarse a todos aquellos que integran el funcionamiento normal o regular de la administración, y dentro de estos casos se encuentran el caso fortuito y la fuerza mayor, no se excluye de la responsabilidad, en ambos casos la Suprema Corte de la Nación ha sostenido que son sucesos de naturaleza o de hechos del hombre, siendo extraños al obligado, le afectan en sus bienes o derechos, impidiendo de forma temporal o parcial el cumplimiento de obligaciones, sin que tales hechos le sean imputables directa o indirectamente por culpa, y cuya afectación no se puede evitar con los medios normales de que se disponga, para prevenirlo, resentirlo o evitarlo, sin embargo se tiene que precisar que en cuanto al caso fortuito, la indeterminación y la interioridad lo caracterizan, y para el caso de la fuerza mayor su determinación irresistible y exteriorización, así los riesgos creados forman parte propia o interna de la Administración, la cual debe de responder. La fuerza mayor no tiene elementos esenciales que permitan conectar el evento dañoso con el objeto dañado, razón por la cual no pueden imputarse a

la Administración los daños que se ocasionan por causas extrañas a la misma y a un para el supuesto de que pudiera prever los daños por la Administración, no podría evitarlos.

2.2. Teoría de Igualdad y proporcionalidad de las cargas;

La teoría de la igualdad ante las cargas públicas de Teissier parte de que los particulares no deben sufrir más, los unos de los otros, las cargas impuestas en el interés de todos, por lo que los daños causados a los particulares en el ejercicio de la función administrativa deben ser imputables a la cuenta de gastos generales de los servicios públicos, y pagados con fondos provenientes de los impuestos, cuando el servicio público haya sido prestado irregularmente.

Las cargas públicas deben ser repartidas entre todos los ciudadanos en razón de sus facultades, este principio exige la reparación del Estado por el daño causado a un particular por el servidor público, no toda intervención lleva como fin la indemnización, pues ésta sólo debe prestarse cuando el Estado, transgrede un derecho subjetivo que se halla en colisión con el bien común, y se causa con ello al afectado un daño que constituye un particular sacrificio que hace a la colectividad, su propósito será en compensar una carga determinada impuesta al individuo o grupo, y exigida por el interés general, haciendo recaer el daño por la colectividad, pues de no considerarlo así sería jurídicamente inadmisibles que unos particulares se sacrificaran involuntariamente y sin el deber de hacerlo en beneficio de la comunidad sin que ésta restableciera la igualdad alterada.

2.3. Imputabilidad al Estado

Como se ha precisado ampliamente, el daño o lesión patrimonial al particular, sin que éste tenga la obligación jurídica de soportarlo, no es suficiente para que se reclame el derecho a indemnizar, pues para ello es necesario que sea imputable al Estado, quien actúa a través de sus agentes, servidores, funcionarios o empleados públicos, y en este sistema patrimonial, será el Estado quien debe responder por el actuar u omisión esas personas físicas, sin embargo esta relación entre el servidor público como representante del Estado, debe de estar perfectamente definido, o mejor dicho limitado, pues la voluntad estatal se manifiesta de diversas formas.

La *teoría de la representación o teoría del mandato*; pretende justificar la imputación al Estado de los actos u omisiones de sus agentes. Sostiene que el Estado como persona moral se encuentra representada de forma legal y mediante contratos de mandato como los que derivan del Derecho Privado, establecen las funciones y limitaciones de las facultades representativas, sin embargo esta concepción no puede ser utilizada en el Derecho Público, por una simple razón; las facultades derivan de la ley y no de un acuerdo de voluntades, característica del Derecho Privado.

Esta representación se formaliza en los contratos de mandato que establecen los alcances y límites de las facultades representativas, los cuales si son excedidos no obligan a sus mandantes, salvo ratificación expresa. En el Estado Social y Democrático de Derecho, la Constitución determina la forma de ejercer el poder público, imponiéndole límites a los que debe ceñirse; mientras que el Derecho Civil regula el contrato de mandato. En el Estado los efectos del ejercicio del poder público, el órgano y el servidor público integran una sola voluntad; mientras

que para la formación del contrato de mandato se requiere la voluntad entre particulares, de conformidad con el Derecho Civil. (Ramos Torres, 2003, págs. 136, 137)

2.4. Teoría del Órgano

Concibe a las personas jurídicas, como un conjunto de órganos, de tal forma que si estos desaparecen dejaría de haber personas jurídicas, en este sentido se postula este criterio en donde lo realizado por los órganos es directamente atribuible a la persona jurídica de que se trate, y por ello los empleados más que representantes del Estado, se encuentran inmersos en el órgano administrativo estatal, como una parte integrante de ella, y su existencia se da por la creación jurídica que el Derecho impone, como lo establecen las normas, y le otorga competencia determinada quien sólo puede manifestarse a través de los individuos que expresan su existencia, como resultado de esta punto de vista, se vincula el *principio de imputación*, formulado por Hans Kelsen, que refuerza ésta teoría, pues afirma que la persona jurídica se convierte así en un punto de imputación, pues el acto estatal en un hecho de creación normativa imputable a la Unidad de Orden Jurídico, es decir la noción de órgano del Estado supone la conjunción de una persona llamada servidor público y una función administrativa que le está conferida a esa misma persona, conformando ambas una unidad.

Esta teoría fue elaborada por Otto Von Kierge, quien postula que la actuación de los órganos del poder público es atribuible a la persona jurídica de que se trate. Pero para que la actuación del órgano se formalice se necesita del servidor público que exprese la voluntad del órgano del cual forma parte. (Ramos Torres, 2003, pág. 136)

Para la *teoría organicista*, las acciones de los servidores públicos, en el ámbito de su función pública supone los realizados por la Administración Pública y es por ello responsable de los mismos, así la noción de órgano admite la conjunción de una persona física llamada agente público. El estado quiere y obra por sus órganos, cuando los agentes quieren y obran, es el Estado quien lo hace, cuando ellos comenten una falta, es el Estado quien la comete; le es imputable y por tanto es directa y personalmente responsable, con este planteamiento la responsabilidad del Estado encuentra una justificación para que sea responsable no sólo por el daño causado, sino por los perjuicios que ocasione.

Es importante apuntar que esta teoría no hace distinción entre los actos de autoridad y actos de gestión que realicen los servidores públicos, pues se acepta para todos los actos, incluyendo en nuestro sistema a los órganos públicos autónomos, y para el caso de la Ley Federal, se contempla respecto de los concesionarios por algún servicio público, también el Estado será responsable.

Existen condiciones o requisitos fundamentales, para que al Estado le sea imputable un daño antijurídico.

1) *La acción u omisión de su actividad o función administrativa* expresada, sea indistinta o concurrente, en forma de actos o hechos administrativos; La ejecución de actos materiales o de actos que lleven a determinar una situación jurídica concreta, así como los actos jurídicos reglados y también los llamados discrecionales.

2) *La relación del Estado y sus agentes*, los cuales quedan integrados al órgano administrativo, a través de los servicios o actividades que presta, por lo que aquellos actos que realicen los agentes públicos fuera de sus atribuciones de competencia, no serán imputables al Estado y por efecto debe responder el servidor público, que en su actuar no existe esa representación del órgano, ya que su voluntad no fue la del Estado, sino una voluntad personal motivada por intereses personales en donde no puede ser atribuible al Estado.

3) *La titularidad del Estado* respecto de la actividad administrativa o servicio público que preste a través de sus agentes, debiendo precisar que no sólo es en lo referente a lo servicio público, en su sentido estricto, sino a toda la actividad que realiza de forma habitual la administración pública, motivo por el cual para efectos de evitar confusión terminológica se conviene mejor utilizar “actividad administrativa”, en el sentido amplio del servicio.

En este último requisito es conveniente señalar que la titularidad de la actividad administrativa, permite que no sea indispensable la identificación exacta de los agentes presuntamente generadores de los daños reclamados por un particular, ya que en ocasiones esto pudiera ser de difícil individualización al causante de los daños, ya sea por un mal funcionamiento, porque no haya funcionado o bien haya funcionado de forma defectuosa, es imputable al titular de la organización o servicio quien es el Estado.

2.5. Teoría de la Falta Del Servicio

Éste criterio surgió en Francia y se basó en la distinción entre la falta de servicio y falta de personal, con el objeto de atribuirle al Estado su responsabilidad por el funcionamiento normal o anormal de un servicio público, es un elemento que se

relaciona con la imputabilidad que se ha venido señalando, por lo que respecta al funcionamiento normal de un servicio público se refiere a aquellos casos de daños incidentales o eventuales que tengan lugar como consecuencia de una actividad legítimamente emanada de la Administración, siendo que a estos casos no les corresponde la obligación de resarcimiento. El funcionamiento anormal del servicio público, comprende todos los supuestos de responsabilidad originada por una actividad objetivamente ilegítima de los entes públicos, el funcionamiento anormal se refiere a un rendimiento medio del servicio de que se trate y estará sujeto a una estimación de diversos factores, de esta forma se demuestra que no sólo es la culpabilidad del ente público lo que justifica la imputación del hecho dañoso a la Administración Pública, sino la conducta del propio agente en cuanto se exteriorice como funcionamiento ilegítimo o anormal del servicio o la actividad administrativa.

Para determinar la objetividad ilegítima de la actividad administrativa, no es necesario el comportamiento culpable, y por este motivo es más fácil demostrar la ilegitimidad o anormalidad del servicio público, y en nuestro sistema jurídico se adopta la irregularidad de la actividad administrativa, y éste será el elemento a demostrar para que genere el derecho del particular a reclamar, la culpabilidad no tiene relevancia alguna, pues no se encuentra señalado en este sistema de responsabilidad objetiva, dado que es la ilegalidad del acto lo que refuerza la imputación del daño a la Administración, y lo que es esencial, es la existencia de la lesión resarcible es lo que juega como la medida de la imputación del daño, y en cuanto éste se acredite con motivo de la actuación irregular ésta determinará siempre el deber de repararlos, por tanto la ilegalidad es un índice de la anormalidad del funcionamiento, y por ende facilita dicha calificación.

En la actualidad este criterio se adopta para fincar responsabilidad a los servidores públicos infractores, más que al Estado directamente- en ejercicio o con motivo del desempeño de sus funciones encomendadas. (Ramos Torres, 2003, pág. 134). Es así que en el procedimiento disciplinario que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tiene por objeto comprobar si el servidor público “inculcado” incurrió en alguna falta de servicio u obligaciones señaladas en la Ley. Por ello el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

2.6. Teoría de la Lesión Antijurídica

Sin embargo, las teorías antes comentadas resultaron insuficientes para justificar la responsabilidad patrimonial del Estado en el campo del derecho público, hasta que surgió la teoría de la lesión antijurídica, derivada de los planteamientos de Vittorio Emmanuele Orlando y desarrollada con amplitud por Eduardo García de Enterría y Jesús Leguina Villa, que trata de superar las categorías civilistas de la responsabilidad patrimonial, para garantizar la integridad patrimonial de los gobernados respecto de la actuación del poder público.

La teoría de la lesión antijurídica se considera novedosa por su contenido y forma en que trata la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, pues los esfuerzos del pasado por establecer una responsabilidad quedaron sin mucho éxito, ocasionando que esta institución no tuviera por mucho tiempo un avance y una regulación que los particulares y la sociedad reclamaban, la responsabilidad del funcionario de forma personal que se estableció, no fue sino un fallido intento, pues en muchos casos los ingresos personales del funcionario no permitía garantizar la reparación del daño, lo cual paralizaba cualquier esfuerzo de las actividades administrativas.

Un sistema de responsabilidad patrimonial, debe garantizar al particular los daños sufridos aun siendo estos cuantiosos, cuando la actividad administrativa los produzca, para lo cual esta teoría surge para reducir al máximo los elementos subjetivos de la rama administrativa, como lo es la calificación del daño como perjuicio antijurídico, y no la conducta del sujeto que la ocasiona como anteriormente se establecía, y sin acudir a los elementos civilistas de ilicitud o culpa, o la falta del servicio público, es ahora la “*lesión*” en donde el fundamento radica en la lesión ilícita o antijurídica sufrida por el particular, en principio, de toda conducta culpable y aun ilegal del agente público.

El criterio adoptado es no sancionar una conducta reprochable, sino el reparar objetivamente una lesión cuya víctima no está obligada a soportar, bajo esta concepción se desplazan los efectos negativos del evento o actividad dañosa, desde la esfera jurídica del afectado y dirigirla a la Administración. Así el Estado centra su responsabilidad no en una función sancionadora, sino más bien en una finalidad reparadora, por ello el término de lesión destaca, ya que tiene un contenido jurídico propio, puesto que se define como un perjuicio antijurídico, debiendo precisar que el calificativo antijurídico, no se refiere a la antijuridicidad o ilicitud del daño o perjuicio que se cause, sino el perjuicio antijurídico propio entendido como aquel que el titular del patrimonio de que se trate no tiene el deber jurídico de soportar, aun y cuando el agente causante de la administración, lo haya ocasionado con toda licitud.

La justificación de la lesión antijurídica es el derecho de seguridad e integridad del patrimonio de los particulares, pues la antijuridicidad permite convertir el perjuicio económico en lesión indemnizable, pues el efecto de la acción administrativa por parte del ente público, se despliega en la cobertura del daño causado, en tanto en cuanto no existan causas e justificación que legitimen como tal el perjuicio de que se trate. Lo destacable de esta postura es que la responsabilidad no consiste en el descubrimiento del verdadero autor del hecho dañoso, sino en la fijación de un

criterio en el que pueda sustituirse la atribución automática del daño por una atribución jurídica.

Se puede decir que esta teoría de la lesión antijurídica deriva de una concepción amplia de los derechos humanos, con la finalidad de respetar la dignidad y el patrimonio de los gobernados, aplicando un principio de estricta justicia, bien común, solidaridad social y Estado de Derecho.

CAPÍTULO III LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL DERECHO MEXICANO

El sistema jurídico mexicano ha pretendido en los últimos años, adoptar los replanteamientos surgidos de los estudios doctrinarios, acorde a las exigencias reales de una sociedad que cada vez reclama justicia administrativa, intentando conceptualizar una administración eficiente y honrada, con leyes administrativas que modificaran su actuar en lo inconveniente e imperfecto; el argumento más aceptado para sustentar la responsabilidad plena del Estado, proviene de la corriente francesa, como muchas de las instituciones de nuestro Derecho Administrativo en México, refiriéndose a la igualdad de los individuos frente a las cargas públicas, bajo la cual si una actuación gubernamental causa daño a un sujeto, rompe la igualdad respecto de los demás administrados, lo cual obliga a su resarcimiento, confiriendo la carga del daño al erario público, conformado en términos del artículo 31 Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual es obligación de todos los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios, de manera proporcional y equitativa que las leyes señalen.

3.1. Regulación de la Responsabilidad Civil.

Durante mucho tiempo se mantuvo la idea de la irresponsabilidad absoluta del Estado, por estar íntimamente ligada al autoritarismo característico del antiguo régimen la razón de una soberanía entendida como un poder absoluto y con la concepción de una visión tradicional del Estado, así no era posible concebir que en

un Estado responsable, fuera obligado a reparar el perjuicio generado por sus funcionarios o empleados.

En México, la irresponsabilidad del Estado estuvo vigente hasta 1928, año en que se expidió el nuevo Código Civil, aún en vigor para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal. Hasta antes de la expedición de dicho ordenamiento, el Estado mexicano no respondía de los daños resultantes de actos provenientes de sus órganos de poder ni de sus servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

En consecuencia quienes resultaban dañados por actos realizados por servidores públicos, no tenían otro camino para intentar resarcirse de los daños recibidos que demandar en lo personal al agente del poder público autor del acto respectivo, a menudo respaldado de manera indebida por los encargados de impartir justicia.

La práctica evidenció que de los pocos casos en que el afectado logró vencer en juicio, en un alto porcentaje se encontró con la insolvencia del servidor público vencido, lo que hizo nugatoria su sentencia favorable.

El surgimiento del Estado de derecho y del principio de legalidad que conlleva, abrió paso a la concepción de la idea de la responsabilidad del Estado, los tribunales encontraron la responsabilidad civil de la administración pública del Estado moderno de derecho.

El artículo 1928 del Código Civil de 1928 introdujo en México, si bien con mucha reserva, la responsabilidad del Estado por la indebida actuación de sus servidores, al

establecer: El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado. De esta manera se establecen disposiciones específicas en relación a la responsabilidad que tiene como origen un hecho ilícito producido, pero de forma personal por el responsable.

Bajo el sistema civil, la responsabilidad extracontractual del Estado, se refiere a los actos ilícitos en que los funcionarios públicos puedan incurrir, el artículo 1910 del Código Civil; señalaba; *“El que obra ilícitamente contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.”*

Por su parte el artículo 1994, del referido código, señalaba; *El Estado tiene la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que le estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.*

Cabe resaltar, el reconocimiento de la responsabilidad del Estado fue de modesto alcance, toda vez que, por una parte, no incluyó los perjuicios ni el daño moral, y, por otra, su carácter subsidiario obligaba al afectado a promover dos juicios sucesivos, el primero para demandar al servidor público responsable y, en caso de obtener sentencia favorable y acreditarse la insolvencia del

demandado, iniciar nueva reclamación judicial, esta vez, en contra del Estado, por lo general sobreprotegido por el juzgador, se afirma esto, porque basta con recordar en el sistema presidencial del pasado, el poder que tenía y ejercía el Estado, a través del ejecutivo.

En los pocos casos en que el afectado lograba obtener las resoluciones favorables en tan complicado procedimiento jurisdiccional, se encontraba con el obstáculo insalvable de la falta de partida presupuestal que impedía realizar el pago respectivo.

Con relación a los fundamentos de la responsabilidad civil, cabe señalar que para determinar la producción de un daño, los fundamentos son: 1) La existencia de un daño causado a las personas o a los bienes; 2) La antijuridicidad del acto lesivo; 3) La existencia del nexo causal entre la acción antijurídica y sus consecuencias nocivas; 4) La existencia de culpa del causante del daño. Para poder hablarse del acto ilícito, es necesario que haya habido culpa, entendida ésta como la actuación de un individuo no ha sido la de un “hombre prudente y diligente”, criterio que fue considerado en abstracto por el juzgador civil, lo que ocasionaba graves problemas en las resoluciones dictadas pues esos criterios dependían del propio criterio del juzgador, desde otro punto de vista la culpa como requisito de la responsabilidad civil extracontractual está vinculada al acto ilícito que se traduce en una negligencia o ignorancia inexcusable.

El criterio que impero de la responsabilidad del Estado en el Derecho Civil, fue la teoría de la culpa como su fundamento, criterio que fue abandonado por el transcurso del tiempo por tres razones: el problema de identificar a los autores materiales del daño, lo que se le denominó como daños anónimos; la dificultad de los particulares de poder probar el ilícito actuar de los servidores públicos; la

teoría de la culpa sólo hace imputaciones a personas físicas con actividad propia y no a la del Estado. La culpa constituye uno de los supuestos de imputación de responsabilidad de los servidores públicos, más no de la responsabilidad del Estado, durante mucho tiempo la regulación en México a través del Código Civil y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sólo se referiría una responsabilidad del servidor y no a la responsabilidad directa del Estado.

La reforma que se realizó en el año de 1982, dio un avance significativo al extenderse la responsabilidad subsidiaria del Estado a resarcir el daño moral, mediante la reforma de los artículos 1916 y 1928 del Código Civil Federal, por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de la misma tienen los demás; *Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus funcionarios conforme al artículo 1928.*

La característica de la responsabilidad civil, es la subsidiaridad, esta clase de responsabilidad es consecuencia de la apreciación de que el verdadero responsable de un ilícito civil es el funcionario público, y por tanto sólo que éste no tenga bienes o que no sean los suficientes para cubrir el daño causado, el Estado hará frente a tal obligación ante el particular demandante. En otras palabras ante la necesidad de probar la culpa del funcionario público, para ver satisfecha la reparación de los daños causados en su patrimonio, el particular

deberá acreditar la insolvencia del servidor público como condición de procedencia para demandar al Estado.

En el artículo 1927 del Código Civil Federal, ya reformado, se incorpora un nuevo tipo de responsabilidad que es la obligación solidaria, para los casos en que los daños y perjuicios que se produzcan tengan como origen actos ilícitos dolosos, el particular afectado deberá acreditar la intencionalidad dolosa de su conducta activa u omisa, en este caso el Estado podrá repetir contra el servidor público infractor “el que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados y funcionarios y operarios, puede repetir contra ellos lo que hubiere pagado”.

En nuestro sistema mexicano de responsabilidad civil existen supuestos que pudiéramos denominar como objetivos de responsabilidad, es decir, no encuentran en la culpa la única causa generadora de responsabilidad y con ello evidenciar que no es la culpa el único criterio con el que puede hablarse de responsabilidad civil, de esta forma autores como Borja Soriano, sostienen que este sistema tiende a modificar, a ampliar las nociones fundamentales de la responsabilidad, y bajo esta concepción en la responsabilidad objetiva, un individuo será siempre responsable de las consecuencias perjudiciales para otros de los actos que ejecuta.

Algunos autores niegan, con razón, la aplicabilidad de criterios y principios del derecho civil en materia de responsabilidad del Estado y por ello afirma: Se le llama todavía a veces, 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 la normas de dicho Código (estas normas son invocadas,

pero con una constante modificación en atención a los principios del derecho público, Lo que hace ya inexacto que podamos hablar en rigor de "responsabilidad civil")" A lo sumo podrá 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.

3.2. Incorporación de la Responsabilidad Patrimonial en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde su promulgación, hasta antes de junio de 2002, no señalaba expresamente la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, en ésta se encontraban los principios de igualdad de las personas (artículos 1º, 12 y 13), el de la propiedad privada (artículo 27), como forma enunciativa, y se remitía a la legislación ordinaria le regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, como una consecuencia de la existencia misma del Estado de Derecho, y de los intereses de la colectividad en la lesión que sufren por el actuar del Estado.

Sin embargo, en nuestro sistema jurídico mexicano encontramos un escaso avance en la materia, Esta responsabilidad en sus diversos tipos, sin que se hayan hecho las reformas correspondientes derivada de la Constitucional, establecía de manera directa a los propios servidores públicos y no al Estado, y como antecedentes del reconocimiento de la responsabilidad por parte del Estado, se encuentran los ordenamientos legales emitidos por los actos emanados de las fuerzas revolucionarias y con motivo de las guerras, entre los que se pueden mencionar; Ley de Pensiones para Viudas y Huérfanos de los

Soldados Insurgentes y Españoles (1822), Indemnización al Convento de la Cruz de Oro, por los daños que sufrió con el incendio de pólvora (1849), Leyes de Juárez expedidas en Veracruz, por las que se acuerda indemnizar a las víctimas de los daños ocurridos por el bombardeo a Veracruz (1860), Ley de Reclamaciones, por los daños producidos en la Revolución de noviembre de 1910, Ley de depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal (1941) que establecía la autorización al Ejecutivo de la Unión para que, por conducto del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, depure y reconozca las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal, nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el período que comienza el 1° de enero de 1929, inclusive, al 31 de diciembre de 1941, inclusive, y que se hallen pendientes de pago, esta Ley introdujo en nuestro sistema jurídico lo que en el derecho francés se reconoce como falta o falla del servicio público, que desplaza el concepto de culpa personal de los servidores públicos a la responsabilidad directa del Estado e introduce la del riesgo como hecho generador de la responsabilidad patrimonial. Con fecha 14 de enero de 1988 fue abrogada la Ley lo cual significó un retroceso para el Estado.

Para el año de 1999 las iniciativas de reforma constitucional presentadas por diputados del PRI como del PAN, tuvieron por objeto proponer: la incorporación en nuestra ley fundamental de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, de carácter objetiva y directa, que viniera a superar, por ineficiente e injusto, el hasta entonces vigente, de carácter subjetiva e indirecta, basado éste último en la teoría de la culpa, y regulado en el Capítulo V tanto del Código Civil Federal como del Código Civil para el Distrito Federal, correspondiente a la responsabilidad por los hechos ilícitos.

En efecto, dice la Exposición de Motivos de la Iniciativa presentada por el PRI: *“A ochenta y dos años de la promulgación de la Constitución Política de 1917, no hemos logrado consolidar un mecanismo que permita resolver satisfactoriamente el problema que se presenta cuando, a consecuencia de la actividad que realiza el Estado –sea ésta regular o irregular, lícita o ilícita– se ocasionan daños y perjuicios a un particular o gobernado, sin que éste tenga la obligación jurídica de soportarlos; es decir, no se ha edificado un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial de carácter objetiva y directa, que colme tal deficiencia.”*

Como se ha expresado en capítulos anteriores del presente estudio, las razones por las cuales la responsabilidad civil, debía ser modificada y tener una nueva responsabilidad directa y objetiva, establecer la garantía de integridad patrimonial a favor de los particulares, y el correspondiente deber de la autoridad de indemnizar por los daños causados, una vez que fuese aprobada la reforma constitucional propuesta.

La responsabilidad patrimonial del Estado en México alcanzó el máximo nivel normativo, mediante la adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la Ley Fundamental, además del cambio de la denominación del Título Cuarto del Código Político, el cambio al Título Cuarto significa: a) que debe distinguirse a la responsabilidad patrimonial del Estado y b) que ésta queda diferenciada de las responsabilidades de los servidores públicos, por lo que se abandona el esquema adoptado en la reforma de 1994, por la cual se hermanó la responsabilidad patrimonial estatal con la responsabilidad de los servidores públicos, en especial la administrativa. El día 14 de junio del 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que establece, prácticamente por vez primera, la responsabilidad objetiva y directa del Estado derivada de los daños que cause con motivo de sus actividades.

Conforme al segundo párrafo del artículo 113 constitucional, se instituye que la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que se cause en los bienes o derechos de los particulares, derivados de su actividad administrativa irregular, será objetiva y directa, y fundándose en los postulados de la teoría de la lesión antijurídica.

El sistema contemplado de la responsabilidad estatal será objetiva, en cuanto que resultará irrelevante que exista dolo o culpa de parte del servidor público causante de los daños en la esfera de derechos y bienes de los gobernados que de acuerdo a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 1o. constitucional, sería cualquier persona física o moral; nacional o extranjera; mayor o menor de edad; residente en territorio nacional, que esté de mero tránsito o que, sin encontrarse en territorio nacional, sin distinción de clase social o posición económica, pueda ver afectados sus bienes que se hallen en el ámbito territorial de los Estados Unidos Mexicanos.

Que la responsabilidad sea directa, implicaría que el reclamo de pago de indemnización se deba accionar contra el Estado, sin necesidad de tener la obligación de demandar de forma previa al servidor público o servidores públicos causantes en la ocasión de los daños provenientes de una actividad administrativa irregular. De ésta forma se evita la tortuosidad que caracterizó el sistema civil de responsabilidad del Estado, anterior a la modificación constitucional.

La inclusión de la Responsabilidad Directa; Anterior a la reforma constitucional se tenía que demostrar por el particular que el acto que le generó el daño fue cometido de manera ilícita y además dolosa por un servidor público, o bien,

presentar demanda en contra del servidor y acreditar que el funcionario demandado carecía de los bienes suficientes, y sólo hasta entonces podía demandar al Estado.

La reforma constitucional al artículo 113, en este aspecto, tuvo por objeto dejar sentado con toda claridad y seguridad que, a partir de su entrada en vigor, cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandar directamente al Estado sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, y sobre todo, sin tener que demandar previamente a dicho servidor.

La introducción de Responsabilidad objetiva del Estado; la diferencia fundamental entre el sistema anterior y el establecido a raíz de la reforma al artículo 113 constitucional radica, esencialmente, en que para poder demandar al Estado era necesario, primero, determinar con toda certeza quién era el servidor público que ya sea con dolo o sin él, había generado el daño al particular. A diferencia de ello, la objetividad en la responsabilidad patrimonial del Estado implica, sobre todo, que el particular no tenga que demostrar, y ni siquiera saber, qué servidor público concretamente le generó el daño.

Gran parte del fundamento de la doctrina de la responsabilidad objetiva de la Administración se basa en la teoría de los riesgos, según lo demuestra la íntima relación existente entre el sistema de responsabilidad, el criterio que utiliza para determinarla y el funcionamiento de los servicios públicos.

La inserción de la actividad administrativa irregular. El texto constitucional del artículo 113 constitucional. Son dos los aspectos que desprenden de este concepto; la actividad administrativa y la actividad irregular, la primera se refiere a toda la actividad materialmente administrativa, por lo que esta expresión incluye, además de las actividades administrativas del Poder Ejecutivo, las del Poder Judicial y las del Legislativo, así como aquellas que realicen los órganos constitucionales autónomos. Por su parte la actividad irregular, a primera vista la irregularidad consignada en una norma jurídica no puede entenderse de otra forma que como ilegalidad, no se refiere a la actividad administrativa contraria a las leyes, o sea ilícita, sino a un concepto más amplio que se diferencia de la ilicitud en un grado de género a especie, siendo la irregularidad el género y la ilicitud una de sus especies.

3.3. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

La participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de la reforma constitucional al segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal, quedan manifestados en los propios criterios emitidos, así como de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, desde los aspectos constitucionales como de los elementos y características de la propia institución objeto de estudio del presente trabajo.

El trabajo del Poder Judicial Federal sobre la responsabilidad patrimonial estatal, se aprecia en diferentes aspectos, uno de ellos es sobre la interpretación del

propio artículo 113 Constitucional, en los referentes a las características fundamentales de esta institución.

Responsabilidad Objetiva de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado;

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA. La adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, tuvo por objeto establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados en los bienes y derechos de los ciudadanos, otorgándole las características de directa y objetiva.

La diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva radica en que mientras ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, aquélla se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa. Por otra parte, del contenido del proceso legislativo que dio origen a la adición indicada, se advierte que en un primer momento el Constituyente consideró la posibilidad de implantar un sistema de responsabilidad patrimonial objetiva amplia, que implicaba que bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente, pero posteriormente decidió restringir esa primera amplitud a fin de centrar la calidad objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado a los actos realizados de manera irregular, debiendo entender que la misma está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad, propios de la responsabilidad subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil. Así, cuando el artículo 113 constitucional alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un

daño al particular "con motivo de su actividad administrativa irregular", abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.

En la definición señalada sobre la responsabilidad directa, se encuentran elementos primordiales de la responsabilidad objetiva que están vinculados con la definición transcrita: la irrelevancia jurídica de la ilicitud o el dolo del servidor público que causó el daño reclamado, es decir, lo que determina la obligación, es la realización del hecho dañoso imputable al Estado y no la motivación subjetiva del agente de la administración (culpa, ilicitud, falta de cuidado o impericia).

A partir de la aplicación del método de interpretación constitucional genético-teleológico, el cual permite, analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda, la Suprema Corte de Justicia expone que en el procedimiento de la modificación constitucional que dio origen a la responsabilidad patrimonial del Estado, se planteó la responsabilidad objetiva en un sentido amplio, de tal manera que únicamente bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente, por lo que se decidió circunscribir la procedencia de la responsabilidad, condicionándola a la indefectible existencia de una actividad administrativa irregular, en el entendido de que dicha actividad está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad.

La *responsabilidad directa* se encuentra definida por el máximo Tribunal, en el siguiente criterio; En la tesis P./J. 42/2008, de rubro “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Del segundo párrafo del numeral citado se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, la cual será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. A la luz del proceso legislativo de la adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la "responsabilidad directa" significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor; mientras que la "responsabilidad objetiva" es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.

El Estado asume que los agentes públicos son “órganos” suyos, integrantes de la estructura misma del Estado, por tanto, cualquier conducta o actuación de dichos órganos que cause un daño le es directamente imputable al mismo. Es directa porque el particular podrá demandar la indemnización directamente al Estado sin necesidad de ir en primer término en contra del servidor público a quien pudiera imputarse el daño.

Con base en lo anterior, el Máximo Tribunal del país se pronuncia sobre cómo debe ser interpretada la responsabilidad objetiva del Estado por causa de una *actividad administrativa irregular*: cuando el artículo 113 constitucional alude que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular "con motivo de su actividad administrativa irregular", abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, del mismo modo de cualquier elemento relacionado o vinculado con el dolo en la actuación del agente público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.

Resulta un tanto evidente que cuando el artículo 113 de la Carta Magna alude a que la responsabilidad patrimonial del Estado surge si éste causa un daño al particular "con motivo de su actividad administrativa irregular", sin duda alguna abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado; así como cualquier elemento vinculado con el dolo o la ilegalidad en la actuación del funcionario agente, y se concreta sólo a los actos propios del Estado, realizados de manera anormal; es decir, sin atender a las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración.

La noción de "actividad administrativa irregular" consignada en el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución General de la República ha de identificarse con la actuación del Estado realizada sin satisfacer, o atenderá la normatividad propia para la realización de ese acto.

El artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su último párrafo, proporciona una definición de la actividad administrativa irregular como “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”.

El Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2004 concluyó que se actualizará la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular, cuando se actualicen los siguientes supuestos:

a) La existencia de un daño, el cual se encuentra definido, en términos del artículo 2108 del Código Civil, como: “La pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”. Así el daño debe entenderse con todas sus características, que sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una o varias personas.

b) Que sea imputable a la Administración Pública, por ser efecto de su actividad administrativa irregular.

c) El nexo causal entre uno y otro, es decir, que la causa del daño sea la actividad de la Administración Pública o, en su acepción más amplia, del Estado.

En el presente trabajo se señalará que los aspectos consistentes en los daños provocados por la actuación regular del Estado y la actuación dolosa e ilegal de sus servidores públicos, debiendo estar contemplados en la Legislación aplicable

para el Estado de Querétaro, con el propósito de ampliar el ámbito protector que establece el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, además de analizará el texto constitucional local, si en él se hace o no mención a responsabilidad objetiva y directa no sólo referente a los actos irregulares, sino a los actos regulares y como se encuentran legislado en la ley secundaria para el Estado de Querétaro.

3.4. La impartición de justicia por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al referirnos al Derecho del gobernado consignado en la ley, y sea respetado por la autoridad competente y cuando esto no sucede acuda ante la instancia correspondiente para solicitar Justicia, ante el actuar de aquella que debió de hacerlo en cumplimiento a su mandato constitucional, y al no hacerlo violando o transgrediendo sus derechos o bienes, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), tiene una función esencial como órgano jurisdiccional pues la competencia otorgada en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, lo sitúa como el garante e intérprete de la misma.

Antes de analizar lo relativo a su competencia, se revisará el panorama actual de las responsabilidades de los servidores públicos, pues no sólo es el antecedente de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, sino la instancia que ahora tramitará éstas dos figuras.

La reforma Constitucional al artículo 73 fracción XXIX-H tuvo como efecto posteriores reformas, entre otras a la Ley Federal de los Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), a continuación se transcribe el esquema actual de dicho artículo:

Artículo 73.- “El congreso tiene la facultad: fracción XXIX-H ...Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones”.

Con esta reforma el TFJFA, está ahora facultado constitucionalmente para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas, en este sentido se le reconoce una nueva forma de resolver, de la que no sólo se refiere a la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos, surgiendo así un nuevo mecanismo jurisdiccional en el que el Tribunal actúa imponiendo sanciones, lo que afecta a la naturaleza del juicio contencioso administrativo, así lo afirma el Magistrado Luis Carballo Balvanera, “La jurisdicción contenciosa administrativa tiene más connotación internacional, es un concepto que se origina fundamentalmente en Europa y en el plano internacional, se caracteriza por ser una jurisdicción de carácter tutelar de los derechos subjetivos de los particulares, de tal manera que si esto lo vemos incluso a nivel internacional, pues como se puede admitir que una noción de jurisdicción contenciosa admita dos ramas: una rama protectora y tutelar y otra, honestamente todo lo opuesto, impositora de sanciones a los particulares, eso es

uno de los grandes temas de jurisdicción contenciosa en México tiene en este momento.” (Acosta García, 2012, pág. 247)

En el marco de la legislación actual reformada, el TFJFA queda consolidado, modificado en su estructura y procedimiento para interpretación y aplicación de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Por lo que respecta a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer en la vía administrativa del reclamo de las indemnizaciones por los daños sufridos como consecuencia de la actuación administrativa irregular de la administración pública, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en relación con lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, toda vez que este último ordenamiento expresamente concede el derecho de presentar la reclamación ante el Tribunal conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así lo ha sostenido la Sala Superior de ese Tribunal.

Así mismo es competente para conocer de reclamaciones de particulares por una lesión sufrida por la actividad administrativa que no se encuentre prevista en la Constitución y si en un tratado internacional, en aplicación del principio propersona, como es el caso la responsabilidad por error judicial, mismo que no está prevista en la Constitución ni en la legislación mexicana, con la salvedad de que en la Constitución del Estado de Querétaro si está prevista, razón por la cual el TFJFA, queda facultado para conocer de esas reclamaciones con derecho a indemnización por error judicial, pero sólo en materia administrativa pues su

competencia conforme a su propia Ley Orgánica, le faculta sobre actos de esa naturaleza.

CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

4.1. Reformas Constitucionales y su impacto en la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La reforma constitucional al artículo 113 de la Constitución es consecuencia de un proceso legislativo complicado, como muchas de las reformas que por su impacto y trascendencia, se ven sumergidas en un juego de intereses políticos y económicos, factores que si bien no tienen que ver con el orden estricto del derecho, si influyen en gran medida y son los que determinan el sentido y alcance de la norma jurídica, y prueba de ello es la propuesta original de la reforma que establecía que toda persona que sufriera una lesión de sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado tendría el derecho a ser indemnizado en la forma proporcional y equitativa que dispusieran las leyes, además señalaba que las controversias surgidas por dicha actividad del Estado serian competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo.

Una apreciación a la propuesta original por parte del doctrinario Castro Estrada lo constituye la amplia protección al gobernado, pues la actividad del Estado no la limitaba sólo a la actividad administrativa, al no hacer ninguna distinción se incluían las actividades legislativas y judiciales, inclusive podía abarcar la de un órgano constitucional autónomo.

Es claro cómo se reafirma la decisión de apartarse de la teoría de la culpa civil como fundamento de imputación de responsabilidad para adoptar una “más moderna” basada en los principios del Derecho Administrativo; pero asimismo, también deja muy claro que será un régimen de responsabilidad acotada hacia los daños ocasionados por la actividad administrativa irregular del Estado, y no un régimen general y amplio en el que sean susceptibles de ser indemnizados cualquier tipo de daños consecuencia de una actividad regular o lícita de la Administración, así lo determinó la H. Cámara de Diputados en el Dictamen que contiene el proyecto definitivo del Decreto aprobado el 29 de abril de 2000 (Miranda Camarena & Gómez Varela, 2008, pág. 5)

Otro aspecto importante fue el hecho de regular la responsabilidad referente a la actividad administrativa irregular como objeto de responsabilidad patrimonial, y más aún, sólo cuando el particular no tuviera la obligación jurídica de soportarlo. (Acosta García, 2012, pág. 150), dejando fuera la actividad regular del estado de la cual se consideró que no era conveniente y sólo en casos de exceso o defecto se genere el derecho a indemnización. En este aspecto, la minuta del Dictamen antes citado señala lo siguiente:

“[...]Por otra parte, los miembros de estas Comisiones, después de haber deliberado sobre la pertinencia de establecer un régimen amplio y general de responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, incluir como susceptible de responsabilidad del Estado, y por ende, de las indemnizaciones respectivas, a toda actividad lesiva de la Administración Pública que fuese consecuencia del funcionamiento ya sea regular o irregular de la actividad administrativa del Estado, se ha considerado conveniente restringir, cuando menos por algún tiempo, la responsabilidad del Estado exclusivamente a su actividad administrativa irregular; máxime que se encuentran resistencias a aceptar que el Estado pudiese ser

responsable de los daños y perjuicios que con su actuar irroge a los particulares en el caso de haber actuado de acuerdo a los estándares medios de los servicios públicos, es decir, que sean consecuencia de su actividad administrativa regular o normal.” (Miranda Camarena & Gómez Varela, 2008, pág. 6)

Llegar a tal conclusión, fue el resultado de un amplio debate entre los conceptos de responsabilidad objetiva respecto de los daños a los bienes y derechos que los particulares resienten con motivo de la actividad o funcionamiento del Estado, independientemente de que su actuación haya sido normal, regular o lícita, es decir con independencia de que la conducta del servidor público haya sido lícita o ilícita, regular o irregular, legítima o ilegítima, el daño causado debe de indemnizarse. La propia Cámara de Diputados considero definir la 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, de esta forma quedó señalada y da paso al carácter objetivo y directo de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual quedó limitada argumentando prudentemente a esperar el desarrollo de la doctrina y experiencia jurídica tanto nacional como extranjera, para en su momento ampliar esta figura hacia los actos legislativos y judiciales.

El problema que se plantea en el presente trabajo se refiere a la limitante tan sólo en la actividad administrativa irregular, donde ha quedado expresado cómo el Legislador con el afán de proteger al Estado, corta la amplia garantía que la propuesta de reforma tenía como propósito, dejando nuevamente al gobernado a la espera de un nuevo criterio doctrinal o dogmático que le permita tener un mejor derecho frente a la actuación de la administración.

La responsabilidad Patrimonial del Estado ante la reforma constitucional relativa a los derechos humanos debe de interpretarse de conformidad con la Constitución con los tratados internacionales de la materia, la inclusión del principio pro-persona, provoca un cambio no sólo en las actividades administrativas, sino en las jurisdiccionales y legislativas. Así pues el Estado a través de todos sus órganos, dentro del ámbito de su competencia tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en este sentido la Convención Americana sobre derechos humanos establece que si la corte decide que hubo violación de un derecho o libertad protegidos por aquella, ordenará que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración a la parte lesionada. (Acosta García, 2012, pág. 215)

Aun y cuando el artículo 113 Constitucional y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, prevén la responsabilidad por la actividad administrativa irregular, lo cierto es que la protección a los derechos humanos están previstos en la Carta Magna en su sentido amplio, es decir, el Estado debe promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos, no se hace distinción alguna de la actividad administrativa del órgano administrativo, por tanto sea ésta regular o irregular la protección hacia el gobernado en el caso de que le sea violado y sufra un daño o afecte a su esfera jurídica, debe ser indemnizado por las actividades del Estado, sin hacer tampoco distinción sobre la naturaleza el acto, sea administrativa, legislativa o jurisdiccional, en este sentido el gobernado no tiene la obligación de soportar cualquier acto que conculque algún derecho humano. La reforma constitucional permite concretamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, poder interpretar la norma constitucional y en su caso dejar de aplicarla, se habla así del llamado control difuso un nuevo esquema

interpretativo, facultad que tienen los órganos jurisdiccionales de interpretar y aplicar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, sin importar si pertenecen o no al Poder Judicial de la Federación.

El tema que nos ocupa en el presente estudio, no escapa a estos cambios en el ámbito jurídico, el tema de reparaciones por violaciones a derechos humanos abarca mucho más que el mero cumplimiento de resoluciones internacionales pues el origen de estas reparaciones no es exclusivo del ámbito internacional sino un deber del Estado en todos sus ámbitos de acción. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha utilizado la interpretación de la responsabilidad patrimonial para lograr reparaciones en protección de derechos humanos tales como el derecho a la salud, así lo demuestra la jurisprudencia cuyo rubro es: responsabilidad patrimonial del Estado. La actuación negligente del personal médico que labora en las instituciones de seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) queda comprendida en el concepto de “actividad administrativa irregular” a que se refiere el segundo párrafo del artículo 113 constitucional. En este precedente, la Corte apunta que cuando en la prestación de un servicio público se causa un daño a los bienes y derechos de los particulares por haber actuado de manera irregular incluyendo la deficiente prestación de un servicio público, se configura, por un lado, la responsabilidad del Estado de resarcir el daño y, por otro, se genera el derecho de los afectados a que éste les sea reparado. (Fierro Ferraez & García García, 2013)

4.2 Fundamento legal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Legislación del Estado de Querétaro

La reforma al artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, publicada el 1 de febrero de 2013, sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, se realizó para adecuarse al marco jurídico Constitucional Federal, es importante señalar que el legislador local optó por establecer una redacción propia para el dispositivo normativo en cual quedó de la siguiente forma:

“Artículo 14. La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa, error judicial, funcionamiento irregular o por la ilegal privación de su libertad, se causen en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. (Ref. P. O. No. 7, 1-II-13)

De análisis al texto constitucional la Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Querétaro será por los daños que sean con motivo de **actividad administrativa, error judicial, funcionamiento irregular o por la privación de su libertad**, de una correcta interpretación se advierte que el legislador local incluyó diversos supuestos por los cuales el Estado deberá responder, no sólo limita a un sólo tipo de actuación, sino que enlista varias formas que pudieran ser motivo de la responsabilidad, por esta razón se realizó el análisis de cada uno de ellos, por separado.

La actividad administrativa, considerada como aquella que realiza el Estado a través de poder ejecutivo en sus diferentes órganos, puesto que la actividad del

Estado comprende las actividades legislativas, judiciales y administrativas, el legislador sólo se refiere a estas últimas, de tal forma que toda actividad que el estado realice en el ámbito administrativo podría incluir la actividad administrativa de los otros poderes e incluso de los organismos constitucionales autónomos, y que cause daño en los bienes o derechos de los particulares, responderá de forma objetiva y directa, como lo establece el texto en comento. Sobre este caso se debe dejar en claro que el legislador local, tampoco hace distinción entre la actividad administrativa regular o irregular, como sucedió en la reforma a la Constitución Federal y que generó una amplia discusión, al grado de precisar el alcance como acertadamente lo expreso el jurista Castro Estrada, “atendiendo a la prudencia”, esperar el desarrollo de la doctrina y de la experiencia jurídica (tanto nacional como extranjera) antes de ampliar un régimen de responsabilidad a los actos legislativos y judiciales y a la actividad normal del Estado. (Acosta García, 2012, págs. 153, 154)

De esta forma la Constitución del Estado de Querétaro, prevé una responsabilidad patrimonial para toda actividad administrativa, la cual se traduce en una amplia garantía para el gobernado, pues no queda limitada como aconteció en la Constitución Federal,

El error judicial y la privación de su libertad, ambos se encuentran previstos como una causa de responsabilidad patrimonial para el Estado de Querétaro, no sucede lo mismo en la Constitución Federal pues no prevé indemnización alguna, existiendo una omisión legislativa, sin embargo el valor axiológico y operativo de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales y reconocidos en la reforma constitucional de junio de 2011, le otorgan el reconocimiento, protección y garantía de su cumplimiento. No obstante la Corte ha reconocido el derecho a indemnización cuando en sentencia se actué por estos supuestos.

Se entiende por error judicial la emisión de una resolución judicial que considera premisas, conclusiones o elementos probatorios falsos que por incompetencia o negligencia del juzgador genera daños y perjuicios a los particulares que se encuentran bajo su jurisdicción y que no tengan la obligación jurídica de haberse emitido una sentencia apegada a derecho, y siempre es imputable al juzgador ya sea por incompetencia o negligencia, (Acosta García, 2012, pág. 166) así mismo lo establece la Convención Americana de los Derechos Humanos, en su artículo 10 que genera una protección amplia y sólo respecto de los asuntos de carácter penal, toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial. (Sanchez Pichardo, 2011, pág. 68).

Los tratados internacionales, que nuestro país ha suscrito, y que tratan lo relativo a la responsabilidad por error judicial son 1) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 2) La Convención Americana de Derechos Humanos conocida como Pacto de San José, desde 1980 y acorde a la reforma constitucional sobre derechos humanos, se puede exigir la responsabilidad por error judicial.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Artículo 14.-... apartado 6.- Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

Al respecto cabe destacar que el Pacto de San José en su artículo 10 dispone: Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.

Como se observa el derecho a ser indemnizado por error judicial está previsto y puede ser motivo de reclamación, se destaca sobre todo el sentido y alcance de del artículo 10, que es aplicable a cualquier ámbito del Derecho y no sólo del penal, y bajo el principio de derecho “Donde la Ley no distingue no hay porque distinguir”.

La inclusión del supuesto por error judicial y privación de la libertad, resultan de gran acierto para la protección de derechos a los gobernados, puesto que no existe disposición alguna que reconozca esa responsabilidad del Estado, por tanto el reconocimiento expreso en la Constitución Local por parte de legislador de Querétaro, y en el ámbito Federal también es aplicable bajo el principio pro homine, el cual se refiere a que la interpretación del juzgador debe ser en el sentido de que se deben ampliar lo más posibles los derechos humanos, y se va a restringir lo más posible la limitación a los mismos.

Funcionamiento irregular, Este caso así como los anteriores se encuentra previsto en el texto Constitucional para el Estado de Querétaro, para su estudio, se tiene que hacer la aclaración entre actividad administrativa irregular y el funcionamiento irregular, al respecto se refiere primero a la actividad administrativa irregular partiendo de la noción de responsabilidad del Estado, ésta sólo se concibe a través de actos de sus órganos (funcionarios y empleados) llamados agentes públicos integrantes de la estructura misma del Estado, cualquier conducta o actuación de dichos órganos que cause un daño le es

directamente imputable al mismo. Por otra parte en la clasificación de responsabilidad extracontractual del Estado, se señala que será por actividad ilícita, irregular o defectuosa, de la función administrativa, donde existe la obligación de indemnizar por el daño que cause, en el derecho comparado se ha atribuido como fundamento formal de la responsabilidad del Estado por su comportamiento omisivo a la “falta del servicio entendiéndose por servicio, una noción más amplia que el servicio público, comprendiendo total actividad jurídica o material emanada de los poderes públicos que constituye la función administrativa, debiéndose apreciarse esa falta no en relación a la culpa del agente, sino de acuerdo con las leyes y reglamentos que rigen la función, (Sanchez Pichardo, 2011, pág. 113) la teoría sustentada por falta de funcionamiento de los servicios públicos compete a la Administración Pública, y entender el funcionamiento irregular de esos servicios lo podemos asociar con la mala o deficiente organización o funcionamiento defectuoso del servicio que la administración tiene la obligación de atender, en este contexto se genera la obligación de reparación por parte del Estado, pues basta con acreditar la deficiencia del servicio que ocasiono un daño y que el gobernado solicita le sea reparado.

Es posible afirmar que el Estado procederá al pago de indemnización por su actividad irregular cuando: 1. Exista imputabilidad material del acto o hecho administrativo a un órgano del Estado en ejercicio u ocasión de sus funciones, y 2. Por la falta de servicio por cumplir de manera irregular los deberes y obligaciones, con esta distinción se puede concluir que la actividad irregular se asocia con la conducta del agente público, y el funcionamiento irregular con los servicios (función administrativa) que tiene que ver con las leyes y reglamentos que rigen la función y el daño causado, de tal forma que en el texto constitucional del Estado de Querétaro, se refiere al funcionamiento irregular y no a la actividad

irregular del Estado, ya que en el primer supuesto analizado el legislador estableció como responsabilidad toda actividad administrativa sin hacer distinción alguna entre regular o irregular, por ello para este caso sólo se debe entender como aquella función que el estado realiza y el daño causado y que corresponde a la función irregular.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro (LRPEQ) reglamentaria del artículo 14 de la Constitución Local, en su artículo primero establece las bases y procedimientos para reconocer el derecho a indemnización en los siguientes supuestos:

- A) Quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.*

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

- C) Para los efectos de este ordenamiento legal, por actividad administrativa irregular se entenderá, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlo, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.*

Del análisis realizado anteriormente al artículo 14 Constitucional Local, se comparará con la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al respecto es importante señalar que el Legislador utilizó la redacción del artículo 14 Constitucional Federal y no la utilizada en la Constitución Local, toda vez que se refiere en este supuesto a la actividad administrativa irregular, la cual no se encuentra prevista para el Estado de Querétaro, tal y como se señaló en el presente capítulo, el legislador se refiere a la actividad administrativa de forma general y sin hacer distinción alguna (regular o irregular), y se refiere al funcionamiento irregular la cual queda entendida como la responsabilidad extracontractual del estado, de tal forma que el término utilizado en la LRPEQ, conlleva a cambiar el sentido no sólo literal del texto constitucional sino, en su alcance y significado, pretender utilizar la actividad administrativa irregular como sinónimo de la función irregular, sitúa al administrado en una posición desfavorable, pues de darle garantía y amplitud en sus derechos al señalar como responsabilidad del Estado la actividad administrativa que cause daño al particular en sus bienes y derechos, para la LRPEQ será solo la actividad administrativa irregular, no sólo limita el beneficio del derecho consignado en la Constitución Local, sino que la Ley reglamentaria está previendo un supuesto que no está previsto en la norma constitucional.

En la exposición de motivos que reforma la Constitución Local, no se hace mención respecto de la inclusión de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, es claro que el legislador local al utilizar una redacción propia y no la misma de la Constitución Federal, está regulando dicha responsabilidad bajo un contexto diferente y prueba de ella es la forma en que realiza la reforma al artículo 14, no sólo se limitó a utilizar los mismos supuestos, sino consideró aquellos que puedan otorgar un mejor derecho de protección al particular, sin embargo en la LRPEQ se pretende limitar el gran alcance que constitucionalmente ya está reconocido, el

gran avance que se había logrado se ve opacado por una Ley que contradice a la Ley Local, sin embargo eso no es obstáculo para que el gobernado pueda invocar la protección Constitucional Local, pues como se ha señalado no sólo es contradictoria la LRPEQ, sino que es limitativa de los derechos reconocidos a favor del gobernado por ello resulta violatorio de la máxima constitucional.

4.3 Análisis de los casos graves en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Con la entrada de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 1º de enero de 2006, se abre una etapa en materia de Justicia Administrativa no sólo por regulación del Juicio Contencioso Administrativo en un ordenamiento jurídico propio, al derogarse el título VI del Código Fiscal de la Federación, sino por los cambios que en su procedencia y sustanciación se establecen, como la posibilidad de poder impugnar los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos cuando sean auto aplicativos o bien se controviertan en unión del primer acto de aplicación, entre otras situaciones que antes no estaban previstas para la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, destacando para efectos de estudio del presente trabajo, lo relativo a las indemnizaciones que el particular puede reclamar por daños y perjuicios que se le causen en los casos expresamente establecidos por el tercer párrafo, fracciones I, II y III del artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, La autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata. El dispositivo define los casos que se consideran como “*falta grave*”, siendo estos los siguientes:

I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.

II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se pública con posterioridad a la contestación no hay falta grave.

III. Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley, se refiere al llamado Desvío de Poder, cuando en ejercicio de facultades discrecionales la autoridad, emita un acto con fines distintos a los señalados en la ley.

Es necesario dejar en claro que en este derecho a indemnización se destacan los siguientes elementos:

a) Sea, con motivo de la contestación por parte de la autoridad demandada, se refiere sólo a los casos de impugnación dentro del proceso contencioso administrativo, como un acto procesal en el que la autoridad demandada tiene la oportunidad de la autoridad de reconocer en su contestación, a través de allanamiento, para con ello evitar en su caso, los posibles daños y perjuicios que se le pudieran causar al particular afectado.

b) Se impugne una resolución administrativa, misma que se generó en el ejercicio de su actividad regular, pues dentro de las actividades de la autoridad, pueden ser en los cauces normales que la administración realiza, pues de considerarse que fueran sólo actos administrativos irregulares, el particular estaría en posibilidades de ubicarse en el supuesto que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado contempla, sin que sea necesario

ubicarse en los regulados como “falta grave”, es por ello que se puede advertir que el dispositivo analizado se refiere a la actividad regular del estado.

c) Falta Grave; Los casos denominados como falta grave en los que puede incurrir la autoridad en su contestación, se refiere a aquellos actos que comete la autoridad administrativa demandada al dictar el acto administrativo, por una parte la *ausencia de fundamentación* misma que debemos entender como ausencia y no como deficiencia de fundamentación y motivación, la referencia al fondo puede provocar muchas dudas en la práctica, tanto en lo términos de omisión y ausencia se refiere no a toda la competencia, pero sí algunos de sus aspectos en su totalidad como podría ser la competencia material o territorial (Terán Contreras, 2003). Otra hipótesis es *el desvío de poder se da* cuando en el ejercicio de facultades discrecionales de la autoridades se aparta de los fines previstos en la ley, causal que se encuentra plenamente justificada para poder reparar los daños y perjuicios causados, conceptualmente no trae dudas *per-se*, aquí la principal dificultad reside en la prueba del desvío del poder en la práctica. Y por último *cuando la* resolución sea contraria a la jurisprudencia publicada de la Suprema Corte en Materia de legalidad o constitucionalidad de leyes, estrictamente aplicable al caso, a menos que haya contradicción de tesis, llama su atención su implicación respecto del sentido de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo.

Estos sólo señalan a los tribunales de la República como los obligados por la Jurisprudencia del Poder Judicial Federal, por otra parte la falta grave se da respecto de la Jurisprudencia que al respecto emita la Suprema Corte, puesto que existen criterios contrarios que sostienen que la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación no obliga a las autoridades administrativas, sólo a los tribunales, lo cual resulta contradictorio.

CONCLUSIONES

Atendiendo al ámbito objetivo de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, la actividad administrativa irregular no es la única circunstancia que puede generar daños y perjuicios como lo prevé la Constitución Federal, ya que estos pueden derivar de actuaciones que no tengan que ver con la irregularidad o anormalidad, se refiere a las actividades administrativas estrictamente jurídicas, la responsabilidad derivada de un acto administrativo, por tanto es la responsabilidad que pueda surgir no sólo de la acción, sino de la falta de actividad, de su tardanza o retraso, y más allá de que el gobernado tenga o no la obligación jurídica de soportarlo, sin que esto se considere sólo para justificar la actividad irregular, partiendo de la premisa quien causa un daño, está obligado a repararlo y sobre quien recae tiene el derecho a percibir una indemnización, por la lesión que sufra en sus bienes y derechos.

Si el daño proviene como consecuencia de la actividad del Estado (acto administrativo) debe ser cubierta en favor del gobernado, la propia legislación mexicana si contempla casos en que el Estado responde por su actividad con independencia de si es irregular o no, como son los casos graves establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismos que no se encuentran previstos de forma expresa en la Constitución ni en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. De estos supuestos se debe destacar el reconocimiento por parte del legislador de que el Estado (autoridad administrativa demandada) para cubrir los daños y perjuicios causados al demandante (particular) en los casos en que emita una resolución de la siguiente forma:

Por la ausencia de fundamentación y motivación, cualquier acto que adolezca de este requisito de actuación administrativa, puesto no se puede permitir un acto de autoridad que no reúna el más significativo requisito de validez.

Que la resolución que sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad y el caso de desvío de poder, no obstante exista un criterio definido por parte de la SCJN, y la autoridad administrativa emita la resolución, y en juicio sostenga su validez y legalidad de su actuación, se considera que no está respetando lo ya estipulado por la Corte, que determina dejar sin efecto ese acto, así mismo ocurre con el llamado desvío de poder, donde los fines de ese acto son llevados a otros propósitos que no son lo que la ley determina quedando de manifiesto el exceso o abuso en el uso de facultades discrecionales por parte de la autoridad.

Si bien es cierto estos casos se refieren a la materia administrativa y fiscal competencia de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, (LFPCA) y específicamente cuando la demandada en Juicio Contencioso no se allane al contestar la demanda, el particular tiene el derecho de reclamar daños y perjuicios, esta limitante no debe ser considerada un obstáculo para establecer la Responsabilidad del Estado, lo que se pretende destacar con este análisis es resaltar que en estos supuestos, no se trata de actividades administrativas irregulares en que el particular no tenga la obligación jurídica de soportarlo, la LFPCA, no hace distinción alguna, y se destaca el derecho del particular (demandante) a recibir indemnización por los daños perjuicios causados.

En este sentido se debe de considerar que la Responsabilidad del Estado se puede ampliar a toda actividad, pues si una persona es afectada por una resolución administrativa (regular), y en la contestación de su demanda la autoridad se allana, es evidente que los daños y perjuicios sufridos se aminoran o no resultan gravosos, pues obtuvo la justicia deseada al reconocer la demandada

la ilegalidad de su resolución, no ocurre lo mismo cuando al contestar la autoridad sostiene la validez de su acto, el particular queda supeditado a la sentencia que posteriormente se dicte y esta situación produce daños y perjuicios, por éste razonamiento lógico aunado a los antes expresado, es que se afirma que estos casos deben ser motivo para incluirse en la responsabilidad del Estado, en un sentido amplio.

En lo que respecta a la Ley Federal de Expropiación, tiene estipulado en su artículo 5º el derecho del particular que fue privado de sus bienes a exigir el pago de daños y perjuicios, por el uso de la expropiación por parte del Ejecutivo, constituye el acto administrativo representativo en el que el Estado hace uso de facultades de poder público, por el cual el particular tiene que sufrir sin la obligación jurídica de soportarlo, en este caso se puede apreciar claramente que se trata de una actuación administrativa regular y que donde el legislador prevé la posibilidad de resarcir los daños que cause al particular afectado, este derecho debe ser reconocido no sólo para esta figura jurídica, sino deber esta también previsto para cualquier otro tipo de actuación administrativo en sentido amplio, y no como en la reforma constitucional al artículo 113, que limitó a actos administrativos irregulares, ¿cuál sería la diferencia de la expropiación con alguna otra actuación administrativa en donde el particular sufra un daño sin que tenga la obligación jurídica de soportarlo, y esta actuación sea regular?, ¿por qué el particular en este caso no puede reclamar los daños sufridos?, la tutela de derechos del particular afectado no debe quedar sujeta a la eficacia administrativa, ya que el Estado es garante del correcto funcionamiento de la administración pública y con base en ello, es que debe reconocerse en la ley.

Es pertinente aclarar que si bien es cierto que no todo perjuicio o daño patrimonial, constituyen en sí mismo una lesión que sea indemnizable por parte

del Estado, sólo deberá responder cuando exista un daño o perjuicio que sea antijurídico, es decir que aquella persona que lo sufra, no tenga la obligación jurídica de soportarlo. Por ello es importante señalar que en el caso que el Estado actué dentro del marco de la licitud, debe responder por la lesión que ocasione, cuando el titular del bien o derecho lesionado no tenga el deber jurídico de soportarlo. En otro orden de ideas se concluye que cuando la lesión produce un efecto antijurídico en el patrimonio del sujeto, hay por tanto una lesión indemnizable.

Como conclusión se considera que no debe haber inconveniente que impida reconocer con carácter general el derecho a percibir una indemnización por los daños y perjuicios causados por un acto administrativo en sentido amplio, este derecho es autónomo de la legalidad o ilegalidad del acto, es decir el acto puede ser ilegal pero su anulación no siempre genera el derecho al resarcimiento económico, sólo en las circunstancias generales exigidas por la ley, a saber, que produzca una lesión individualizada, efectiva, antijurídica, susceptible de valoración económica y que le sea imputable a la administración que lo dicta, lo importante no es el grado de ilegalidad del acto, sino la antijuridicidad del resultado. (Blanquer, 1997, págs. 51-58).

En la reforma constitucional al artículo 113, se estableció la responsabilidad directa y objetiva del Estado, de responder por los daños causados, por la actividad administrativa irregular, cuando el particular no tenga la obligación jurídica de soportarlo. Del análisis realizado en el presente trabajo se concluye que sí debe considerarse la actividad administrativa regular, pues como se ha expuesto existen diversos casos ya considerados en leyes administrativas, donde

el Estado debe responder por los daños ocasionados, y existen otros que no se encuentran en ley pero sirven de apoyo lo afirmado, siendo los siguientes:

Las lesiones causadas por el ejercicio de la potestad reglamentaria no genera en los destinatarios el derecho a recibir indemnización por los daños que puedan sufrir, (lesión causada por un Reglamento) haciendo la aclaración no se hace con ánimo de impedir o condicionar de forma razonable el ejercicio de la potestad reglamentaria, sino de un derecho que se pueda generar a partir de situaciones en donde el particular de forma irracional soporte sin compensación el libre ejercicio de la potestad reglamentaria.

Lesiones causadas por retraso o inactividad, debe darse la posibilidad de reclamar el pago de daños y perjuicios causados por el retraso en la terminación de un procedimiento u actividad administrativa determinada, en estos casos la ley debe de señalar que retrasos están obligados a soportar los ciudadanos y cuáles no. Ante la omisión o negligencia del acto administrativo se encuentra previsto en ley el llamado silencio administrativo con sus efectos jurídicos de positiva o negativa ficta, y del que sólo es una forma de resolución que el legislador adopta para dar seguridad jurídica al gobernado y para solucionar el problema de la omisión de los órganos administrativos y asegurar el sentido de una resolución, situación ocasiona que el gobernado no es quien sea el beneficiado, y que debería estar previsto en la norma jurídica en sentido inverso, es decir, que cuando la autoridad administrativa sea omisa en dar contestación a la petición formulada por el gobernado en el tiempo establecido en la norma, se entenderá en sentido favorable al interesado, de esta forma se obligaría a la autoridad a dictar expresamente sus actos y así evitar el efecto jurídico que la ley le otorga, lo mismo sucede con la responsabilidad patrimonial del Estado, donde éste debe responder con motivo de su actuación administrativa sea regular o irregular, de

esta forma con este sentido amplio de protección a los derechos patrimoniales no solo se cumple con este fin, sino que la administración pública realice su función no sólo en el estricto cumplimiento de ley, sino provocar que bajo los principios en que debe sustentarse toda actuación administrativa, y en el derecho que tiene el gobernado a recibir por parte del Estado una administración justa y digna.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta García, C. M. (2012). *Responsabilidad Patrimonial de Estado, teoría y casos prácticos*. D.F., México: Novum.
- Blanquer, D. (1997). *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Castro, E. A. (2006). *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. México: Porrúa.
- Código Civil para el Estado de Querétaro, Artículo 1781, 1977, 1978, (23 de marzo de 2007).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917).
- Constitución Política del Estado de Querétaro (La Sombra de Arteaga 31 de diciembre de 2008).
- Estrada, A. C. (2006). *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. México, D.F.: Porrúa.
- Fierro Ferraéz, A. E., & García García, A. (27 de Noviembre de 2013). *NEXOS en línea*. Recuperado el 14 de Abril de 2014, de El Juego de la Suprema Corte: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3414>
- Fraga, G. (2003). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (Diario Oficial de la Federación 1 de diciembre de 2005).
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 2004).
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Queretaro (La Soombra de Arteaga 3 de agosto de 2009).
- Miranda Camarena, D. A., & Gómez Varela, D. C. (2008). El carácter objetivo del sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado en México. *Letras Jurídicas* núm. 6 , 5.

- Nación, S. C. (2011). *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*. México, D.F.: Ediciones Corunda, S.A. de C.V.
- Nación, S. C. (SCJN/II, 2009, núm 43). *La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado por daños causados a los bienes y derechos de los particulares en el Distrito Federal*. México: Serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Paillet, M. (2001). *La Responsabilidad Administrativa*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Pública, I. N. (2000). *La responsabilidad patrimonial del Estado*. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramos Torres, D. (2003). *Manual de Derecho Disciplinario de los Servidores Públicos*. México: Escuela Nacional de Administración Pública .
- Responsabilidad Civil Contratual y Extracontractual, Tesis IV.1o.C.66 C, (Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta Noveva Época, t. XXIV, Octubre de 2006, p. 1516. Reg. IUS. 174,074).
- Responsabilidad del Estado por daños derivados de actividad administrativa irregular debe reclamarse por la vía administrativa, de conformidad, con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, obligación que no desnaturaliza el derecho , Amparo directo en revisión 1044/2011. Tesis CXLVI/2011, Epoca 9a, Primera Sala, Tomo XXXIV, PAG. 228 Seminario Judicial de la Federación. (Suprema Corte de Justicia de la Nación 15 de junio de 2011).
- Responsabilidad Patrimonial del Estado objetiva y directa. Su significado en términos del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, P./J. 42/2008 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, t. XXVII, p.722. Reg. IUS 169,424. (Suprema Corte de Justicia de la Nación Junio de 2008).
- Responsabilidad por Culpa Naturaleza Jurídica de la., Tomo LXVI, página 316, Amparo Directo 5727/38 Sección 1a (Semanario Judicial de la Federación, Tercera Sala 5a epoca).
- Rodríguez, A. J. (2011). *Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*. México: NOVUM.

Roldán Xopa, J. (marzo 2004, tercera época, año VIII, num. 105). *Hacia una interpretación constitucional alternativa en materia de responsabilidad patrimonial dle Estado*. México: Lex, Dusión y análisis.

Sanchez Pichardo, A. C. (2011). *Los Daños y Perjuicios y la Obligación de Resarcimiento*. Mexico: Porrúa.

Tamayo y Salmorán, R. (2009). *Introducción analítica al Estudio del Derecho*. México: Themis.

Terán Contreras, J. M. (2003). *La Justicia Administrativa y la Iniciativa de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Alegatos en línea* .