



UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUERETARO
FACULTAD DE DERECHO

TEMA:
LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES
CONCESIONADOS Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
POR LOS DAÑOS CAUSADOS POR ÉSTOS

TESINA
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
MARÍA DE JESÚS RODRÍGUEZ OLGUÍN

QUERÉTARO, QRO., ABRIL 2012

INDICE

INTRODUCCION.....1

CAPITULO I: RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS: ANTECEDENTES

1.1. La responsabilidad de los servidores públicos en el Derecho romano.....3

1.2. Responsabilidad de los servidores públicos. Época Colonial.....4

1.3 Responsabilidad de los servidores públicos. México Independiente.....6

1.4 Responsabilidad de los servidores públicos. México Contemporáneo.....7

CAPITULO II: MARCO JURIDICO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

2.1 Fundamentación Constitucional.....10

2.2 Modalidades de la responsabilidad en la Constitución Federal.....13

2.2.1 Responsabilidad política.....14

2.2.2 Responsabilidad penal.....15

2.2.3 Responsabilidad administrativa.....15

2.2.4 Responsabilidad civil15

2.3 Principios rectores de la responsabilidad de los servidores públicos.....17

2.4 Análisis de la terminología del artículo 113 constitucional.....23

CAPITULO III: LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

3.1 Ley de Responsabilidad Patrimonial en el Estado de Querétaro.....27
3.2 Características y elementos de la responsabilidad patrimonial del estado en Querétaro29

CAPITULO IV: LOS SERVICIOS PUBLICOS CONCESIONADOS

4. 1 ¿Qué es un servicio público?38
4.2 La acción directa contra la administración por daños causados por el concesionario.....38

CONCLUSIONES.....43

BIBLIOGRAFIA.....44

INTRODUCCION

La institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado ha venido transitando por diferentes estadios, que van desde su reconocimiento aislado en norma y sentencia, hasta su asunción a la categoría de derecho fundamental.

La decisión de desarrollar el tema relativo a la prestación de los servicios públicos municipales concesionados y la responsabilidad patrimonial del estado por los daños causados por éstos, ha sido por la interrogante: ¿Al iniciar una demanda en contra del Estado el procedimiento culmina en sentencia favorable o el particular se encuentra el camino lleno de obstáculos que para él sea difícil de sortear, a pesar de no tener la obligación jurídica de soportarlo?

Para tratar de dar una respuesta al cuestionamiento mencionado, previa lectura doctrinal del tema, establecí como objetivo general analizar la evolución histórica de la responsabilidad de los servidores públicos, así como, las directrices éticas que los servidores públicos deben observar en el buen desempeño de sus funciones, para después demostrar en un objetivo específico, que la figura en comento, puede ser vista no sólo como una nueva garantía jurídica –pues ha sido elevada a rango constitucional-, sino, como un eficaz medio de control de la administración pública, pues entonces, sería posible lograr una gestión gubernamental que genere servicios de calidad que tengan un impacto social entre el Estado y el particular, pero que en caso contrario, el Estado al no cumplir con ese servicio, deberá indemnizar al particular afectado con el actuar de sus servidores públicos.

Para puntualizar mejor el desarrollo de este trabajo, en el capítulo I, comienzo con el origen y evolución del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, concretándola al México colonial, México independiente y al México

contemporáneo; en el capítulo II ofrezco el marco jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado, analizando la fundamentación constitucional en la que se consagran garantías en favor del gobernado con relación al daño o invasión a su esfera jurídica patrimonial o personal y que se encuentran dispersas en el texto constitucional; consideré también la importancia que para el desarrollo del tema tiene la distinción entre las diferentes modalidades de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos; debido a la trascendencia que implica el conocer los cinco principios rectores del actuar del servidor público, los enlisté mencionando también los principios establecidos en el Código de Ética de la Federación; de manera muy breve y simple desglosé los conceptos inmersos en el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal.

Acotando más la investigación realizada, en el apartado IV, concluyo el trabajo con el estudio de la acción directa contra la administración por daños causados por el concesionario.

CAPITULO I

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ANTECEDENTES

1.1. La responsabilidad de los servidores públicos en el Derecho Romano

La responsabilidad de los servidores públicos ha sido siempre motivo de preocupación en las sociedades políticas de todos los tiempos y hoy nuestro país no es la excepción, por lo que se ha considerado necesario reseñar brevemente algunos antecedentes, con la finalidad de comprender la evolución de la responsabilidad de los servidores públicos.

Se pueden encontrar diversas referencias, para el caso, primeramente, se señalará el Derecho Romano; teniendo como base los tres preceptos que el ilustre jurisconsulto Ulpiano estableció en sus obras jurídicas y que a saber son: vivir honestamente, no dañar a otro, dar a cada uno lo suyo;¹ el derecho romano fue tomando forma, llegando al perfeccionamiento de sus instituciones partiendo de los principios generales, y mediante la lógica. Al transcurrir los años las problemáticas suscitadas entre los romanos, y entre éstos con los pueblos conquistados, dieron pauta para un extenso trabajo legislativo, regulando cada uno de los presupuestos en conflicto, así, nace a la luz la Ley Aquilia,² que reglamentaba todo lo relacionado con el daño causado injustamente en propiedad ajena, otorgando sendas acciones al afectado para exigir la reparación; de acuerdo con el *jus vindicandi*, se podía reclamar en justicia lo perteneciente; es relevante hacer estas referencias, aunque se considera ocioso reseñar la

¹ BRAVO, Agustín y Beatriz BRAVO, *Derecho Romano*, México, Edt. Porrúa, 2006 p. 22.

² SOCRATES, Jiménez Santiago Tiana, *Diccionario de Derecho Romano*, México D. F., Edt. Sista, 1991, p. 208.

continuidad que se dio allá, en el continente europeo, pero, no así, la evolución que ha tenido en nuestro país.

1.2. Responsabilidad de los servidores públicos. Época Colonial

Es menester destacar que durante la época colonial hubo una permanente preocupación por esta cuestión, evidenciada principalmente en las normas relativas al juicio de residencia y a las visitas que se ordenaban desde España, con la finalidad de fiscalizar el desempeño de los funcionarios acá en el nuevo continente.

El juicio de residencia tomó este nombre debido al tiempo en que un funcionario debía residir obligatoriamente en el lugar en el que había sido designado para ejercer un cargo, era un procedimiento que tenía como finalidad, tomar la cuenta de los actos cumplidos por un funcionario público en el desempeño de su cargo; se dividía en dos partes, la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario que era secreta; y en la segunda se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener satisfacción de los agravios o vejaciones que habían recibido del enjuiciado, contrariamente a la anterior, la sustanciación del juicio era pública.

Este juicio fue evolucionando, quedó dispuesto en las Cortes de Toledo en que se ordenaba que los corregidores, alcaldes o alguaciles, de un lugar, hicieran residencia por treinta días, pero que al recibir su cargo debían otorgar una fianza, para que en caso de algún atropello se indemnizara a los agraviados; tres siglos después en la Novísima Recopilación de las Leyes de Castilla, trascendiendo a la legislación indiana; al pasar los siglos el juicio de residencia fue objeto de muchos cambios, y precisamente por esta situación se propició el abuso y la confusión por parte de las autoridades para dar cumplimiento con las residencias, preocupados por el creciente problema se determinó dividir a los funcionarios por categorías,

pero como había un limitadísimo número de jueces, consecuentemente, la actividad irregular de los funcionarios crecía sin que la corona pudiera hacer gran cosa.

Un claro ejemplo del juicio de residencia, y de su estricta aplicación –cuando se aplicaba-, es el caso del gobernador Francisco Vanegas, acusado de fraude, de quien se produjo su muerte poco después de dictarse la sentencia condenatoria, Juan de Solórzano Pereyra, opinó que dicha sentencia aún podía ejecutarse, el parecer llegó al Consejo de Indias cuando el propio Solórzano pidió una declaración al respecto y después de solicitarle la suya a Felipe III, se expidió la Real Cédula de 17 de abril de 1635, la cual disponía que los cargos de tratos y contratos de todos los ministros que sirvieran o que hubieran servido, en cualquier tiempo y en cualquier cargo, fijos o temporales, sin excepción de personas, deberían pasar y pasarían en contra sus herederos y fiadores por lo tocante a la pena pecuniaria que se les hubiera impuesto, aunque estuvieran muertos al tiempo de la pronunciación de la sentencia.³

Si imaginamos esta situación, podremos concluir de la misma que, la forma tan severa o rigurosa de hacer que los funcionarios cumplieran su trabajo con diligencia y ejecutarán con todas las formalidades sus encomiendas, se debía al alto grado de decencia y decoro con que debían conducirse dentro y fuera de sus funciones, la fianza que debían depositar para el resarcimiento a causa de abuso o mal uso de su autoridad, dio un buen resultado, pudiéndose considerar un medio muy eficaz; apoyando lo plasmado en este apartado; el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, menciona que aunque no se consagraban a título de derechos subjetivos públicos, las fundamentales potestades libertarias del gobernado frente a la autoridad, sí existía una limitante para el monarca y sus subordinados en las diferentes legislaciones o compilaciones de leyes, en donde se estatuirían privilegios o prerrogativas a los administrados, frente a posibles desmanes de los

³ www.bibliojuridica.org/libros/2/907/3.pdf

poderes, señala en su obra, que había un privilegio general, el cual contenía algunos derechos otorgados en beneficio de los súbditos por el monarca, considerando el citado autor que, dicho privilegio constituye un auténtico precedente hispánico de nuestro juicio de amparo mexicano.⁴

Podemos concluir de este tema someramente abordado, que, al ir evolucionando la sociedad en la Nueva España; influenciados por los pensamientos de Europa, haciéndolos propios algunos personajes distinguidos, decidieron no seguir soportando las arbitrariedades por parte de la autoridad, iniciando la lucha de independencia.

1.3 Responsabilidad de los servidores públicos. México Independiente

En el México independiente se comenzó a desarrollar un sistema de responsabilidades, que recogía y rebasaba al juicio de residencia, un buen ejemplo de ello fue la llamada acción popular, que podía ejercitarse por cualquier ciudadano, y que hasta la segunda mitad del siglo XX fueron conservados algunos vestigios de éste, cayó en desuso debido a los excesos y las imputaciones infundadas que los ciudadanos de manera irresponsable solían hacer.

Ignacio Burgoa Orihuela, cita en su obra *El Juicio de Amparo*, lo considerado por Héctor Fix Zamudio “La Constitución de Apatzingán no solamente establecía sistemas de naturaleza preventiva destinados a lograr la marcha equilibrada de las instituciones políticas, sino que consagró en forma rudimentaria, instrumentos procesales para reparar las violaciones que las autoridades pudieran realizar en perjuicio de la Ley Fundamental...”⁵

⁴ BURGOA, Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, México, Edt. Porrúa, 2005, p. 93

⁵ Idem., p. 103

Por lo que respecta a este tema en concreto, y para cuestiones prácticas baste solamente señalar que, en las constituciones de 1812, 1824 y 1836, estuvo presente la preocupación de la responsabilidad de los servidores públicos, imperando el principio de legalidad como elemento de seguridad para los bienes y derechos de los gobernados.

Resulta relevante hacer mención aparte de la Constitución de 1857, no sólo por haber dedicado un título exclusivo a la responsabilidad de los servidores públicos, sino por haber sido la primera en cuya vigencia se dictaron las primeras leyes de responsabilidades de la materia, así en el artículo 103 de la Constitución de 1857, se reconoció la responsabilidad de los altos funcionarios, reglamentándose en una ley secundaria, haciéndose adiciones y reformas conforme pasaban los años, las penas que solían imponerse consistían en la multa que era la más común, inhabilitación temporal o perpetua, destiempo y traslado; los funcionarios debían responder por sus actos efectuados en el desempeño de su oficio que por la recaudación o inversión de los caudales que estuvieran al cargo del enjuiciado.

La Constitución de 1857, es relevante además porque fue la base de inspiración para la misma situación de nuestra Constitución actual.

1.4 Responsabilidad de los servidores públicos. México Contemporáneo

En la Constitución de 1917, se copió prácticamente el texto de la del 57, se hacía mención de los casos particulares en que los altos funcionarios podían incurrir en caso de violaciones a la Constitución, y a las leyes secundarias, pero la urgencia por reglamentar concretamente la responsabilidad de los servidores públicos y definir perfectamente los casos específicos que ya se presentaban, sin embargo, quedaban sin sanción, en el período de Don Lázaro Cárdenas, se expidió la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, misma que fue objeto de múltiples críticas

doctrinales; la ley de la materia que le sucedió fue la publicada en 1980, igualmente desaprobada por los jurisconsultos, pues se inspiró en la de 1940, e idénticamente no se contemplaban algunos delitos, por ello se consideró que lejos de cumplir su cometido, se convirtió prácticamente en una ley de amnistía.

Con la promulgación del Código Civil del Distrito Federal, aplicable en toda la República en materia federal, que tuvo vigencia a partir de octubre de 1932, en el que se estableció la obligación al Estado de responder por los daños causados por sus funcionarios, en ejercicio de su actividad oficial, sólo que esta actividad únicamente era subsidiaria, por lo que para hacerla efectiva era necesario acreditar primeramente la responsabilidad del funcionario, y después de esto, se acreditara también que el responsable no podía cubrir con sus bienes el monto del daño, entonces de manera subsidiaria el Estado lo cubriría.

El maestro Luis Antonio Delgadillo Gutiérrez, en su obra, Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano, alude que Antonio Carrillo Flores, relató en el prólogo de su libro La Justicia Federal y la Administración Pública, que en 1962 presentó al entonces presidente de la República, Adolfo López Mateos, un proyecto de Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y que el presidente la rechazó por considerar que los recursos del Estado no alcanzarían para que, además de gastarse en servicios públicos, se invirtiera en indemnizaciones por la actividad irregular de la administración federal,⁶ sin embargo, cita lo depuesto por el maestro Carrillo Flores "...existen obstáculos muy grandes para la adopción del principio de la responsabilidad del Estado. Me parece una utopía pensar, por ejemplo, que llegue a aceptarse en un futuro cercano la responsabilidad objetiva".⁷

En 1982, se publicó la reforma y adiciones constitucionales del título IV, artículos del 108 al 114, publicándose enseguida la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además, ahora sí, se reformó el Código Penal, el Código

⁶ <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2301/11.pdf>

⁷ Ibidem.

Civil, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, constituyendo así, la renovación moral de la sociedad, que fue el lema del Presidente de la República de aquel período, Don Miguel de la Madrid Hurtado.

Al transcurrir los años, se publicó un decreto en el Diario oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, en el que se obligaba al Estado a responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estaban encomendadas. Esta responsabilidad sería solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podría hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tuviera bienes o los que tuviera no fueran suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Sin embargo, la utopía planteada por el doctrinario Antonio Carrillo Flores se cristalizó, aunque cuarenta años después, ya que el 14 de junio del año 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que cambió la denominación del título cuarto y agregó un párrafo al artículo 113, incorporando en nuestro sistema jurídico la responsabilidad patrimonial del Estado objetiva y directa.⁸

⁸ <http://www.dof.gob.mx/index.phpyear=2002&month=06&day=14>

CAPITULO II

MARCO JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

2.1 Fundamentación Constitucional

Los presupuestos fundamentales que consagran garantías en favor del gobernado, con relación al daño o invasión a su esfera jurídica bien sea patrimonial o personal, se encuentran dispersos en el texto constitucional, por lo tocante a la garantía de igualdad jurídica, se enmarca en los artículos 1º, 2º, 4º, 12 y 13, traduciéndose la igualdad “en una relación jurídica que media entre el gobernado por una parte y el Estado y sus autoridades por la otra, constituyendo el primordial contenido de los derechos subjetivos públicos que de dicho vínculo se derivan, las prerrogativas fundamentales del hombre, o sea, aquellos elementos indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad y el logro de su felicidad.”⁹ cabe destacar que, es de suma importancia entender cuándo el Estado violenta esta garantía y otras garantías en perjuicio de los gobernados, sin embargo, el presente trabajo no se centra en el estudio amplio de las garantías individuales, por tanto, se hará una mención breve de ellas, sin ahondar de manera exhaustiva en éstas, dando prioridad en importancia, al artículo 1º en el cual se estipula que: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece...”

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los

⁹ BURGOA, Orihuela Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Edt. Porrúa, p. 255.

derechos y libertades de las personas.”¹⁰; debido a que, es frecuente que el Estado vulnere estas prerrogativas del administrado, con actos de acción u omisión por parte de los servidores públicos, en dicho artículo se contempla el derecho de todo individuo a gozar de las garantías que otorga la Carta Fundamental; así como la prohibición de la discriminación por diferentes razones y que con ésta, se anulen o menoscaben los derechos y libertades de las personas.

Ahora, al abordar someramente las garantías de libertad, contempladas en los artículos 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, y 11, es menester hacer mención del concepto, que el Doctor Burgoa lo define como “una condición imprescindible para el logro de la teleología que cada individuo persigue. En estas circunstancias, la libertad se revela como una potestad inseparable de la naturaleza humana, como un elemento esencial de la persona.”¹¹ debido a los atropellos y arbitrariedades que el Estado ha cometido en contra de los individuos a lo largo de la historia, fue imprescindible para el individuo exigir del gobierno el respeto a su libertad, consagrándose entonces en la Constitución, para así, acotar paulatinamente los indicios de extralimitación por parte del Estado; ahora, se considera, para efectos del tema central de esta tesina, que es en las garantías de propiedad en donde el Estado puede violentar más fácilmente el patrimonio de las personas, resguardados en los artículos 27 y 28 de la Ley Fundamental; sin embargo, las garantías de seguridad jurídica es en donde la autoridad toma vuelo y de manera arbitraria y bárbara, menoscaba la esfera jurídica de las personas, no se considera que una garantía tenga más valor o peso que la otra, simplemente que, por cuanto ve a la obligación del Estado a resarcir el daño ocasionado por las actividades ya sea de los servidores públicos o por algún servicio concesionado, una reviste más peso que la otra.

¹⁰ MEXICO: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art.1°, 2007.

¹¹ *Idem.*, p. 307.

La Constitución establece, de manera precisa y acotada, la responsabilidad de los servidores públicos en el Título Cuarto, de la Responsabilidad de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado, en los artículos 108 al 115; distinguiendo el artículo 108 las diversas categorías de servidores públicos, además de las acciones por las cuales éstos pueden ser acusados y ser responsables, obviando el ámbito de aplicación (federal y en el Distrito Federal), estableciendo en el mismo artículo la obligación para las legislaturas locales de precisar quiénes tendrán el carácter de servidores públicos para los efectos de sus responsabilidades; se concluye de lo expuesto en el numeral citado, que el concepto “servidor público” puede utilizarse para designar desde el Presidente de la República, hasta al más modesto trabajador, sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 2º, precisa: “Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales,”¹² individualizando la propia Constitución las causas por las que podrá ser acusado el Presidente de la República, cuestión estatuida en el párrafo segundo del 108 de la Carta Magna.

En el numeral 109 se obliga al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurran en responsabilidad; cabe hacer mención que, la mayoría de los Estados de la República han legislado en la materia y cuentan con una ley que reglamenta las responsabilidades administrativas en que incurren sus servidores públicos.

En el artículo 110, quedan estipulados los sujetos que serán sometidos a juicio político, se enlistan las sanciones correspondientes, así como, la competencia y el procedimiento para dicho juicio.

¹² <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/240.doc>

Se detallan los lineamientos en el artículo 111, para proceder penalmente contra los servidores públicos, después de llevado a cabo el juicio de procedencia, contempla las sanciones penales aplicables, además de las limitaciones a las sanciones económicas.

Por otra parte, el artículo 112, dispone los casos en que no se requerirá la declaración de procedencia; (deliberadamente se ha omitido la mención del artículo 113, por ser la parte central del presente ejercicio, y para realizar un análisis del mismo se desarrollará en el siguiente tema); el artículo 114 pone de manifiesto cuando podrá iniciarse el procedimiento de juicio político, el lapso de tiempo para aplicar la sanción y los plazos y modalidades de prescripción.

2.2 Modalidades de la responsabilidad en la Carta Magna

El Maestro Gabino Fraga ha considerado que "...la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal"¹³; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha abundado más en el tema puntualizando los tipos de responsabilidad en que incurren los servidores públicos, en seguida se transcribe la tesis aludida con el propósito de ilustrar cual es el criterio sostenido, y explicar la diferencia entre los diferentes tipos de responsabilidades.

“RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL”.

¹³ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 23ª Edición. Ed. Porrúa. México, 1984.p. 169.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A) la responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la omisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B) la responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C) la responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D) la responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones¹⁴.

2.2.1 Responsabilidad política

De acuerdo al sistema político mexicano, se puede definir la responsabilidad política como “aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político, seguido por presuntas infracciones de carácter político, con independencia de que las mismas configuren un delito o no sancionado en la legislación penal común. La responsabilidad política se establece para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de

¹⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Tesis: P.LX/ 96, Semanario Judicial de la Federación, 9ª Época Tomo III, abril de 1996. p.129.

actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

La sanción en el juicio político se concreta a la destitución y/o inhabilitación del servidor público responsable políticamente.

2.2.2 Responsabilidad penal

La responsabilidad penal de los servidores públicos deriva de algún delito sancionado por la ley penal. Para que dicha responsabilidad se haga efectiva ante los tribunales, es preciso separar del cargo al servidor público por medio de una declaración de procedencia.

2.2.3 Responsabilidad administrativa

Se da cuando algún funcionario, en el desempeño de su empleo cargo o comisión, no se ajusta a las obligaciones previstas la ley, y por los actos y omisiones que no salvaguarden los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público¹⁵, incumpliendo las disposiciones normativas tanto generales como lo son la Constitución Política Federal, las leyes federales y en su caso, las orgánicas o reglamentos internos de organización, de cada dependencia o entidad pública.

2.2.4 Responsabilidad civil

La responsabilidad civil de los servidores públicos no se contrae a sus actos como particulares, sino también a todos aquellos que en el desempeño de su encargo o

¹⁵ MEXICO: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 109
MEXICO: *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, Art. 7°, 2008.

con motivo de éste, dolosa o culposamente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente.¹⁶

2.2 Artículo 113 Constitucional

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

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”¹⁷

¹⁶ MEXICO: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Art. 111, 2007.

¹⁷ *ídem* Art. 113, 2007.

2.3 Principios rectores de la responsabilidad de los servidores públicos.

Los principios esenciales o postulados básicos elevados a rango Constitucional, contemplados en el artículo 113, son los que “en teoría” deben ser salvaguardados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, estas directrices o pautas se enlistan a continuación:

Legalidad: Es el principio fundamental que rige a toda actuación administrativa ya que la Administración Pública sólo puede hacer aquello que le está expresamente autorizado por la ley. Esta garantía consagrada en el artículo 16 de nuestra Constitución Política Federal, establece como uno de los elementos esenciales del régimen jurídico de un Estado de derecho el que todo acto de molestia dirigido a los gobernados esté fundado y motivado, “En los actos administrativos se afectan de manera unilateral los intereses de un gobernado, por lo que al emitirlos debe cumplirse una formalidad mayor; esto es, invocar de manera precisa los fundamentos legales: numeral, fracción, inciso y hasta subinciso, a efecto de que el gobernado esté en posibilidad de conocer el sustento jurídico del acto de molestia,”¹⁸ esto es, que como servidor público puede hacer sólo todo aquello para lo que expresamente lo faculta la ley y como ciudadano puede hacer todo aquello que la ley no le prohíbe.

Honradez: El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros. Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público. Un concepto que nos da Marco Antonio Díaz de León es: “Calidad de probo. Proceder recto. Tipo de

¹⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. *La Jurisprudencia sobre Inconstitucionalidad de Leyes y su obligatoriedad para las Autoridades Administrativas, Serie Decisiones Relevantes 4*, México, D.F., p. 64.

conducta que se caracteriza por el respeto al derecho ajeno, especialmente en lo que se refiere al robo, fraude y abuso de confianza.”¹⁹

Lealtad: Aunque es un término igualmente subjetivo, aplicándolo a la materia administrativa o más bien, a la persona del servidor público como tal y hacia el Estado, se puede entender como la manifestación permanente de fidelidad para con este último, que se traduce en solidaridad con los superiores, compañeros y subordinados, dentro de los límites de las leyes y de la ética, argumenta el Doctor Umberto Mauro Marsich, que el antónimo de este concepto maneja instrumentalmente la mentira, y como supuesto de guerra en el que la victoria corresponde al más hábil o más astuto, vierte en su obra, que dentro del deber de lealtad y probidad existe el deber de comportarse según las reglas del decoro, de la corrección y de la buena educación.²⁰

Imparcialidad: El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna. Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas.

Eficiencia: Deber de los servidores públicos que consiste en ejercer el empleo, cargo o comisión, en forma congruente a los fines y propósitos de las Dependencias y Entidades Federales; con el mayor esmero y cuidado.

Los servidores públicos deben utilizar los recursos públicos exclusivamente al fin para el que se le proporcionen, procurando evitar su desperdicio o desvío.

Sin embargo, los administrados nos preguntamos, si al momento de otorgar el cargo mediante un nombramiento, contrato, designación, concurso o elección, según el caso, y de la asunción de funciones con la aceptación de éste, se

¹⁹ DIAZ DE LEON, Marco Antonio, *Diccionario de Derecho Procesal Penal y de Términos Usuales en el Proceso Penal*, II Tomos, 5ª. Ed., México, 2004, Tomo I, p. 1094

²⁰ MARSICH, Humberto Mauro, *Manual de Deontología Jurídica*, FUNDAP, Querétaro, Qro., p. 41.

investiga, examina o se le pregunta al que habrá de fungir como servidor público si tiene, por lo menos, noción de los conceptos, o si el aspirante los practica y observa, o simplemente los cargos que se conceden discrecionalmente son conferidos por compromisos adquiridos previamente, no importando la calidad humana del candidato al puesto, pero su actuación, como parte del órgano, sí será la expresión del poder público, por lo tanto, debe ser prioritario para el Estado confiar los puestos a personas íntegras, de conducta intachable, quizá la crisis de valores de nuestra sociedad ha permeado en todos los campos de la sociedad, pero es imperante que quienes ejerzan el poder del gobierno, sean personas íntegras, pues, debido a los altos índices de corrupción, es que los que ejercen algún cargo en muchas ocasiones lo desarrollan, sin cuestiones éticas, por ello se genera la obligación de normar a los servidores públicos y con ello responsabilizar su irregular desempeño.

Por su parte el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de julio 2002, tomo DLXXXVI No. 23, contempla otras directrices éticas, para efecto de prevenir y abatir las prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública, con el propósito de asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios y un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad, y que a continuación se enlistan:

“Bien común: Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El servidor público no debe permitir que influyan en sus juicios y conducta, intereses que puedan perjudicar o beneficiar a personas o grupos en detrimento del bienestar de la sociedad.

El compromiso con el bien común implica que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa una misión que sólo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen beneficios individuales.

Integridad: El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad, conduciéndose de esta manera, el servidor público fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad.

Justicia: El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de Derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir el servidor público, para ello, es su obligación conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones.

Transparencia: El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley. La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.

Rendición de cuentas: Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad, ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos.

Entorno cultural y ecológico: Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos. Nuestra cultura y el entorno ambiental son nuestro principal legado para las generaciones futuras, por lo que los servidores públicos también tienen la responsabilidad de promover en la sociedad su protección y conservación.

Generosidad: El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa. Esta conducta debe ofrecerse con especial atención hacia las personas o grupos sociales que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral, como los adultos en plenitud, los niños, las personas con capacidades especiales, los miembros de nuestras etnias y quienes menos tienen.

Igualdad: El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política. No debe permitir que influyan en su actuación, circunstancias ajenas que propicien el incumplimiento de la responsabilidad que tiene para brindar a quien le corresponde los servicios públicos a su cargo.

Respeto: El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante. Está obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.

Liderazgo: El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar cabalmente

en el desempeño de su cargo público este Código de Ética y el Código de Conducta de la institución pública a la que esté adscrito”.²¹

Para finalizar el tema relativo a los principios nos iremos al extremo de un pensador frío y pragmático de la historia, el político Maquiavelo, quien rechazó cuanto fuera idealismo y teoría y aplicó el sentido práctico. Aseveraba que la política nada tenía que ver con la moral, la ética o la religión, no obstante, en su obra cúlmine el autor del Príncipe escribió “el que llegue a príncipe mediante el favor del pueblo debe esforzarse en conservar su afecto, cosa fácil, pues el pueblo sólo pide no ser oprimido”,²² “trate el príncipe de huir de las cosas que lo hagan odioso o despreciable; y, una vez logrado, habrá cumplido con su deber y no tendrá nada que temer de los otros vicios, ...porque la mayoría de los hombres, mientras no se ven privados de sus bienes y de su honor, viven contentos...”,²³ con esto, se puede deducir que, si quien ha sido considerado en la historia como un ser sin principios éticos y oportunista, consideraba que el príncipe o el gobernante, tiene como misión la felicidad de sus súbditos y ésta sólo se puede conseguir con un Estado fuerte, para éste político la virtud fundamental es la prudencia, para la conveniencia del Estado. Analogando la figura del príncipe con la figura del servidor público, no es posible aceptar que en la actualidad algunos de éstos, infrinjan las leyes y perturben la esfera jurídica de los gobernados por la falta de los valores que se han mencionado.

Toda regulación ética es deseable. Sin embargo, no hay mejor ética que la practicada por los superiores que pongan el ejemplo a los inferiores, actuando con lealtad, eficiencia, honradez, diligencia, en el cumplimiento de sus obligaciones como servidores públicos. El ejemplo, es la mejor ética a seguir.

²¹ <http://oic.sep.gob.mx/porta1v2/doc/CODIGOETICADOF.pdf>

²² MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, México, D. F., Edt. Leyenda, 2000, p. 48.

²³ *Idem.*, p. 78.

Ignacio Burgoa, en su obra *Garantías Individuales*, haciendo referencia a los comunistas Marx y Lenin, subraya que “si el hombre por su ambición natural de poder, por su congénita inclinación de sojuzgar a los demás y ejercer sobre ellos una hegemonía, principalmente en materia económica tiene la tendencia de sobreponerse a sus semejantes y sujetarlos a dominio, debe por necesidad existir en la sociedad un orden jurídico –político de carácter compulsorio que, en beneficio de los intereses comunes, limite o refrene las conductas individuales que los afecten o exploten...la explotación del hombre por el hombre sólo puede abolirse y lograrse, por el poder estatal, encauzado mediante un orden jurídico equilibrado y justo que no permita a ese poder provocar una explotación quizá más grave: la del hombre por el Estado”.²⁴

2. 4 Análisis de la terminología del artículo 113 Constitucional

De manera muy breve y simple se hará un desglose de los conceptos inmersos en el segundo párrafo del artículo 113 de la Carta Magna, y el primero de ellos es el de responsabilidad, para lo cual, atendiendo a su etimología se compone de dos vocablos latinos *res* y *spondere*, que significan respectivamente cosa y responder, los dos vocablos corresponden al verbo latino *respondere* 'prometer', 'merecer', 'pagar'. El *responsalis* es el que responde, 'el fiador'. El *responsum* es 'el obligado a responder de algo o de alguien'; Manuel Moguel Caballero, cita a Alessi, quien define la responsabilidad como el “Sometimiento del sujeto que ha transgredido un deber de conducta impuesto a él en protección de intereses de otro, a la obligación de restablecer mediante equivalente pecuniario el daño producido; más precisamente, de restablecer aquella utilidad de carácter substancial y final que estaba garantizada al sujeto tutelado con el deber que ha sido transgredido”.²⁵

²⁴ BURGOA, Orihuela, *Garantías...*, *op. cit.*, p. 35

²⁵ MOGUEL, Caballero, Manuel, “La Responsabilidad Patrimonial del Estado, Ed. Porrúa, México, 2006, p. 181.

Ahora, la palabra “daños”, comprendida en el artículo 2108, del Código Civil Federal la define así: “Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”,²⁶ aunque, para el tema que nos ocupa que es la responsabilidad, se debe correlacionar con el artículo 1910 del mismo código citado que dice: “El que obrando ilícitamente o 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”.

¿Qué se entiende por “actividad administrativa irregular”? Juan Carlos Marín González, destaca lo vertido por Álvaro Castro Estrada, en su análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado, quien dice que “...la actividad administrativa es irregular en tanto, que produce lesiones patrimoniales que afectan el patrimonio de los particulares, sin tener éstos la obligación jurídica de soportarlos”,²⁷ de manera que, es necesario que el Estado a través de su actividad que es “administrar”, lo haga de manera irregular, para que exista la responsabilidad estatal, pero además que cause un daño, pues es la irregularidad de la actividad administrativa lo que hace indemnizable el daño causado y no el daño lo que hace irregular a una actividad administrativa, luego entonces, la irregularidad reside en la inexistencia del deber jurídico de soportarlo.

En el mismo segundo párrafo el legislador plasmó que la responsabilidad, además de ser ocasionada por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares esta “será objetiva y directa”, como se ha dicho anteriormente, la responsabilidad del Estado la asumía únicamente por responsabilidad subjetiva o por culpa y subsidiaria, esto es,

²⁶ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/2.doc>

²⁷ CASTRO, Estrada, Álvaro, *Análisis Jurídico de La Reforma Constitucional que Incorporó la Responsabilidad Patrimonial del Estado a la Constitución Mexicana*, cit. por MARIN, González, Juan Carlos, *La Responsabilidad, Patrimonial del Estado*, Ed. Porrúa, 2004, p.176.

reprochando al sujeto que causó el daño por alguno de sus componentes que son que el hecho sea previsible y que no se hubiera previsto, impericia, negligencia; más tarde se añadió que habría una responsabilidad solidaria y directa por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos, casos muy poco ejecutables en la vida práctica y por lo tanto, los ciudadanos aceptaban resignadamente los daños que la administración les pudiera producir.

Afortunadamente para los mexicanos se prescinde de la voluntariedad del autor del daño, dando paso a la objetivación de la responsabilidad de la administración tomando en cuenta únicamente que se produjo el daño, en el caso de que éste se produzca por un servidor público, que el daño se originó en el ejercicio de sus funciones para que su patrón, o sea, el Estado responda frente a la víctima, si no hubo intervención humana, de todos modos el Estado responderá del daño, porque ésta (la víctima) no tiene porqué soportar un menoscabo que no tiene la obligación jurídica de sufrir, se atiende sólo a la causa y al daño, así, por ejemplo, un padre es responsable por los actos de su menor hijo, y el empresario lo es por los actos de sus trabajadores, es sus respectivas relaciones filiales de tutela y empresa.

Para que se pueda entender perfectamente claro, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció mediante la tesis número 43/2008 la distinción entre ambas, aduciendo que “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,”²⁸ es decir la responsabilidad objetiva es la antítesis de la subjetiva.

²⁸ <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/CC231AEC-798E-42AF-A415-F3DC39767E38/0/TJ432008.pdf>

De la misma manera el dictamen de la Cámara de Senadores, dejó muy en claro que el sistema que se busca introducir a nuestro orden constitucional es el de responsabilidad directa y objetiva del Estado. El sistema que se establecerá en México, permitirá que la responsabilidad a fincar cuenta con dos importantes características: ser objetiva y directa, será directa, en virtud de que la Administración no responderá subsidiariamente por el servidor público relacionado con el daño, sino que podrá exigirse al Estado, de manera inmediata, la reparación del mismo; por supuesto, dejando a salvo el derecho de repetición en contra del funcionario por parte de la autoridad.

Esta aportación es particularmente importante porque nos da claridad respecto de lo que debemos entender por responsabilidad objetiva, noción que, como se reitera, se lee hoy textualmente en el segundo párrafo del artículo 113 Constitucional.

CAPITULO III

LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

3. 1 Ley de responsabilidad patrimonial del Estado en Querétaro

Como se ha repetido en variadas ocasiones, el 14 de junio del año 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un decreto que reformó el Título Cuarto de la Carta Fundamental, en la que se adicionó la responsabilidad patrimonial del Estado, para tal efecto, se agregó un segundo párrafo al artículo 113 Constitucional, en el que se estipula 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. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, de esta forma la tarea legislativa del Congreso de la Unión elaboró la ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, entrando en vigor el 1o. de enero del año 2005

Tomando como base la reforma constitucional, y la expedición de la nueva ley, las legislaciones locales se dieron a la tarea de realizar las reformas constitucionales y legales que se requerían al efecto, lo que a la fecha ha ocurrido en pocos estados, el Estado de Colima estableció primeramente dicho principio, se tiene que decir que fueron los legisladores estatales, primero, y los del orden federal, después, quienes interpretaron dicha insatisfacción aunque el caso del Estado de Colima fue la pionera ya que la ley fue publicada en el Suplemento No. 1 del Periódico Oficial del Estado de Colima, el 22 de junio de 2002, en lo sucesivo los demás Estados han hecho lo propio para el caso, de Aguascalientes presentó su iniciativa en febrero de 2003; Jalisco 1° de enero de 2004; Nuevo León en enero

de 2004; San Luis Potosí en Diciembre de 2004; Guanajuato en enero de 2005; Nayarit en mayo 2006; Puebla en enero de 2006; Baja California en Octubre de 2007; Yucatán en Septiembre de 2008; el Distrito Federal en octubre de 2008; con esto tenemos un trascendente avance a nuestro orden jurídico que dota a los administrados de un nuevo medio de defensa frente a la administración pública, aunque los administrados de toda la República tienen derecho a la expedición de las leyes reglamentarias de la materia, toda vez que, es imperante que existan medios indemnizatorios por la mala actuación de los servidores públicos, aunque lo dispuesto en el artículo primero transitorio del decreto que contiene la reforma, se dispuso una *vacatio legis*, con el objetivo de que las legislaturas adaptaran su legislación secundaria para tal efecto.

Para el caso específico que nos ocupa que es la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro, ésta se derivó primeramente de la reforma Constitucional a nivel Federal.

Haciendo hincapié en que en nuestro Estado el órgano legislativo se dio a la tarea de implementar una renovación integral de la Constitución, en la cual se redujo el número de artículos de 105 a 40, misma que, fue Publicada en el periódico oficial del Estado “La Sombra de Arteaga” el día 31 de diciembre de 2008, ordenando en su artículo segundo transitorio que la legislación secundaria se deberá adecuar al contenido de la Constitución, en tanto se realizan dichas modificaciones, subsistirán las disposiciones vigentes.

En consecuencia la Quincuagésima Quinta Legislatura, se abocó a dar cumplimiento a lo ordenado considerando que en la nueva redacción del texto Constitucional local en el artículo 14, quinto párrafo, “se reconoce 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 dando con ello certeza jurídica a los gobernados de que ante estos supuestos recibirán una indemnización conforme lo establezca la ley respectiva”.²⁹

Consecuentemente el poder legislativo presentó la Iniciativa de Ley de Responsabilidad Patrimonial en este Estado, el día 8 de julio del año 2008, publicándose en el periódico oficial la Sombra de Arteaga, el día 3 de Agosto del año 2009, la cual tiene la siguiente estructura:

Capítulo Primero Disposiciones Generales

Artículos 1,2, 3, 4, 5, 6, 7, 8

Capítulo Segundo, de las Indemnizaciones

Artículos 9, 10 Y 11

Capítulo Tercero, del Procedimiento

Artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21

Capitulo Cuarto de la Concurrencia

Artículos 22 Y 23

Transitorios

Artículos, Primero, Segundo y tercero

3.2 Características y elementos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en Querétaro

Los dos fines de la norma que se vislumbran es, primero: obligar al ente público a reparar el daño, si es patrimonial, o a satisfacerlo si se trata de una afectación corporal o moral; y el segundo fin, es mejorar la función pública, porque tratará de evitar el daño y con ello la indemnización, con un mejor funcionamiento de la actividad estatal.

²⁹ <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/23/732/default.htm?s=>

El artículo 2 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro³⁰, puntualiza los entes públicos sujetos a ella, enunciando a los tres poderes del Estado, organismos públicos autónomos, las dependencias, las entidades de la Administración pública del Estado, la Procuraduría General de Justicia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los municipios del Estado, los organismos descentralizados, los 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, exceptuando a 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.

Aunque, para el que realiza este estudio resulta controversial el artículo, puesto que si la actividad del Estado y el concepto de las atribuciones del mismo pueden entenderse como las menciona el Doctor Gabino Fraga, en su obra Derecho Administrativo “la actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga, el otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales,”³¹ las atribuciones que a través del tiempo se han venido asignando al Estado se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- a) atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
- b) atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribuciones para crear servicios públicos.

³⁰ QUERETARO- MEXICO: *Diario Oficial La Sombra de Arteaga*, Agosto, 3 de 2009, Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro, p. 8319

³¹ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Edt. Porrúa, 1986, p.13.

d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Así también el mismo autor menciona las atribuciones del Estado respecto de los particulares en los tres grupos siguientes:

- a) atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada.
- b) atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad, y
- c) atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva³².

Entonces, si el Estado es quien concede las patentes, permisos o concesiones para que un particular preste un servicio público, y en una hipótesis (no muy alejada de la realidad), se ocasione un daño a un gobernado, por ejemplo, por un concesionario de transporte público, por qué se exonera de esta carga al Estado, si finalmente éste se hace sustituir por el particular para la satisfacción de una necesidad colectiva; entonces se debería dejar a la víctima la opción de dirigirse contra el agente, ante los tribunales ordinarios, o accionar contra del Estado, y después éste repetir contra el concesionario; la Ley no contempla ni siquiera como concurrentes a los concesionarios de un servicio público por alguna lesión causada a un particular.

Este estudio queda inconcluso por ser de muy amplio espectro, sin embargo, si es una duda la que queda y habría que realizar un análisis profundo al respecto.

El artículo 3 alude a la exoneración del Estado por casos fortuitos, fuerza mayor, los daños que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del

³² Idem., p. 14.

Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en los casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño, conforme a esta disposición se puede advertir que, sí habrá culpa y por tanto responsabilidad, cuando no aplique los conocimientos de la ciencia o de la técnica idóneos para evitar el daño, no obstante existir ya en el momento de su acaecimiento, si existen los conocimientos requeridos y no se aplica, habrá responsabilidad por culpa; si no existen, será caso fortuito o fuerza mayor; “Dicho en términos civilísticos: Es un imperito el servidor público en su profesión, porque debe tener los conocimientos existentes para desempeñarla y evitar el daño. La impericia es un género de la culpa. El Estado responde objetiva y directamente frente a la víctima, por la impericia de su servidor”.³³

En tanto, otra de las características que se destacará es que la ley no es autoaplicativa, esto es que requiere ajustarse a los términos y condiciones señalados en la ley y otras disposiciones legales para que tenga aplicación, considerando la aplicación supletoria la Ley de Enjuiciamiento de lo Contencioso Administrativo, el Código Fiscal del Estado y el Código Civil, los tres del Estado de Querétaro, así como los principios generales del Derecho.

El capítulo segundo de la mencionada Ley, contempla las bases para los efectos indemnizatorios, aunque la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, considera el pago en parcialidades, no así la Ley local, aunque en ocasiones los montos sean muy significativos y el particular queda a expensas de lo que los entes públicos hubieran incluido en sus presupuestos de egresos, toda vez que, se cubrirán las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial, hasta dicha disponibilidad presupuestal; cabe hacer mención de un buen ejemplo de un caso muy reciente, en el que se demanda la responsabilidad patrimonial del Estado por el incendio ocurrido en una Guardería de Hermosillo, Sonora, en la que

³³ MOGUEL, Caballero, Manuel, *op. cit.*, p. 203

se está exigiendo una indemnización no menor a mil millones de pesos, por un solo niño afectado,³⁴ aunque se augura que el monto de la indemnización que determinen los tribunales será mucho menor a lo demandado, sí son sumas que importarían una gran afectación a las arcas públicas.

Pero en caso contrario, cuando las sumas no importen mayor relevancia para el erario público, se contemplan los convenios con los particulares a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden, debiéndolo aprobar la contraloría interna, siendo este un punto muy destacable, pues si por cualquier monto se iniciara un procedimiento se atiborraría al tribunal de asuntos menores, estorbando en su actividad primordial que es proporcionar una justicia pronta y expedita, y si éstos asuntos se pueden convenir, pues entonces se daría cumplimiento con lo demandado y de manera indirecta inmediatez en la impartición de justicia.

En el artículo 10 se establece “El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales, se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la legislación aplicable” y en el artículo 11 se lee: “...II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional que corresponda, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil del Estado de Querétaro debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante...”³⁵, se advierte que el Estado tiene la obligación de resarcir cualquier tipo de daño ya sea material o moral, sin embargo, Manuel Moguel Caballero, señala que “los daños y perjuicios materiales...incluidos los personales y morales, es una mala asimilación, porque las afectaciones corporales y morales no son susceptibles de evaluación en dinero, aunque su satisfacción se hará, por lo general, en dinero...”³⁶, en la ley no se da el concepto de esta

³⁴ <http://www.informador.com.mx/mexico/2009/117289/6/demandan-al-imss-por-mil-millones-de-pesos.htm>

³⁵ QUERETARO-MEXICO: *Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro*, Art. 10 y 11.

³⁶ MOGUEL, Caballero Manuel, *op. cit.*, p. 197

afectaciones, ni de lo que entiende por daño, por lo que tendremos que recurrir a la legislación supletoria.

Por lo que respecta al procedimiento, la reclamación deberá iniciarse por parte del afectado, dentro de los treinta días naturales siguientes a la que se produjo la afectación, dicha reclamación deberá formularse por escrito, ante la contraloría interna u órgano interno de control de la dependencia a la que se atribuya la responsabilidad patrimonial, acreditando:

- 1) La existencia de un daño real, evaluable económicamente individualizado con relación a una persona o a un grupo de personas.
- 2) Que el daño sea imputado al Estado, y
- 3) Que se acredite la relación causa – efecto entre el daño causado y la actividad del Estado.

Esta Ley dispone que la acción para exigir la reparación de los daños causados provenientes de un actuar ilícito de la administración prescribe en treinta días naturales, a diferencia de la Ley Federal de la materia, la cual introdujo como plazo de prescripción un año para daños materiales y dos años para daños físicos o psíquicos, con este plazo tan corto que se da al reclamante, se genera una inseguridad jurídica preocupante, pues de no reunir las pruebas, o en caso de algún retraso por cualquier situación para la interposición de su demanda, su derecho prescribiría, y “entonces se admitiría que las conductas dañosas y antijurídicas de los órganos estatales queden impunes por el sólo transcurso de treinta días”.

Con respecto a la carga de la prueba que tiene el gobernado afectado, con la finalidad de “probar fehacientemente”, cabe apuntar que genera quizá desigualdad

entre las partes, debido a que para el Estado por su conocido desahogo financiero, le es posible tener acceso a los conocimientos técnico-científicos, pero que en muchas ocasiones son inasequibles para la víctima, siendo este pormenor poco favorecedor para el afectado.

Según la expresión de Juan Carlos Marín González, "...el establecimiento de la inversión de la carga de la prueba parece aconsejable siempre que dicha prueba sea mucho más costosa para la víctima que para el sujeto causante del daño...debería ser la administración quien probara la inexistencia de la culpa, de anomalía en su funcionamiento. No se trataría de una prueba diabólica porque la administración sólo debería probar un hecho positivo (no uno negativo)..."³⁷

En cuanto a que la demanda deberá presentarse ante la contraloría interna u órgano interno de control de la dependencia a la que se atribuya la responsabilidad patrimonial, esta alternativa podría representar algunas ventajas para las partes involucradas, especialmente en materia de ahorro de tiempo y, eventualmente, de carácter financiero.

El capítulo cuarto, contiene un único artículo que versa sobre la concurrencia, disponiendo como hacer la distribución proporcional entre los que hayan intervenido en la producción del daño, enumerando los criterios de imputación, graduación y aplicación a su respectiva participación, en la fracción IV, señala que "Los entes públicos que hubieran proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otros, responderá de los hechos o actos dañosos causados, cuando los segundos no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada. Por su parte, los entes públicos ejecutores responderán de los hechos o actos dañosos producidos, cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado; y"³⁸.

³⁷ MARIN, González, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 41 y 42

³⁸ QUERETARO-MEXICO: *Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro*, Art. 22.

Si lo que pretendió el legislador fue otorgar seguridad y garantía a los ciudadanos, con la expedición de la ley reglamentaria del artículo 14 de la Constitución local, pues con este artículo lo dejó en estado de indefensión, toda vez que, dicho precepto es confuso, debido a que, el artículo expresa que si se proyectó una obra, pero fue ejecutada “por otros”, nos preguntamos quiénes son esos “otros”, - se debe entender que fue un particular autorizado por la administración-, ésta (la administración), responderá sólo cuando “los otros”, no hayan tenido derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada, pero entonces, en caso de algún daño, el particular ante quién deberá iniciar su acción, estaría en pleito simultáneamente con varias personas –el Estado y el particular- para efecto de dilucidar ante quién deberá finalmente ejercitar su acción.

No sería más justo, que el Estado respondiera por los daños ocasionados ya sea que en la obra proyectada se hubiera ejecutado por la administración o “por otros”, porque el titular del servicio público aunque haya adjudicado se gestión a “otro” es el Estado, y éste debería garantizar el daño pues, aunque el concesionario no figure dentro del organigrama de un ente público sí fue autorizado por él, como ya se ha mencionado el particular queda supeditado a ejercitar su acción en contra de un particular, y como en muchos casos, la administración sólo busca auto exonerarse de su responsabilidad patrimonial, aunque en la presentación de la Iniciativa de Ley de Responsabilidad Patrimonial en el Estado de Querétaro, en su artículo 31 se prevé que si entre los causantes de la lesión patrimonial reclamada no se pueda identificar su exacta participación en la producción de la misma, se determinará una responsabilidad de manera solidaria, debiéndose distribuir el pago de la indemnización en partes iguales entre todos los causantes; y en el artículo siguiente de igual manera prevé que en el supuesto de que las reclamaciones deriven de hechos o actos producidos en ejercicio de la prestación

de un servicio público, la entidad concesionante en los casos que corresponda, será considerado responsable solidario.³⁹

39

http://www.legislaturaqro.gob.mx/files/asuntos_leg/iniciativas/970%20INICIATIVA%20LEY%20RESPONSABILIDAD%20PATRIMONIAL.pdf

CAPITULO IV

LOS SERVICIOS PÚBLICOS CONCESIONADOS

4.1 ¿Qué es un servicio público?

Siguiendo las ideas de los maestros Jorge Fernández Ruiz y Santiago López Acosta, se tiene que el servicio público es una técnica de protección del usuario, basada en la división del trabajo, que entraña la aspiración solidaria de la administración pública de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica que satisface una necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares en la que cada cual puede identificar su propia necesidad individual.⁴⁰

Además, es de destacar que la titularidad del servicio público corresponde al Estado, el cual lo ejecuta directamente a través de sus órganos administrativos, o indirectamente, por medio de sus concesionados.

En ese sentido, se habla de servicios públicos exclusivos y concurrentes según las formas de participación del Estado. En el primero, la prestación del servicio se efectúa de forma exclusiva por el Estado, bajo el conocido nombre de monopolio Estatal. El servicio público concurrente se presta por el particular con la autorización del Estado, bajo el llamado régimen de concesión.

4.2 La acción directa en contra de la Administración, por daños causados por el concesionario

Es conveniente señalar, que cuando se habilita la prestación de un servicio público por personas de derecho público o privado, lo único que se trasmite es la

⁴⁰ Fernández Ruiz, Jorge y López Acosta, Santiago. Derecho Administrativo del Estado de Guanajuato, México, Porrúa y UNAM, p. 197

gestión y no la titularidad porque ésta nunca la pierde el Estado. Ello es así, dado que al tener la facultad de permitir la gestión indirecta, también la tiene para extinguirla o limitarla, recobrando en automático su potestad de gestión directa, total o parcialmente.

Teniendo la titularidad permanente sobre la prestación de un servicio público, también son permanentes los derechos y obligaciones que con motivo de tales servicios se presten, de ahí que la responsabilidad patrimonial sobre los servicios públicos, nunca puede transmitirse o delegarse de manera exclusiva habilitados para su gestión.

Lo anterior se hace necesario ponderar, para el efecto de afirmar, que la limitación de los derechos fundamentales, siempre debe establecerse en la Constitución y con la condición de que obedezca al interés social o general, pues es inválido que sin éste motivo, cualquier norma derivada pueda contener limitaciones y así perjudicar los derechos fundamentales de los administrados.

No obstante, para el caso de que existiera una interpretación en el sentido de que constituye un régimen especial las disposiciones que establecen responsabilidad del concesionario y la ausencia de la misma por la administración, atendiendo a la función subsidiaria de la supletoriedad, debe aplicarse el contenido del artículo 30, que sí determina la responsabilidad de la administración por daños del concesionario.

Lo anterior es así, porque atendiendo a la aplicación del principio pro persona a que se refiere el artículo 1° constitucional, deberá optarse por la aplicación de la norma más favorable al particular, y en el caso específico de algún daño cometido por un concesionario, ante la posibilidad de aplicar una norma que determina la exclusividad de la responsabilidad del concesionario (que en muchas veces es indeterminado y con solvencia en entredicho) y la posibilidad de aplicar una norma de donde deriva la responsabilidad directa de la administración, obviamente

deberá optarse por ésta última, toda vez que la administración es identificable y se reputa solvente por naturaleza, y con ella se encuentra garantizada la efectividad del reclamo del particular.

No cabe duda, que el estado es el obligado al resarcimiento, pues, de nueva cuenta, la aplicación del principio pro persona, siempre será la que resuelva los conflictos de interpretación, y en atención a ello, es que no puede interpretarse de forma distinta que de la forma comentada.

En tanto, el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es de especial atención la regulación que dicha ley otorga a los servicios públicos concesionados, al regular dos únicos supuestos relacionados con el servicio público concesionado; en el primer supuesto, la acción directa en contra del Estado derivada de una consecuencia del servicio público concesionado, con la responsabilidad única de la Administración Pública Federal, siempre y cuando sea causa de la actividad irregular la existencia de una determinación de la autoridad. La causa determinante del concesionario, se refiere a una cláusula o condición de observancia obligatoria en el ejercicio de la concesión, de forma tal que no es optativo su cumplimiento y que ésta sea la causa generadora del daño.

En el segundo supuesto, aplica a todos los demás casos en donde no exista esta causa determinante. Esto es, la administración pública responde en todos los casos, exista o no causa determinante impuesta por la administración.

El análisis del artículo 30, no deja a lugar a dudas, pero cobra más importancia con relación a lo anterior, el hecho de que es el segundo párrafo el que contiene la especial mención de que “En el supuesto de que las reclamaciones deriven de hechos o actos dañosos producidos como consecuencia de una concesión de servicio público por parte de la Administración Pública Federal, y las lesiones patrimoniales hayan tenido como causa una determinación del concesionario que

sea de ineludible cumplimiento para el concesionario, el Estado responderá directamente.

Los concesionarios tendrán la obligación de contratar seguros u otorgar garantías a favor del concesionario, para el caso de que la lesión reclamada haya sido ocasionada por la actividad del concesionario y no se derive de una determinación del concesionario; los concesionarios tendrán la obligación de contratar seguros u otorgar garantía a favor del concesionario, para el caso de que la lesión reclamada haya sido ocasionada por el concesionario y no se derive de una causas determinante”.⁴¹

En principio la ubicación de éste dispositivo se encuentra en el capítulo IV denominado de la concurrencia, que determina la responsabilidad concurrente de la administración y los concesionarios; una segunda parte también esencial para comprobar lo afirmado, lo constituye el hecho de que éste párrafo habla de “la lesión reclamada” y todo lo preceptuado en ésta ley regula los reclamos que se hacen al Estado, por parte de los particulares que resienten un daño o lesión, cuando no tienen el deber de sufrirlos, de ahí que no estamos ante una ley que regule la responsabilidad directa de los concesionarios, sino las que se reclaman al Estado.

Otra parte determinante, lo es el hecho de que se debe de garantizar mediante seguro o cualquier otro medio permitido por la ley, pero a favor del concesionario, para el caso de lesiones reclamadas al concesionario, de donde resulta evidente, que la reclamación ha de ser dirigida a la administración quien se encuentra garantizada para responder por la actuación del concesionario.

Por último, la ley contiene un capítulo V que establece el derecho de repetición en contra de los servidores públicos causantes de daños al particular. Éste supuesto

⁴¹ MEXICO: *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Art. 30

de repetición, por supuesto que también aplica en lo conducente en contra de los concesionarios, cuando no sea suficiente la garantía o seguro a que se refiere éste párrafo.

En consecuencia, en cualquier de los dos supuestos regulados en el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se otorga el derecho del administrado de accionar en forma directa en contra del Estado para obtener la indemnización por los daños causados por el actuar irregular del Estado.

En el caso objeto de este estudio, no se encuentra en la constitución límite al derecho de resarcimiento al patrimonio, ni a su garantía a través de la responsabilidad del Estado, salvo en el caso de la expropiación, y eso por causa de utilidad pública, por ello se podría decir que la limitación establecida en la ley reglamentaria del artículo 113 resulta inconstitucional.

Conclusiones

Para el desarrollo de este proyecto hice énfasis en las etapas históricas en que se ha desarrollado la responsabilidad del Estado, evolucionando desde la responsabilidad civil en la que el Estado respondía de una manera subjetiva, solidaria o subsidiaria, la cual, hasta antes de la reforma Constitucional de 2002 prevalecía, hasta lograr la responsabilidad patrimonial del Estado, que aunque parecía una utopía, finalmente se concretó.

Después de haberse modificado el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que pasó a denominarse De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado, y en la cual, se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 en el que se contempla “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” al incluir la objetivación de dicha responsabilidad se abre un abanico de oportunidades para el gobernado, quien podrá demandar al Estado por la violación de un derecho (sea material, físico o moral), causado por sus servidores públicos; considero que nunca estará en igualdad de circunstancias el gobernado y el Estado, pero esta nueva garantía contempla que el Estado deberá ser más responsable y en caso de que no sea así, afrontar la responsabilidad y pagar por sus irregularidades.

También, insistí en los principios rectores que el servidor público debe por lo menos, conocer y aplicar para el desarrollo de su actividad administrativa, pues en nuestra realidad, se accede a formar parte de la administración pública, (en muchas ocasiones, por pertenecer a un partido político), y, al convertirse en funcionario piensa que es un privilegio personal del que goza, sin reconocer que la paga recibida es dinero del pueblo, y que su actuar debe estar dirigido al bien común.

Para que México pueda seguirse afianzando como un estado democrático de derecho reconocido como tal internacionalmente, debe armonizar su derecho interno con las normas tutelares de derechos humanos.

En especial, su derecho administrativo regido bajo los principios de legalidad, debe eliminar toda norma oscura o imperfecta, que permita interpretaciones que eludan la responsabilidad patrimonial del Estado en la prestación del servicio público concesionado, pese a que en la práctica la autoridad –la mayoría de las veces- le ha negado al particular la procedencia de las acciones directas contra la administración pública al hacer reclamaciones de pago ocasionados por daños causados por concesionarios de servicios públicos, la interpretación de la ley reglamentaria que regula la responsabilidad patrimonial del Estado hecha desde la constitución, hace evidente la procedencia de la acción directa contra el concesionario.

El Estado no puede eludir la responsabilidad de los daños que cause, y toda gestión de servicios públicos directa o indirecta, debe ser su responsabilidad; en tanto que la jurisprudencia ha dictado que podrá exigirse tanto a la autoridad administrativa como jurisdiccional, que no aplique toda norma que haga elusiva la acción directa contra la administración pública actuando como concesionario.

Es indudable que se ha avanzado mucho, aunque esperemos que no quede en letra muerta nuestra legislación vigente.

BIBLIOGRAFIA

- Libros

1. BRAVO, Agustín y Beatriz, BRAVO, Derecho Romano, México, Editorial Porrúa, 2006.
2. BURGOA, Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, México, Editorial Porrúa, 2005.
3. BURGOA, Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, 2004.
4. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 23^a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1984.
5. MAQUIAVELO, Nicolás, El Príncipe, México, D. F., Editorial Leyenda, 2000.
6. MARIN, González, Juan Carlos, La Responsabilidad Patrimonial del Estado, Editorial Porrúa, 2004.
7. MARSICH, Humberto, Mauro, “Manual de deontología jurídica” Querétaro México, Editorial Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. 1998.
8. MOGUEL, Caballero, Manuel, “La Responsabilidad Patrimonial del Estado, Editorial Porrúa, México, 2006.
9. SOCRATES, Jiménez Santiago Tiana, Diccionario de Derecho Romano, México D. F., Editorial Sista.
10. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La Jurisprudencia sobre Inconstitucionalidad de Leyes y su obligatoriedad para las Autoridades Administrativas, Serie Decisiones Relevantes 4, México, D.F.

Enciclopedias

1. DIAZ DE LEON, Marco Antonio, Diccionario de Derecho Procesal Penal y de Términos Usuales en el Proceso Penal, II Tomos, 5^a. Ed., México, 2004, Tomo I.

- Leyes

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007
2. MEXICO: Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2008
3. Código ético de conducta de los servidores públicos, 1998.
4. QUERETARO-MEXICO: Constitución Política del Estado de Querétaro.
5. QUERETARO-MEXICO: Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro

- Periódicos

1. QUERETARO-MEXICO: Diario Oficial La Sombra de Arteaga, Agosto, 3 de 2009, Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro, p. 8319.

- Medios Electrónicos

1. www.bibliojuridica.org/libros/2/907/3.pdf
2. <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2301/11.pdf>
3. [http://www.dof.gob.mx/index.phpyear=2002&month=06&day=144.](http://www.dof.gob.mx/index.phpyear=2002&month=06&day=144)
4. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/2.doc>
5. <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/CC231AEC-798E-42AF-A415-F3DC39767E38/0/TJ432008.pdf>
6. <http://www.informador.com.mx/mexico/2009/117289/6/demandan-al-imss-por-mil-millones-de-pesos.htm>
7. http://www.legislaturaqro.gob.mx/files/asuntos_leg/iniciativas/970%20INICIATIVA%20LEY%20RESPONSABILIDAD%20PATRIMONIAL.pdf
8. www.bibliojuridica.org/libros/2/879/14.pdf
9. <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/23/732/default.htm?s=>

- Jurisprudencia

1. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, Tesis: P.LX/ 96, Semanario Judicial de la Federación, 9ª Época Tomo III, abril de 1996