

La responsabilidad del Estado en las tendencias recientes del nuevo federalismo

Sara Luz Quiroz Ruiz*

SUMARIO: Introducción. 1. Definición de responsabilidad. 2. Función de la responsabilidad. 3. Características de la responsabilidad. 4. Elementos constitutivos de la responsabilidad. 5. La responsabilidad del Estado en el Derecho Comparado. 6. La responsabilidad del Estado en el Derecho Mexicano. Conclusiones. Bibliografía.

La responsabilidad patrimonial del Estado, conocida también como objetiva o directa, debido a la complejidad y evolución de la problemática que atiende, es un tema de estudio recurrente, desde su tránsito del Derecho Civil al Derecho Administrativo; ahora con dicho ánimo perfectible, la reforma constitucional en comento, tiene el propósito de plantear su sistematización, la cual se pretendió realizar en 1994 al reformar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de ahí que se le visualice en la teoría constitucionalista, dentro de las tendencias recientes del nuevo federalismo, no obstante que es una institución vigente en algunas entidades federativas, desde hace algunos años.

Introducción

La adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, objeto de estudio, es muestra de la vinculación innegable entre el trabajo legislativo y el doctrinario, cuya producción más reciente en México se dio en 1994 y en 1999, respectivamente; evolución que de acuerdo a la Teoría Constitucional, corresponde situarla en las tendencias recientes del nuevo federalismo, pues se trata de un tema constitucional que se refiere a un postulado constitucional recurrente, más moderno, como se trasluce en las expresiones de los legisladores en la exposición de motivos del Decreto que se publica en el *Diario Oficial de la Federación* por dicha adecuación, en los términos siguientes: "... la incertidumbre procedente de un régimen insuficiente, así como la dualidad de sistemas de responsabilidad: uno civil y otro administrativo, constituye un problema de seguridad jurídica... que si bien se han logrado importantes avances en la modernización del marco jurídico, aún se observan rezagos... en los últimos años".

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Docente de la Facultad de Derecho en la Universidad Veracruzana.

El problema que se ha presentado sobre el tema de la responsabilidad en el ámbito del Derecho Público, se ha centrado en la doble personalidad que asume el Estado; persona jurídica que actúa en ese ámbito público investido de prerrogativas, a través de hechos, actos y contratos; o bien en el campo del Derecho Privado, sin prerrogativas, pero por medio de hechos, actos y contratos; en consecuencia, la exclusión del Derecho Civil en este tema no puede ser total. Dicha confusión se profundiza, con la carencia de un marco regulatorio donde sean contemplados los principios de la responsabilidad patrimonial del Estado como sujeto de Derecho Público.

A ello se debe que los estudios sobre la materia sean calificados como de origen reciente, pues lo propio de todo Estado absolutista era atender al principio de derecho anglosajón conforme al cual “El Rey no comete errores”, y por tanto, no podía ser responsable.

Tal planteamiento ha sido resuelto en el ámbito del Derecho Comparado, más por la labor jurisprudencial que por trabajo legislativo; en México el trabajo legislativo y doctrinario producido en el siglo pasado me permite afirmar, que ahora se perfecciona con la reforma al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al adicionar con un segundo párrafo el artículo 113, en los términos siguientes: “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”.

Dicha innovación es sin duda alguna, un componente más para conformar un nuevo concepto de la función y del servicio público, caracterizados por una mayor capacidad de organización colectiva, de autogestión, de movilización ciudadana y de participación política, donde prevalecen el respeto y la confianza como impulsores de la convivencia y el desarrollo, en un proyecto donde compartimos nuestra tradición jurídica.

1. Definición de responsabilidad

Para puntualizar lo que se entiende por responsabilidad, el administrativista Juan Carlos Cassagne, ha señalado que así como la responsabilidad de las personas jurídicas atañe al Derecho Civil, la materia de responsabilidad del Estado, tomando en consideración su ámbito de actuación –el público– corresponde al Derecho Administrativo; por tanto, la responsabilidad es la situación que atañe a un sujeto a quien la ley le impone la reparación de un hecho dañoso, que afecta un interés protegido. Lo cual inicialmente era conocido por el Derecho Civil, pero en el ámbito del Derecho Administrativo, después de mucha evolución, es admitida en la mayoría de los países¹.

2. Función de la responsabilidad

¹ Juan Carlos Cassagne, En *La responsabilidad patrimonial del Estado*, por Álvaro Castro Estrada, Edit. Porrúa, México, 2000, p. 95.

La operatividad de la responsabilidad como principio constitucional del Estado de derecho, se refiere precisamente a la sumisión del Poder al Derecho, con lo cual su actuación debe ser moderada, a fin de evitar ser posteriormente condenada, sin dejar pasar que, también puede visualizarse como un seguro frente al riesgo generado por situaciones imprevisibles, y puede ser un precio a pagar por la adopción de ciertas políticas expropiatorias o cuasi expropiatorias².

3. Características de la responsabilidad

En una óptica general, dicha responsabilidad puede generarse, tanto por actividad lícita como por la actividad ilícita, de naturaleza contractual o extracontractual, 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, entre otras.

Por inactividad, omisiones, abstenciones.

Por actividad contractual, en los contratos administrativos.

Entonces su estudio puede realizarse desde dos perspectivas:

Desde la falta o funcionamiento anormal del servicio, o sea que no es prestado de manera general, regular y continua; el Estado no cumple con su obligación de satisfacer la necesidad colectiva, la finalidad del servicio público. Un supuesto de este tipo de responsabilidad puede ser: daños accidentales causados por obras públicas o inmuebles cuya administración y mantenimiento están bajo la custodia del Estado;

O 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.

Además, dicho sistema de responsabilidad descansa en el principio de la integridad patrimonial, conforme al cual, el gobernado tiene derecho a no soportar sin indemnización el daño sufrido, sin que sea necesario verificar, como requisito de procedibilidad de la responsabilidad, la conducta dolosa o culposa del agente del daño³.

² Luis Martín Rebollo, *Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones*, En *La responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela*, por Rafael Badell Madrid, II Congreso Iberoamericano de Derecho Civil, Salta, Argentina, 2001, p. 15.

³ Cfr. Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, 4ª. ed.; Ídem, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, 1989; Álvaro Castro Estrada, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Edit. Porrúa, México, 2000, p. 95.

4. Elementos constitutivos de la responsabilidad

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, mas cuando proviene de una disposición legítima, la reparación debe limitarse al valor del derecho sacrificado y los daños producidos⁴.

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.

5. La responsabilidad del Estado en el Derecho Comparado

El sistema de responsabilidad del Estado en Francia, provino de la labor Jurisprudencial del Consejo de Estado y del Tribunal de Conflictos; en Italia surgió de la aplicación de las normas de derecho común que regulan la responsabilidad extracontractual; en Inglaterra y España se generó por vía legislativa a través de normas especiales en la materia; en Colombia ha sido producto de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado con fundamento en disposiciones generales incluidas en la Constitución Política y por los principios jurisprudenciales, trabajo que culminó con lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución de 1991; en Venezuela ha sido labor de la jurisprudencia, con base en normas constitucionales muy generales, como el artículo 140 que dice: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la administración pública”, tomando en consideración las normas del Derecho Civil.

6. La responsabilidad del Estado en el Derecho Mexicano

⁴ Rafael Badell Madrid, *La responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela*, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Civil, Salta, Argentina, 2001, p. 20.

El sistema jurídico mexicano ha pretendido avanzar en paralelo a los replanteamientos surgidos de los estudios doctrinarios, pretendiendo conceptualizar una administración eficiente y honrada, con leyes administrativas que modificaran su actuar en lo inconveniente e imperfecto; de ahí que el argumento más aceptado para sustentar la responsabilidad plena del Estado, proviene de la corriente francesa, 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, 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.

El antecedente más remoto que puede aproximarse a un régimen de responsabilidad del Estado, se localiza en la primera parte de la década de los cuarenta del siglo pasado, precisamente en la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, del 31 de diciembre de 1941 al disponer: "... cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho den origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos". Ordenamiento que fue abrogado por inoperante, en los años ochenta.

Más recientemente, en 1982, el Gobierno Federal insiste en el replanteamiento de la Administración, impulsándola dentro de la política pública de la renovación moral de la sociedad, de la cual surge la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como una dependencia globalizadora de los sistemas de control interno del Ejecutivo Federal, pretendiendo así recuperar y fortalecer la credibilidad y transparencia en las instituciones, entonces resquebrajadas por la aguda crisis económica de 1982.

Para 1994, por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de enero, a través del artículo séptimo se adiciona la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el artículo 77 Bis, estructurado en cuatro párrafos; simultáneamente con otras reformas y adiciones al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, al Código Federal de Procedimientos Penales, al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y a la Ley de Amparo, entre otras; en los términos siguientes:

"Artículo 77 Bis. Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquiera otra".

La cabeza del artículo, reitera lo dispuesto por el artículo 37 fracción XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se atribuye a la Contraloría atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de contratos o convenios celebrados con las dependencias y entidades de la Administración, salvo cuando otras leyes establezcan procedimientos diferentes, numeral que a su vez refiere la prestación indirecta del servicio público, al referirse a los contratos y convenios que el Estado celebra sin menoscabo de su naturaleza, en términos del artículo 134 de la Constitución Federal, cuya ley reglamentaria, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, insiste en una Administración eficiente, honrada y eficaz al expresar como propósito, regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, mantenimiento y control... de la prestación de servicios de cualquier naturaleza y obra pública y aquéllos con ésta relacionados, que contraten los organismo de la Administración Pública Federal; insistiendo el propio ordenamiento en su artículo 15, en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que "... conozca en la esfera administrativa, de las inconformidades que presenten los particulares en relación con los contratos señalados en esta Ley".

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

La cita anterior muestra, la subsistencia de la responsabilidad indirecta para los servidores públicos, que si bien no menoscaba los derechos consignados en la cabeza del artículo, **se considera como un principio de asistematización en lo relativo a la Responsabilidad directa del Estado.**

Segundo párrafo "Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas a su elección, la vía administrativa o judicial".

En lo antes transcrito puede observarse la inclusión del procedimiento indemnizatorio, para lo cual también fue reformada la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de enero de 1994, en cuyo artículo undécimo, reformó su artículo 2 y señaló, que en el gasto público estarán comprendidas **las erogaciones entre otras, aquéllas que por concepto de responsabilidad patrimonial se realizan.**

Tercer párrafo: "Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y a la orden de pago respectiva".

La cita anterior del adicionado artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, nos permite visualizar hasta donde se extiende el interés del Estado Mexicano por establecer, a decir de Salvador Valencia Carmona, “un sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, que respondiera de manera ágil y sencilla a los múltiples requerimientos, sin que ello implicara de manera alguna que éstos abdicaran de los procedimientos judiciales”⁵, ya que subyace el haber agotado el procedimiento de “amigable composición” y el desahogo de la investigación en que se fundamentó la recomendación emitida.

Con los comentarios anteriores, **es observable que la legislación mexicana aún no asumía una posición definida**, como bien lo apunta Andrés Serra Rojas, como también es admisible que **sólo se establecía un aparente sistema de responsabilidad patrimonial del Estado** en el orden jurídico administrativo, indefinición que no pasó desapercibida para algunos doctrinarios mexicanos.

Lo cual originó diversos estudios de connacionales, como el trabajo que en la última década del siglo pasado, presentó Álvaro Castro Estrada en la Universidad Nacional Autónoma de México, para obtener el grado académico de Doctor en Derecho, titulado *Responsabilidad patrimonial del Estado*, cuya aportación es responder a las opiniones que señalan las aparentes desventajas que se aducen sobre su regulación, postulándose como un convencido de que es impostergable definir un sistema de responsabilidad estatal apropiado a un sujeto de derecho público, por lo cual inicia su trabajo, destacando la importancia del Instituto de la Responsabilidad del Estado, y su relación con el Estado de Derecho y los principios generales del Derecho, extendiendo su revisión sobre la conceptualización hasta el Derecho Comparado, refiriéndose a su génesis y evolución, consultando los sistemas inglés, estadounidense, alemán, italiano, francés y español, principalmente; dedicando el final al trabajo realizado en México; para concluir puntualizando: una propuesta de decreto por el cual modifica la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que se adicione un segundo párrafo al artículo 113 del citado Ordenamiento, además de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, así como también, propone el decreto para aprobación del Congreso de la Unión, por el cual se reforman diversas disposiciones del Código Civil, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y otros ordenamientos; y finalmente, incluye una propuesta de decreto para aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por el que se adicionan, reforman y derogan disposiciones de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y del Código Financiero de la propia entidad. Temática que también trató, el 3 de noviembre de 1999, durante la conferencia que dictó ante la Barra Mexicana, Colegio de Abogados A.C.; obra publicada por la editorial Porrúa en el año 2000. Posición a la que se encuentra orientada la reforma constitucional en comentario.

Con posterioridad a la reforma constitucional objeto del presente estudio, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) ha publicado la obra de José Roldán Xopa, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, en Cuaderno 20; y el trabajo de Juan Carlos Marín, profesor del Departamento de Derecho, que lleva por título *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*.

⁵ Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo*, México, Edit. Porrúa, 1995, p.225.

Doctrina jurídica mexicana, cuyas aportaciones constituyen una apreciable fuente de consulta para establecer los lineamientos de la política pública en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, contenida en las disposiciones del artículo Transitorio Único del Decreto del 14 de junio del año en curso, donde es señalada como agenda pendiente para el inicio de vigencia de esta reforma, o sea en enero del 2004, el trabajo legislativo que deberán desarrollar la Federación, las entidades federativas y los municipios, a fin de conformar el marco regulatorio donde sean contemplados los principios de la responsabilidad patrimonial del Estado como sujeto de Derecho Público, así como las adecuaciones en sus presupuestos para proveer el cumplimiento de su responsabilidad patrimonial; de esa manera se fortalece la seguridad jurídica del gobernado y se procura la eficiencia del sistema jurídico vigente.

En consecuencia, puntualiza el artículo Transitorio en comento, que la indemnización se cubrirá atendiendo a la resolución con la que culmine el procedimiento correspondiente, cuyo monto se hará efectivo, según la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate; de tal manera que la objetividad prevaleciente en este tipo de responsabilidad, queda plenamente sistematizada.

En torno a la innovación reservada para las entidades federativas, son precursores los Estados de Nuevo León, Sinaloa y el Estado de México, los cuales desde 1994 “establecen que los Tribunales de lo Contencioso conocerán de la responsabilidad patrimonial reclamada al Estado, a los municipios, a las entidades paraestatales...”, reconociéndose al mismo tiempo que “el costo social de los actos administrativos al margen de la Ley, es sumamente elevado”⁶.

Cuando en el año 2000, el Estado de Veracruz realiza la reforma integral a su Constitución Política, comienza a regular la responsabilidad patrimonial, al trasladar la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos del Título Sexto, Capítulo I, para el Título Quinto, Capítulo I, denominándole ahora como “De las responsabilidades de los servidores públicos”, con lo cual alude a la responsabilidad administrativa, política y penal de los servidores públicos, nomenclatura con que ahora se identifica al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como parte de esta reforma en estudio.

Conclusiones

Con la modificación a la nomenclatura del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”, se presenta una política pública incluyente, que se perfecciona con la adición del segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dedicada a la responsabilidad patrimonial, directa u objetiva del Estado, cuya sistematización era pretendida desde 1994, y alcanzada sólo por algunas entidades federativas, pero careciendo del marco constitucional que ocho años más tarde se aporta.

⁶ Emma Rodríguez Cañada, *Contencioso Administrativo*, en Mesa Redonda celebrada el 31 de agosto de 1999 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, México.

Bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, 4ª. ed., México, 1981.

———, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México, 1989.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Edit. Porrúa, México, 2000.

MARTÍN REBOLLO, Luis, *Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones*, En *La responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela*, por Rafael Badell Madrid, II Congreso Iberoamericano de Derecho Civil, Salta, Argentina, 2001.

MIGUEL DÍAZ, Luis, *Responsabilidad del Estado y contaminación. Aspectos jurídicos*, Edit. Porrúa, México, 1982.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo Segundo Curso. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Edit. Porrúa, México, 1996.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo*, Edit. Porrúa, México, 1995.