



Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Bibliotecas

**RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS
EN LINEA
(REDIPAL)**

**Colaboración de:
Rosario Amor López Valencia
(Miembro REDIPAL)**

Título:

**“LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
HASTA ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
DE 2002”**

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Junio 2005

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF, 15969. Teléfonos: 56-28-13-00 Ext. 4726 y 4723; Fax: 56-28-13-16
e-mail: jorge.gonzalez@congreso.gob.mx

SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

COORDINACIÓN



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ESTATAL Y
MUNICIPAL

Rosario Amor López Valencia

**“LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
HASTA ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
DE 2002”**

DICIEMBRE 2004.

ÍNDICE

“LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO HASTA ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2002”

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	
I. ANTECEDENTES.....	4.
II. TEORÍAS.....	5.
III. BASES JURÍDICAS.....	6.
IV. LEY DE DEPURACIÓN DE CRÉDITOS A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL.....	9.
V. LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	13.
VI. SU DIFERENCIA CON EL FUNCIONARIO PÚBLICO.....	16.
VII. RESPONSABILIDAD (ORIGEN DEL VOCABLO).....	19.
VIII. NOCIÓN DE RESPONSABILIDAD.....	19.
IX. TIPOS DE RESPONSABILIDAD.....	21.
X. ASPECTOS GENERALES.....	23.
XI. RESPONSABILIDAD CIVIL.....	24.
XII. VÍAS PARA LA RECLAMACIÓN (LA DERIVADA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES).....	29.
XIII. LA DERIVADA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	31.
XIV. CONCLUSIONES.....	35.
XV. BIBLIOGRAFÍA.....	36.

INTRODUCCIÓN.

La actividad de las autoridades en un Estado de Derecho, sólo puede llevarse a cabo a través de las tres funciones tradicionales: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, la importancia de cada uno de los órganos que las realizan, deriva del cumplimiento estricto y respetuoso que hagan de ellas.

En este nuevo contexto histórico las relaciones entre autoridad y gobernado se están revisando y modificando de una manera tal que a veces es difícil estar al tanto de todos estos cambios.

Con este modesto trabajo, pretendemos dar una visión de la Responsabilidad Patrimonial del Estado hasta antes de la reforma al artículo 113 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002; reforma que desafortunadamente no ha sido tomada muy en serio por el *Gobierno del cambio*.

En estas condiciones analizamos el origen de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, revisaremos las teorías más importantes en torno a ella, veremos que ésta está vinculada directamente con el servidor público, pues esta función no se puede concebir sin la participación de las personas que la encarnen; analizo este tema desde una panorámica general, y busco diferenciar al funcionario del empleado público, como la ley lo reputa, y su marco legal.

Analizo la Responsabilidad Jurídica en general, su origen etimológico, su concepto desde el punto de vista jurídico y moral y su distinción con el resto de las demás responsabilidades.

Hablaremos de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, y expondremos de manera muy sencilla los procedimientos que deberán seguirse muy particularmente en el de la responsabilidad civil del servidor público, por ser parte del tema que nos ocupa.

Sin menospreciar que en materia civil se han presentado avances significativos, quizá muchos de ellos obligados por las circunstancias históricas del momento, tenemos también que reconocer que dista mucho del fin para el que fueron creadas, dada su complejidad, oscuridad, imprecisión y contradicción, que han dado por resultado que no se alcance el fin buscado ni para el Estado, ni para el particular o el servidor público.

I. ANTECEDENTES

Con el giro de *Estado Absolutista* a *Estado de Derecho*, los elementos que lo conforman (población, gobierno y régimen jurídico) sufrieron una serie de cambios al igual que las relaciones entre ellos.

“Así, en un principio la idea predominante era la de la irresponsabilidad absoluta del Estado, basada fundamentalmente en la idea de la soberanía como equivalente a la de poder omnímodo y absoluto delegado al monarca por Dios. Su infalibilidad derivaba de tal origen divino. Producto de la viva encarnación de los dioses, los actos del soberano debían ser acatados por sus súbditos, sin recurso alguno, identificándose plenamente así el Estado con la persona de sus gobernantes”.¹

En el Estado Absolutista, el gobierno se encontraba concentrado en la figura del monarca, quien tenía la calidad de soberano, por lo que frente a él no existía ningún otro poder ni para juzgar ni para condenar su actuación.

A través de diferentes luchas sociales, se fue limitando y delimitando el poder del monarca al desconcentrar su ejercicio y su discrecionalidad. Con la creación de la *División de Poderes* y el *Principio de Legalidad* comienza la transición del Estado Absolutista a Estado de Derecho, de tal manera que ahora la soberanía la ejerce el pueblo, todo poder público dimana de él y se instituye en beneficio de éste, luego entonces el Estado sólo puede hacer la voluntad del pueblo plasmada en la Ley.

Este Principio de Legalidad que rige los actos de la autoridad, se encuentra plasmado en innumerables tesis jurisprudenciales, como la publicada en el Tomo XXIX del Semanario Judicial de la Federación, pág. 669, que a la letra dice:

“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS.- Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dictan alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria de las garantías consagradas en el artículo 16 constitucional.”

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que el poder público supremo, se ejerce a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin embargo, el hecho de que su actuación se encuentre supeditada a la ley y que sea posible demostrar sus equivocaciones, no lo exime de que derivado de ella, pueda causar daños en cualquiera de las tres formas en que puede pronunciarse.

Aquí es importante apuntar, que la Responsabilidad Patrimonial del Estado, (aún con la reforma Constitucional de 2002, se encuentra estrechamente

¹ SANTIAGO TAWIL, Guido. *La Responsabilidad del Estado y de los Magistrados y Funcionarios Judiciales por el Mal Funcionamiento de la Administración de Justicia*. 2a Edición. Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1993. Págs. 18 y 19.

relacionada con la del servidor público), derivada de los actos tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial, no ha sido desarrollada. De la manifestación del Estado en el ámbito legislativo, sólo en el aspecto jurisdiccional la doctrina ha realizado un buen número de intentos para su establecimiento.²

II. TEORÍAS

La Responsabilidad Patrimonial del Estado es un tema de gran relevancia y que para caracterizarla convergen no sólo el Derecho Constitucional, sino también el Administrativo, el Civil y el Procesal; dada su complejidad, que implica cuestiones delicadas de competencia y procedimientos.

La historia de la Responsabilidad del Estado ha estado profundamente relacionada con las ideas políticas y teorías del Estado de épocas y lugares determinados. Es por ello, que la evolución de este concepto no ha sido la misma en todos los países y en la actualidad inclusive, haya algunos cuyas legislaciones ni siquiera la reconozcan.

Es por ello, que la Responsabilidad Patrimonial del Estado se ha tratado de explicar a través de diferentes teorías, siendo las siguientes según los tratadistas, las más importantes:

- a. TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN.- Sostenida fundamentalmente por Meucci y Chironi, es de origen civilista, y parte de la idea de que los agentes públicos actúan en representación del estado, por lo que el representado debe responder por los actos de sus representantes. Aquí, la responsabilidad se funda en la culpa *in eligendo* o *in vigilando*, es decir, en la mala elección y falta de vigilancia del Estado respecto de sus funcionarios.

Sin embargo, esta teoría resulta inaplicable en materia administrativa, pues en sentido estricto la administración no designa a sus funcionarios, sino que éstos son elegidos por otros y éstos a su vez por otros, de tal suerte que unos y otros serían los responsables, lo cual haría imposible la reparación del daño. Por otra parte, se representa el problema de los servidores públicos de elección popular, los cuales son nombrados por el pueblo y que conforme a esta teoría, los responsables serían los que los eligieron mediante el sufragio.

- b. TEORÍA ORGANISISTA.- Creada por el jurista alemán Otto Von Gierke en 1883, es de naturaleza administrativista, y surgió por la necesidad de sustituir la antigua tesis civilista de la Representación.

Esta teoría manifiesta que el Estado únicamente puede actuar a través de sus órganos, los cuales se integran por un elemento *objetivo*

² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4a Edición. Editorial Porrúa. México, 2001. Págs. 1 a 4.

(competencia) y uno *subjetivo* (funcionario). Todo lo que éstos hagan se entiende hecho por la propia administración, por lo que si al actuar lesionan a un particular, el Estado debe responder por los daños causados.

- c. TEORÍA DE LA PROPORCIONALIDAD DE LAS CARGAS.- Esta teoría considera que si el Estado causa un daño injusto a un individuo, tiene la obligación de indemnizarlo, ya que nadie está obligado a sufrir, en desventaja de otros, las cargas impuestas en interés de todos, puesto que de lo contrario se rompería con el principio de igualdad.

Esta teoría ha sido objetada por algunos tratadistas que señalan que conforme a ella, la indemnización sólo procede por actos ilegales, no obstante, que existen también actos legales que causan daño y que por lo tanto, también deben ser reparados por el Estado que fue el que los produjo.

- d. TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD POR RIESGO.- Se encuentra sustentada principalmente por Auguit, y se funda en el principio de que el ejercicio de una facultad, o la prestación de un servicio público, implica un *riesgo* por el desempeño de tal actividad y, por lo tanto si con motivo de ese ejercicio se llega a causar algún daño debe ser reparado.

III. BASES JURÍDICAS

Nuestra Constitución Política no refería anteriormente a la reforma del 14 de junio de 2002, de manera expresa la Responsabilidad Patrimonial del Estado, pero derivaban de ella, principios tales como la igualdad de las personas (artículos 1º, 12 y 13), el de la propiedad privada (artículo 27), entre otros.

Así pues se entiende que su funcionamiento no puede ser considerado como una impunidad, ya que la existencia del Estado de Derecho obliga al sostenimiento del mandato legal y exige que se establezca en la legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, no como mera enunciación, como al actuar en razón de los intereses de la colectividad causa una lesión legítima, ya que los particulares no tienen por qué soportarla.

Sin embargo, en nuestro sistema jurídico mexicano encontramos un escaso avance en esta materia, esta responsabilidad en sus diversos tipos, sin que se haya hecho las reformas correspondientes derivada de la Constitucional, establecía de manera directa a los propios servidores públicos y no al Estado (artículo 108 Constitucional).

Pese a que en el siglo pasado y antepasado se emitieron un gran número de disposiciones legales en esta materia, éstas se debieron primordialmente a

reconocer la responsabilidad del Estado mexicano por actos de las fuerzas gubernamentales y revolucionarias con motivo de las guerras.

A continuación expondremos los principales ordenamientos jurídicos que constituyen el antecedente histórico del reconocimiento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México:

DISPOSICIONES JURÍDICAS ANTES Y DESPUES DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA	
FECHA	ORDENAMIENTO
25-oct-1821	Orden para que se reuniera y clasificaran los documentos para reorganizar el crédito nacional, cuando apenas había triunfado el ejército trigarante.
23-feb-1822	Ley de Pensiones para Viudas y Huérfanos de los Soldados Insurgentes y Españoles.
28-jun-1824	Decreto por el que se reconoció responsable para pagar las deudas contraídas por los virreyes.
22-feb-1832	Ley por la que se establece que los sublevados son responsables solidarios de los bienes que tomaron de los particulares.
23-abr-1834	Decreto por el que se indemniza a Federico Doping de las pérdidas que sufrió en Tampico contra los españoles.
10-nov-1836	Acuerdo por el que determina reparar a unos súbditos de Su Majestad, por la pérdida que sufrieron con la toma de Zacatecas.
02-may-1849	Indemnización al Convento de la Cruz de Oro, por los daños que sufrió con el incendio de pólvora.
11-feb, 25-mar y 17-dic-1860	Leyes de Juárez expedidas en Veracruz, por las que se acuerda indemnizar a las víctimas de los daños ocurridos por el bombardeo a Veracruz.
31-ene-1870	Esta ley aportó prevenciones nuevas para hacer efectiva la responsabilidad de los sublevados.
23-mar-1870	Circular para aplicar la Ley de Responsabilidad de los Sublevados.

31-may-1911	Ley de Reclamaciones, por los daños producidos en la Revolución de noviembre de 1910.
24-nov-1917	Ley de Reclamaciones de 1917. Expedida por Venustiano Carranza.
28-dic-1917	Reglamento de la Ley que crea la Comisión de Reclamaciones.
Ago-1919	Nueva Ley de Reclamaciones, que surge para ampliar la jurisdicción de las Comisiones creadas.

RECLAMACIONES INTERNACIONALES	
FECHA	RECLAMACIONES DE ESTADOS UNIDOS
1825	Comienzan A tener importancia las reclamaciones entre México y Estados Unidos.
1868	Convención para el fallo de las reclamaciones que cualquiera de los dos países tuviera, por los daños causados después de la celebración del Tratado Guadalupe Hidalgo.
1870	Creación de la Comisión Mixta para el estudio de las Reclamaciones. Por parte de Estados Unidos fueron 1,017 por daños causados a personas y propiedades.
1923	Convenciones para efectuar un intercambio de opiniones en materia agraria y petrolera entre México y Estados Unidos. Y se crea la <i>Comisión General</i> , ante la que se presentaron 2,781 reclamaciones por parte del gobierno de los Estados Unidos.
1931	La Comisión General ya había resultado 139 reclamaciones favorables para Estados Unidos y 9 para México.
24-abr-1934	De esta Comisión General, emanan dos actos jurídicos suscritos por ambos gobiernos; el primero, un instrumento en el que se fijo el procedimiento de avalúo pericial internacional y el segundo, la Convención para el arreglo de las reclamaciones de 1941.

1941	Se expide acuerdo por el que se dispuso formular una ley para el ajuste, valorización y pago de las reclamaciones pendientes por ambos gobiernos.
1942	Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.
FECHA	RECLAMACIONES DE ALEMANIA
1925	Con motivo de la Revolución Mexicana, surgen una serie de reclamaciones; así se acordó entre México y Alemania una Convención para indemnizar pecuniariamente a ciudadanos alemanes perjudicados por la revolución. La Comisión Mixta creada, funcionó por cuatro años y el dinero que México pago fue de \$508,912.50 pesos.
FECHA	RECLAMACIONES DE ESPAÑA
25-nov-1925	Convención que crea la Comisión Especial de Reclamaciones Pecuniarias, firmada en la Ciudad de México, para indemnizar a las personas físicas o morales españolas, que se les hubiere causado daño durante la revolución.
FECHA	RECLAMACIONES DE ITALIA
1927	Convención que crea la Comisión Especial de Reclamaciones Pecuniarias para indemnizar a las personas físicas o morales italianas, que se les hubiere causado daño durante la revolución.

IV. LEY DE DEPURACIÓN DE CRÉDITOS A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL³

El 31 de diciembre de 1941 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la *Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal*, que en el segundo párrafo de su artículo 10 establecía que:

³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1941. Manuel Ávila Camacho, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 1°.- Se autoriza al Ejecutivo de la Unión para que, por conducto del Tribunal Fiscal de la Federación, depure y reconozca las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal, nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el período que comienza el 1° de enero de 1929, inclusive, al 31 de diciembre de 1941, inclusive, y que se hallen pendientes de pago.

Artículo 2°.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior, los siguientes créditos:

- I. Aquellos para los cuales exista asignación presupuestal dentro del ejercicio fiscal correspondiente o saldo en la partida que correspondería gravar con dicha obligación. Para el efecto de esta fracción no se tomará en cuenta las partidas de "Otras Obligaciones" y "Diversas Obligaciones" del Ramo de Deuda Pública;
- II. Los menores de \$100.00 (cien pesos);
- III. Los correspondientes a las deudas tituladas, estén o no al corriente de sus servicios;
- IV. Los que han quedado fijados por convenio con la Secretaría de Hacienda o con otra dependencia, pero con aprobación de la de Hacienda;
- V. Los depurados por autoridad competente, ya sea judicial o administrativa;
- VI. Los que sean materia de juicio diverso del de amparo, pendiente ante los tribunales federales;
- VII. Los que tengan su origen en el Decreto de 18 de marzo de 1938, relativo a la expropiación de empresas petroleras, y en el de expropiación de los Ferrocarriles Nacionales;

- VIII. Los derivados de expropiaciones realizadas para dotar de tierras y aguas a los pueblos;
- IX. Los que nazcan de contratos para la construcción de obras públicas;
- X. Los resultantes de convenios de reclamaciones y cualesquiera otros concertados con países extranjeros;
- XI. Los que son a cargo de la federación por aval o fianza que ésta haya prestado a los empréstitos de estados, municipios y otras corporaciones públicas;
- XII. Los de participaciones en impuestos, derechos, productos o aprovechamientos;
- XIII. Los de reclamaciones de ingresos federales ilegalmente percibidos;
- XIV. Los anticipos a cuenta de impuestos;
- XV. Los hipotecarios sobre fincas de la Federación;
- XVI. Los que existan a favor de Estados, municipios o corporaciones públicas.

Artículo 3°.- Los acreedores de las obligaciones señaladas en el artículo 1° deberán reclamarlas ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en un plazo que expirará el 30 de junio de 1942.

Artículo 4°.- Quedarán definitiva e irrevocablemente prescritos a favor de la Nación, los créditos a que se refiere el artículo 1° y que no se hallan dentro de las excepciones del artículo 2°, cuya depuración o pago no se solicite en el plazo que se fija en el artículo anterior.

Artículo 5°.- Los adeudos no prescritos originados del 1° de enero de 1929 al 31 de diciembre de 1941, para los cuales exista asignación presupuestal en el ejercicio respectivo, y que se hallen pendientes de

pago, también quedarán prescritos a favor de la nación, si no se reclaman en los términos del artículo 3°, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 6°.- El Ejecutivo Federal someterá al H. Congreso de la Unión, una iniciativa que provea el pago de las obligaciones que por sentencia del Tribunal Fiscal queden depuradas y reconocidas con cargo al Gobierno Federal.

Artículo 7°.- Quienes por cualquier título perciban pensiones que se cubran con cargo al erario, ya sean estas militares o civiles de derecho por gracia están obligados a reclamar ante el Tribunal fiscal la cuota si están inconformes con ella, dentro de los 15 días siguientes al primer cobro. Pasado este plazo, caducará su derecho y ninguna reclamación será admitida acerca del monto de las cuotas o por diferencias de pensiones denegadas con anterioridad.

Artículo 8°.- Quien creyendo tener derecho a otra pensión recibiere decisión adversa de la autoridad competente, deberá formular también reclamación ante el Tribunal Fiscal dentro de los 15 días siguientes a aquel en que se le notifique el acuerdo respectivo.

Artículo 9°.- El derecho a que esta ley alude se entenderá optativo respecto del de acudir a los Tribunales de la Federación si se trata de valorar bienes expropiados en los casos que conforme al artículo 27 Constitucional requieran la intervención de dichos tribunales.

Artículo 10.- *Todo crédito, cualquiera que sea su origen, con las únicas excepciones a que se refiere el artículo 2°, para el que en el futuro no exista asignación presupuestal, en el año de su constitución ni en el inmediato posterior, deberá reclamarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación en el mes de enero del ejercicio siguiente. De lo contrario prescribirá.*

Quando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan 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.

Artículo 11.- El Tribunal Fiscal ajustará sus procedimientos en los casos que esta ley le encarga, a las normas contenidas en el Código Fiscal de la Federación, con las siguientes modificaciones:

1. Está obligado a estudiar de oficio en cada caso si no ha expirado los términos que la misma señala para incurrir y a desechar las demandas o a sobreseer en los juicios si así procede.
2. La sentencia deberá limitarse a declarar que ha quedado o no demostrada la existencia de un crédito a cargo del Gobierno Federal y, en su caso, a fijar el monto. Si ésta no puede determinarse con las pruebas aportadas, se absolverá a la Hacienda Pública.
3. Cuando la cantidad reclamada sea superior a \$50,000.00 (cincuenta mil pesos) procederá el recurso de queja ante el pleno aunque no esté suscitada ninguna cuestión de incumplimiento de jurisprudencia. La queja se propondrá dentro de los 10 días siguientes a la notificación, mediante un escrito que expresará los agravios que a juicio del recurrente le cause el fallo. Admitido el recurso, se dará vista a la parte contraria también por el plazo de 10 días para que exponga lo que a su derecho convenga y sin más trámite se dará cuenta al pleno.

Artículo 12.- Contra las sentencias de las Salas o del Pleno, en su caso, el actor podrá a su lección:

- a) Pedir el amparo de la justicia federal en los términos de la ley de la materia; o
- b) Iniciar ante la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 105 Constitucional juicio ordinario para obtener el reconocimiento por la Federación, de los créditos rechazados. En este juicio no

podrán proponerse cuestiones de hecho o de derecho diversas de las planteadas ante el Tribunal Fiscal ni rendirse pruebas distintas. La demanda deberá presentarse dentro de los 15 días siguientes a la notificación.

Artículo 13.- A partir del año de 1943 figurará en el presupuesto una partida para cumplir con los fallos que se dicten en los juicios a que se refiere el artículo 10. Las sentencias se cumplirán por orden riguroso que se determinará conforme a un registro que a ese efecto habrá de llevarse, hasta el monto de la citada partida. Las restantes se cubrirán en el ejercicio siguiente o en los sucesivos de preferencia a las sentencias de años posteriores, pero también en orden riguroso de turno.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Esta ley entrará en vigor el día 1° de enero de 1942.

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones legales que atribuyan competencia a tribunales distintos del Tribunal Fiscal de la Federación, en las materias a que esta ley se refiere. Se exceptúan solamente los juicios en trámite.

TERCERO.- Tratándose de las pensiones urgentes el derecho al que alude el artículo 7° deberá de ejercitarse dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que esta ley entre en vigor.

CUARTO.- En cuanto a los créditos por pensiones atrasados pagados con anterioridad, se estará a las siguientes reglas:

Si el crédito está ya depurado administrativamente o judicialmente serán cubiertos en la forma que señale la ley, a que alude el artículo 6°. Entre tanto, estará en suspenso su exigibilidad.

Si están reclamadas pero no depuradas en definitiva, el crédito se considerará expresamente comprendido dentro de lo que establece el artículo 1°, cualquiera que sea el período reclamado.

Si las pensiones atrasadas no han llegado a reclamarse ante autoridad competente en la fecha en que esta ley entra en vigor, los interesados solamente tendrán el derecho a que se refiere el artículo 7°, esto es, a pedir la modificación de la cuota, pero no el pago de las prestaciones anteriores. El derecho a que se refiere las fracciones II y III de este artículo deberá ejercitarse dentro de los 15 días siguientes a que esta ley entre en vigor.

Este dispositivo introdujo en nuestro sistema jurídico lo que en el derecho francés se reconoce como *falta o falla del servicio público*, que desplaza el concepto de *culpa personal* de los servidores públicos a la *responsabilidad directa* del estado e introduce la del *riesgo* como hecho generador de la responsabilidad patrimonial.

Sin embargo, esta “vía otorgada a favor del particular no tuvo gran demanda, por ignorada, defectuosa y, además, complicada”.⁴

“En el prólogo a *La Justicia Federal y la Administración Pública* (1972), el Dr. Antonio Carrillo Flores relata que en 1962 había elaborado un proyecto de Ley que derogase el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos de 1941, a modo de establecer un sistema eficaz relativo a la responsabilidad del Estado, disminuyendo la posibilidad de reclamaciones internacionales, a lo que el

⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. 4ª Edición. Editorial Porrúa. México, 2001. Pág. 11.

entonces Presidente de la República argumentó la insuficiencia económica del Estado Federal para el pago de esos créditos”.⁵

“Aunado a lo anterior, debemos considerar que el Estado de Derecho mexicano sufrió un retroceso, ya que con fecha 14 de enero de 1988 fue abrogada la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal...”⁶

Al respecto, coincidimos con lo señalado por el Lic. Gabriel Ortiz Reyes en su obra *El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*:

“La evolución de las técnicas de intervención administrativa en la vida social y económica del país conlleva al incremento acelerado de riesgos a cargo de los particulares, que generan un peso social de magnitud considerable, cuyo resarcimiento, si se quisiera dar cabal cumplimiento a los artículos 14 y 16 constitucionales, debería corresponder al Erario público Federal por la vía de una redistribución de las cargas impuestas a los particulares y por la aplicación del principio general de derecho de igualdad ante la Ley. En este sentido, las ideas preexistentes, la escasa doctrina nacional generada al respecto, y los exiguos precedentes jurisprudenciales, deberían fundar el planteamiento realista de un nuevo ordenamiento jurídico que satisficiera, al menos en el grado de avance de las relaciones Estado-Sociedad de nuestro país, el cumplimiento del bienestar común en el Estado-Social de Derecho.”

V. LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El poder del Estado, en cualquiera de las manifestaciones que prevé el artículo 49 de nuestra máxima ley, requiere de los medio idóneos que permitan su expresión, es decir, de los órganos a través de los cuales se manifieste la voluntad estatal. Estos órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la función pública.

Los órganos del Estado están constituidos por la estructura formal y sustantiva de la que emana la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria.

Son precisamente las normas jurídicas las que prevén la existencia del órgano, su integración, su esfera de actuación y sus alcances. La norma dispone el cómo, cuándo, porqué y para qué de la manifestación del poder estatal.

Sin embargo, la sola existencia de esta esfera de competencia no es suficiente para la expresión del poder público, también se necesita la participación de una persona física que exteriorice la voluntad del Estado, para que al ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste como la expresión

⁵ ORTÍZ REYES, Gabriel. *El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*. 1ª Edición. Fondo de Cultura económica/Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1988. Pág. 38 Y 48.

⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Elementos de Derecho Administrativo 2º Curso*. 1ª Edición. Editorial Limusa. México, 1989. Pág. 169.

del órgano que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano el que actúe a través del individuo.

En relación con lo anterior, Rafael Bielsa, nos explica:

“La realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad física de las personas que son en sentido lato, sus agentes, los cuales, según carácter jurídico de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al Estado, se dividen en *funcionarios y empleados*.”⁷

Lo explicado, pone de relieve la trascendencia de dos elementos, como partes esenciales de una unidad:

La competencia y las personas físicas, ya que la sola esfera de competencia, además de los edificios, el mobiliario y el equipo sólo constituirán una estructura inanimada e inexpresiva y por lo tanto, intrascendente, y por otra parte, la sola actuación de la persona física sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de un individuo más de la población, no la actuación del Poder del Estado.

A partir de la identificación de la persona física como parte integrante del órgano de gobierno, se han planteado numerosas cuestiones respecto de la situación del empleado público frente al Estado, toda vez que no obstante se le identifica como un elemento existencial del ente, sigue siendo un individuo con su propia esfera de derechos y obligaciones e intereses particulares, ya que independientemente de que a través de la expresión de su voluntad hace querer y actuar el ente público, como una persona física también expresa su voluntad, en ejercicio de sus derechos y obligaciones como tal.

Estas dos situaciones del empleo público han dado lugar a identificar la existencia de dos tipos de relaciones entre el Estado y sus trabajadores: una orgánica y otra de servicios, considerando que la primera es la que produce en la persona física la facultad de actuar y querer por el ente, y que por lo mismo se funden en un mismo sujeto en tanto que la relación de servicios es un vínculo en razón del cual se identifica la persona como sujeto distinto del ente público y potencialmente enfrentado a él, con sus propios derechos y obligaciones como persona física.

Según el Maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez:

“Ésta dualidad de relaciones ha sido rechazada en la actualidad por considerarla carente de significado y contenido jurídicos, ya que la sola enunciación de la teoría implica la incrustación de la persona física como elemento del propio órgano, lo cual hace impropio hablar de una relación consigo mismo, por lo que no puede existir una relación orgánica, ya que en razón del principio de imputación, cuando una persona física actúa en ejercicio

⁷ BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina 1966. Pág. 464.

de las facultades atribuidas al órgano, la voluntad que se manifiesta es la del Estado.

Por tanto, independientemente de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física, empleado público, su contenido necesariamente será la expresión del poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública debe constreñirse a la manifestación del poder estatal, sin importar las condiciones o características de los sujetos que la realizan.”⁸

Al respecto, el Doctor Guillermo Haro Belchez, nos dice que:

“En la legislación positiva mexicana encontramos una selva semántica notablemente confusa. La Constitución General de la República hace referencia tanto a “empleados” y “funcionarios” (artículos 89 y 115), como a “servidores públicos” (artículos 108, 113 y 114), o bien, simplemente al término “trabajador” (Apartado “B”, artículo 123 Constitucional). La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) habla de “trabajadores al servicio del Estado”, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (LFRSP) alude a ésta última acepción, en tanto que otra de las leyes relativas a la materia como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE) utiliza el concepto de “trabajadores del Estado”. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha agregado a los términos anteriores el de “servidores de la nación”, lo que ha terminado por adentrarnos en un laberinto semántico terriblemente complejo.”⁹

En opinión de María de los Ángeles Gual, existe una relación de servicio entre la administración y el funcionario público, en la cual el funcionario es sujeto de un entramado de derechos y deberes.

Es un sujeto independiente de la administración a que se halla inscrito. Los derechos y deberes que ostentan y soportan serán en cada momento los que establezcan las leyes.

Los derechos que ostentan, tienen fuerza para ser exigidos ante los tribunales y el cumplimiento de los deberes en que pueden incurrir, pueden acarrear una responsabilidad civil, administrativa (disciplinaria) e incluso penal.

Entre los derechos que poseen los funcionarios cabe destacar los siguientes:

1. Derecho al cargo: El Estado asegura a los funcionarios de carrera el derecho al cargo y, siempre que el servicio lo consienta la inamovilidad en la residencia, así como todos los derechos inherentes al mismo que se

⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México, 1998. 3a Edición. Págs. 60 y 61.

⁹ HARO BELCHEZ, Guillermo. La Reforma de la Función Pública en México. Instituto de Administración Pública. Madrid, España, 1986. Pág. 206.

establezcan en las leyes. Este derecho tiene un contenido especialmente relevante por su base económica y por el derecho a la inamovilidad.

2. El Estado otorgará a los funcionarios la protección que requiera el ejercicio de sus cargos, y les brindará los tratamientos legales debidos a su jerarquía y a la dignidad de la función pública.
3. Derecho a la carrera administrativa, a la promoción profesional, al concurso y a la antigüedad.
4. Derecho a la suspensión temporal del cargo; permisos, excedencias.
5. Derecho a la retribución.
6. Derechos sindicales.
7. Derechos sociales, pensiones y asistencia social.
8. Al incorporarse a su puesto de trabajo, los funcionarios serán informados por sus jefes inmediatos de los fines, organización y funcionamiento de la unidad administrativa correspondiente, y en especial a su dependencia jerárquica y de las atribuciones, deberes y responsabilidades que les incumben.

En cuanto a los deberes, se pueden destacar los siguientes:

1. Fiel desempeño de la función o cargo que tengan encomendado, como deber básico y fundamental, del cual derivan todos los posteriores.
2. Deber de obediencia a los superiores.
3. Deber de respeto y corrección con el público.
4. Deber de cooperación con jefes y compañeros.
5. Deber de secreto profesional, es decir, el deber de guardar sigilo riguroso respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo.

El incumplimiento de estos deberes o de cualesquiera otros que establezcan las leyes, supondrá incurrir en la infracción de las normas que podrán ser motivo de sanción.¹⁰

VI. SU DIFERENCIA CON EL FUNCIONARIO PÚBLICO

Cotidianamente, en todo centro de trabajo, se delimitan jerárquicamente las distintas actividades que hacen posible la realización del bien o los servicios deseados, lo que proporciona, además, justificación de su existencia a la unidad administrativa que lo produce.

¹⁰ GUAL, María Ángeles. Guía Legal sobre los Derechos y Deberes del Funcionario. Ediciones Decálogo. Barcelona, España, 1997. Págs. 13 a 15.

La obligación de realizar dichas actividades recae en ciertos individuos, quienes se ven investidos con el carácter conferido por la mencionada jerarquización, la que a su vez da lugar a una división técnica del trabajo; la cual consiste en la distribución de tareas dentro del proceso productivo, tal distribución implica la identificación del trabajo efectivamente desarrollado por cada persona para la elaboración del bien o servicio final.

Desde épocas remotas de la humanidad, es decir, aquellas en las cuales el esclavismo estuvo presente, la necesidad de jerarquizar las actividades de todo proceso cuyo fin fuera producir un objeto deseado, hizo necesaria la intervención de un esclavo que supervisara el desempeño de todos los demás, y quien recibía, lógicamente un trato preferencial sobre sus compañeros porque era el que defendía los intereses del amo.

Éste esquema se fue reproduciendo en épocas posteriores, no obstante los cambios de los modos de producción (feudalismo y capitalismo) y aquél que coordinaba o supervisaba el trabajo de los demás por cuenta del amo, señor feudal o capitalista, cada día fue identificado más como un verdadero agente de ellos, y menos que como un integrante de las clases débiles de las que provenía.

Empero, por otra parte, tampoco fue considerado un miembro de la facción social a la que servía, pues nunca dejó de ser esclavo, cobrador de tributos o capataz, según la época en que le tocó vivir. Actualmente su equivalente, de cierta forma, es el administrador.

Tal individuo no dejaba de ser un elemento sustituible a capricho y voluntad de quienes se encontraban en la cúspide de la pirámide social. Un motivo de su remoción se presentaba, lógicamente cuando ya no cumplían con las tareas de control que le habían encomendado, de tal suerte que su supervivencia en el status sólo estaba garantizada por su dureza o capacidad de convencimiento para acelerar cuantitativa y cualitativamente la aplicación de los operarios en el proceso productivo.

De esa manera, se ha materializado la distinción entre el trabajador común y corriente, y el que lo dirige, que representa los intereses del propietario en los medios de producción.

Ésta forma de conducta, se ve reproducida en el ámbito gubernamental, el cual presenta la jerarquización de las actividades que son propias de acuerdo con sus fines, los cuales sin ser lucrativos, si tienden a la producción de bienes y servicios destinados a proporcionar determinados satisfactores a su comunidad.

Sin lugar a dudas, la burocracia es una organización a la que es aplicable un control jerárquico de sus integrantes, a quienes dividen entre los que tienen mando y los que obedecen, los que supervisan y los que ejecutan, los que

toman las decisiones y los que las acatan. Esta distinción entre dirigente y dirigido corresponde a la del funcionario y empleado.

El control jerárquico implica en la administración pública, la subordinación del empleado hacia sus superiores en el cumplimiento de las tareas que les son propias de acuerdo con la ley.

Dicha subordinación se traduce en un poder atribuido al superior, el cual ejerce en representación del Estado, sobre su inferior, quien está obligado a acatarlo por ser ceñido al cumplimiento de sus deberes dictados por la legislación.

Resulta particularmente problemático definir cuando estamos ante un funcionario y cuando ante un empleado público, toda vez que su designación, esta sujeta, al mismo procedimiento, sus derechos laborales fundamentales ante el Estado son idénticos y, en ciertos casos, los llamados funcionarios no cuentan con poder jerárquico.

Para Rafael Bielsa, la diferencia sustancial consiste en que la designación del funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida por la ley, en cambio, la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública, mediante el servicio que presta al Estado.¹¹

El Maestro Rafael I. Martínez Morales, en su obra “Derecho Administrativo 3er y 4º Cursos”, dice:

“El artículo 108 de nuestra Carta Magna, reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública (Federal o del Distrito Federal), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y a los demás funcionarios y empleados.

De acuerdo con ello, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario público y empleado, pues no sólo se refiere a éstos, sino que, también, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos.”¹²

Por nuestra parte consideramos más apropiado denominarlo *servidor público*; esto debido a que de acuerdo con sus orígenes etimológicos ambos vocablos provienen del latín *Servitor*, *-oris* (persona que sirve a otra) y *publicus* (perteneciente a todos, común del pueblo o ciudad); es pues *la persona que sirve a todos*.

¹¹ BIELSA, Rafael. Ob. Cit. Pág. 112.

¹² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 3er y 4º Cursos. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. México, 1997. 2a Edición. Pág. 291.

“De los servidores públicos depende la existencia misma de la colectividad. A ellos, como legisladores, corresponde establecer el orden jurídico que habrá de regir a la sociedad. En sus demás funciones, a ellos les toca salvaguardar la soberanía; procurar y administrar la justicia; garantizar el orden, la seguridad y la paz; velar por el respeto de las libertades y los derechos del hombre; asegurar la prestación de los servicios públicos y procurar el bienestar de la sociedad y de las personas que la integran.”¹³

Sin embargo, en México el servicio público ha sido manejado como botín político de los partidos cuyo objetivo se centra en desacreditar al otro como capaz de satisfacer las necesidades de determinado sector de la población y al gobernante en turno, lo único que le interesa es lograr su beneficio personal y económico, olvidándose de su gran responsabilidad que es la de trabajar en pro de la comunidad a la cual pertenece.

VII. RESPONSABILIDAD (ORIGEN DEL VOCABLO)

Etimológicamente, la voz “*responsabilidad*” procede del latín arcaico **spendo*, término religioso que significaba “*hacer una libación*”, y que está testimoniado por el griego *spéndo* y el hitita *sipanti*.

En latín, sólo encontramos documentado el derivado causativo *spondeo*, -ere que designa la actitud, la “respuesta” de la deidad ante el voto.

Respondere se encuentra estrechamente relacionada con *spondere* que es la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación (*Gayo, Inst., 3-92*), así como *sponsio*, palabra que designa la forma más antigua de obligación (*A. Berger*).

Este verbo pasó después al lenguaje corriente y al jurídico, con el significado genérico de “responder, contestar”. De su participio pretérito sustantivado *responsum*, -i (*responsable*) significa “respuesta, satisfacción a la pregunta”, “el obligado a responder de algo o de alguien”; se formó en Francia el derivado culto *responsable*, literalmente “que puede dar satisfacción”, de donde también derivó el castellano *responsable* y *responsabilidad*.

En francés *responsabilité*; en italiano *responsabilità*; portugués *responsabilidade*; inglés *liability* y en alemán *verantwortlichkeit*.¹⁴

VIII. NOCIÓN DE RESPONSABILIDAD.

¹³ CAMPILLO SÁINZ, JOSÉ. *La Deontología del Servidor Público*. Instituto Nacional de Administración Pública. Serie Práxis 87. México, 1996. Pág. 9.

¹⁴ COUTURE, Eduardo J. *Vocabulario Jurídico*. 3a Edición. Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1988. Págs. 523 y 524.

El uso moderno de responsabilidad en el lenguaje ordinario es más amplio y, aunque relacionado con el significado originario de *respondere* y *spondere* puede tener otro sentido y alcance.

La noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso jurídico. La responsabilidad se usa en el discurso moral y religioso, y así como se señaló anteriormente, en el lenguaje ordinario.

En particular el concepto de responsabilidad jurídica ha sido objeto de muchas controversias entre los doctrinarios. Existe un sinnúmero de teorías que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los teóricos del Derecho coinciden en señalar que la responsabilidad constituye un concepto jurídico fundamental.

A pesar de la importancia de este concepto la mayor parte de los doctrinarios eluden su análisis como un concepto general. En este sentido hay pocos estudiosos a nuestro alcance que analicen desde el punto de vista del Derecho el concepto de responsabilidad jurídica. Como cotidianamente sucede en la teoría, los estudios acerca de la responsabilidad parten del análisis del Derecho Civil que se dirigen de manera inmediata al análisis de la responsabilidad en cada una de las ramas del Derecho.

En este Capítulo, que constituye una parte fundamental de nuestro estudio acerca de la responsabilidad de los servidores públicos intentaremos rescatar algunas de las ideas acerca de lo que podría denominarse Teoría General de la Responsabilidad Jurídica.

Para determinar el significado de responsabilidad es necesario hacer alusión a aquellos usos del vocablo que están, de alguna manera presupuestos en la noción jurídica de responsabilidad, pudiéndose distinguir cuatro:

- 1) Como deberes de un cargo: *"es responsabilidad de los padres..."*; *"es responsabilidad del capitán..."*. Las responsabilidades como deberes que corresponden a un cargo, sugieren la idea de un deber en abstracto y presuponen cierta discrecionalidad.
- 2) Como causa de un acontecimiento: *"la tormenta fue responsable de la pérdida..."*; *la larga sequía fue responsable de la hambruna..."*.
- 3) Como merecimiento, reacción, respuesta. Responsabilidad en este sentido, significa "verse expuesto a...", "merecer", "responder de...", "pagar por..." *"...fue encontrado responsable de la pérdida de vidas y bienes"*; *"el que cause un daño es responsable de..."*. Como puede apreciarse, este sentido de responsabilidad es el que más se acerca a su significado originario *respondere*.
- 4) Como capacidad mental: *"fue encontrado responsable de sus actos"*.

El tercer significado es el que recoge la dogmática jurídica. Un individuo es responsable cuando de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado (H. Kelsen). En este sentido la responsabilidad presupone un deber al cual está obligado el individuo pero que no se confunde con él. El deber o la obligación es la conducta que de acuerdo con un orden jurídico debe hacer u omitir el sujeto obligado.

La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. Señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación; es en este sentido, una obligación de segundo grado (aparece cuando la primera no se cumple esto es, cuando se comete un hecho ilícito). Uno tiene la obligación de no dañar, es responsable del daño el que tiene que pagar por él.

De ahí que es responsable de un hecho ilícito aquel individuo que debe sufrir las consecuencias de sanción que al hecho ilícito se imputan. Aquel que sufre la pena de prisión que se impone al homicidio, es responsable del delito de homicidio. De la misma forma, aquel que sufre la pena que se impone al robo es el responsable del delito de robo. Por regla general, el autor del hecho ilícito y el responsable son el mismo individuo.

Sin embargo, no siempre el responsable de un hecho ilícito es su autor. Puede suceder que un individuo sea el autor del acto ilícito y que otro u otros sean los responsables del mismo, es decir, que otros sean los que deban sufrir las consecuencias de sanción que a ese delito le corresponden, de conformidad con una norma jurídica. En el pasaje bíblico: "yo soy Yahvé tu Dios, un Dios celoso, que castigó la maldad de los padres (*los hechos ilícitos de los padres*) en los hijos hasta la tercera y cuarta generación..." (*Ex., XX, 5*). En este ejemplo se aprecia que los autores del acto ilícito son los padres y los obligados a responder son los hijos hasta la tercera y cuarta generación; son diferentes individuos. Lo primeros son los autores del acto ilícito y los segundos pagan las consecuencias del mismo.¹⁵

Concluiremos señalando que por responsabilidad coincidimos con la definición que al respecto da Miguel Villoro Toranzo, como *el conjunto de notas por las cuales un sujeto ha de dar razón a otros de un acto o de un hecho*.¹⁶

IX. TIPOS DE RESPONSABILIDAD

Ahora bien, partiendo de esta definición, es preciso distinguir primeramente, entre dos tipos de responsabilidades según lo explica Miguel Villoro.

1. La responsabilidad moral, y

¹⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano*. 13a Edición. Editorial Porrúa-UNAM. México, 1999. Págs. 2824 a 2826.

¹⁶ VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. 16a Edición. Editorial Porrúa. México, 2000. Pág. 350.

2. La responsabilidad jurídica.

En la responsabilidad moral, las notas que se aprecian son: el conocimiento y la voluntad libre del causante del acto. El creyente responde moralmente de sus actos y omisiones, ante Dios; el no creyente, ante su conciencia y lo que suceda en el interior de ella, pertenece sólo a la Moral.

En la responsabilidad jurídica, se da un esquema jurídico, una solución social construida por el Derecho con el fin de señalar a una persona para que dé cuenta de las consecuencias de determinados hechos o actos jurídicos, aquí, no da cuenta ante la conciencia ni ante Dios, sino ante los demás miembros de la comunidad. Como esquema jurídico, el concepto de la responsabilidad jurídica nace de la construcción del legislador y tiene por límites lo establecido en la Ley, la cual, por ser razonable, debe de conformar sus normas a la realidad psicológica y moral, sin embargo, en algunas ocasiones se ve obligada a traspasarlos por el orden social. La sociedad se salvaguarda contra los hechos que le causan daño o que amenazan el orden en que está establecida; para impedir que esos hechos se repitan y no queden sin sanción, la sociedad pide cuentas no sólo de los actos propios sino de hechos y actos propios y ajenos.

Debe apuntar, que la responsabilidad jurídica tiene un límite frente a la realidad, la imputabilidad jurídica; es decir, para que alguien sea responsable de las consecuencias de un hecho o de un acto jurídico, es necesario que ese hecho o ese acto se le puedan atribuir como a su causa creándose inclusive, imputaciones ficticias, distintas de la real, pues con ello el legislador pretende, hacer responsable a quien puede ofrecer la reparación debida.¹⁷

De la responsabilidad jurídica como construcción del Derecho, podemos obtener diferentes tipos de responsabilidades, mismas que se encuentran previstas en diversos ordenamientos legales y que a continuación enumeraremos por considerarlas las más importantes:

1. Responsabilidad Administrativa;
2. Responsabilidad Aeronáutica;
3. Responsabilidad Astronáutica;
4. Responsabilidad Civil;
5. Responsabilidad del Estado;
6. Responsabilidad del Producto;
7. Responsabilidad Fiscal;
8. Responsabilidad Internacional;
9. Responsabilidad Judicial;
10. Responsabilidad Oficial;
11. Responsabilidad Penal;
12. Responsabilidad Política;

¹⁷ Ob. Cit. Págs. 350 a 353.

13. Responsabilidad por Accidentes de Trabajo y;
14. Responsabilidad Profesional.

Es importante precisar que por cada rama del Derecho habrá un tipo genérico de responsabilidad, y que de hecho, una misma realidad jurídica va a poder ser causa de distintas formas de responsabilidad.

X. ASPECTOS GENERALES

Retomando nuestro tema, diremos que, el ejercicio del poder del Estado es un acto único y como tal, cuenta con características exclusivas y propias, a decir dos fundamentalmente:

1. Los recursos que son utilizados y,
2. Los intereses que entran en juego.

Es por ello que los individuos que lo ejercen se distinguen de los demás miembros de la sociedad, ya que utilizan recursos materiales y económicos de naturaleza pública en distinto nivel de responsabilidad y que como quedó explicado en los puntos V y VI de este trabajo, es a quienes las normas definen como *servidores públicos*, imprimiéndoles una condición jurídica especial de donde derivan sus diferentes tipos de responsabilidad.

Así, de manera paralela a la facultad de control que tiene el Estado sobre la población en general, se le reconoce otra en el ámbito interno de su aparato administrativo para mantener su propia disciplina interna, con el fin de que el ejercicio del poder público se ciña a valores fundamentales previamente establecidos en razón del interés común.

No obstante, las disposiciones reglamentarias de esta disciplina interna se mantuvieron por mucho tiempo dispersas en normas aisladas o bien, dentro de ordenamientos de distinta naturaleza, que establecían supuestos, procedimientos, sanciones y autoridades competentes diferentes. De igual forma, la doctrina y la jurisprudencia, emplearon diversos enfoques para su tratamiento.

La rama del Derecho que más se ha identificado con el tratamiento de las responsabilidades y la disciplina de los servidores públicos ha sido el Derecho Laboral, pues es en las relaciones prestacionales de trabajo donde al patrón se le otorga la facultad de corregir las conductas que afectan el desempeño. Disciplina patronal válida, siempre que se trate de la prestación material de la relación, pero si frente a ésta, además se ven vulnerados diferentes valores protegidos por el Derecho, el servidor público debe responder de su conducta según lo disponga el ordenamiento que los tutela, a favor de los sujetos lesionados o del propio Estado.

El Maestro Gabino Fraga ha considerado asimismo, 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".¹⁸

De esta forma, si con su conducta lesiona valores protegidos de carácter penal, deberá de responder en los términos que disponen las normas del Código Penal; si daña el ejercicio de la función pública, su buen despacho, en razón de su nivel de dirección o de los intereses públicos fundamentales tutelados, la responsabilidad será de naturaleza política; o incumple con las obligaciones estatutarias de salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia, la responsabilidad será de carácter administrativo y si cuando con ella, perjudica a los gobernados en particular, la responsabilidad será de carácter civil, en los términos del código de la materia.

De la misma forma que lo apunta el Doctor Humberto Delgadillo, concluiremos señalando que "...el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: política, administrativa, penal y civil; las dos primeras reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y las dos últimas reguladas por las leyes de la materia correspondiente".¹⁹ Las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta.

Ahora bien, siendo el tema de este trabajo el de la Responsabilidad Patrimonial del Estado hasta antes de la reforma Constitucional de 2002, nos referiremos exclusivamente a la Responsabilidad Civil.

XI. RESPONSABILIDAD CIVIL

Dada la complejidad normativa de este tema, mi análisis se enfoca primordialmente a la responsabilidad civil contemplada en el artículo 111 Constitucional con relación a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente y el Código Civil Federal.

En este orden de cosas he excluido el análisis de la responsabilidad civil de los servidores públicos estatales y municipales, cuya regulación se encuentra en las normas locales aplicables.

FUNDAMENTO.- El Título Cuarto de nuestra Carta Magna en el artículo 109, así como en la Exposición de Motivos de las reformas a dicho Título se hacen mención de los cuatro tipos que integran el sistema de responsabilidades de

¹⁸ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 23a Edición. Editorial Porrúa. México, 1984. Pág. 169.

¹⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4a Edición. Editorial Porrúa. México, 2001. Pág. 25.

los servidores públicos; sin embargo, la responsabilidad civil no se encuentra definida en esas disposiciones.

La responsabilidad civil de los servidores públicos está regulada en el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional que menciona esta responsabilidad, de la siguiente manera:

“Artículo 111. ...

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”

Así como por los artículos 1927, 1928 y 1934 del Código Civil Federal y 77 bis y 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

ÁMBITO TEMPORAL DE VALIDEZ.- Respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a partir del 5 de febrero de 1917. Por su parte, el Código Civil Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1928 y reformado mediante Decreto de Reformas al Código Civil para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, y al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en Materia de Arrendamiento, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 28 de abril de 2000. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ.- Visto lo anterior, son consideradas normas tanto de Derecho Público como de Derecho Privado y más concretamente, de Derecho Administrativo y de Derecho Civil.

ÁMBITO ESPACIAL DE VALIDEZ.- Es el federal; ya que como señale anteriormente, he excluido el análisis de la responsabilidad civil de los servidores públicos estatales y municipales.

ÁMBITO PERSONAL DE VALIDEZ.- Es necesario que el agente sea un servidor público y que los daños sean causados en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas en términos del artículo 1927 del Código Civil Federal, pues si no actúa investido del cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, no le es imputable en su carácter de servidor público.

ASPECTOS PRELIMINARES.- Se puede considerar a la responsabilidad jurídica como la obligación de responder a quien interpela con derecho. La manera de “responder” en materia civil, es mediante la reparación de los daños. A esa manera de reparar los daños y perjuicios causados se le llama *responsabilidad civil*.

Responsabilidad Civil es entonces, *“la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo”*.²⁰

La mayoría de los tratadistas coinciden en señalar que son dos clases o grupos de responsabilidad civil:

- 1) La Contractual, y
- 2) La Extracontractual

Tanto para la responsabilidad civil contractual como para la extracontractual existen principios rectores o elementos fundamentales, tres a saber:

- 1) La culpa o el hecho.
- 2) Un daño o perjuicio.
- 3) Un vínculo de causalidad entre la culpa o el hecho y el daño.

Lo anterior no supone que dejemos de reconocer las diferencias específicas que existen entre ambos tipos de responsabilidad.

En la responsabilidad contractual se infiere la existencia de una relación preconstituida entre el responsable y la víctima, es decir, que previamente ha existido una obligación o un contrato, o una declaración unilateral de voluntad, o una gestión de negocios, o un enriquecimiento sin causa.

En la responsabilidad extracontractual, encontramos a la víctima y al responsable, pero sin que exista previamente entre ellos una relación obligatoria, es decir, no existe ninguna relación preconstituida.

1) LA CULPA O EL HECHO.

Nuestro Código Civil Federal reconoce a la culpa en el Capítulo V, que se refiere a los actos ilícitos o sea, a la responsabilidad extracontractual.

El artículo 1910 establece:

“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”.

Cuando se dice *“obrar ilícitamente o contra las buenas costumbres”*, se está hablando de culpa. La responsabilidad además se puede presentar en dos formas: *Dolosa y Culposa*; cabe apuntar que ambos conceptos también han sido estudiados en materia penal.

El dolo refiere más bien a la cuestión intencional.

²⁰ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. *Obligaciones Civiles*. 5a Edición. Oxford Univesity Press. México, 1999. Págs. 206 y 207.

Estaremos en presencia de la culpa cuando se causa el daño o perjuicio por negligencia, por impericia o por falta de previsión o cuidado.

En la responsabilidad contractual, el incumpliente tiene que indemnizar al contratante por los daños y perjuicios ocasionados, presumiéndose su culpa, tratándose de las obligaciones de resultado, que son aquellas mediante las cuales el deudor promete un hecho determinado.

En todas las obligaciones de resultado cabe observar, se le impone al ejecutante cierta diligencia, que consiste en la realización de un objetivo planeado, y cuando no se logra éste, se presume responsable al deudor, salvo que éste demuestre (carga de la prueba) un caso de fuerza mayor.²¹

No así en las obligaciones de medios, que son aquellas en las cuales el obligado debe tomar ciertas medidas que normalmente son capaces de llevar a cierto resultado, en ellas, el deudor promete exclusivamente su diligencia para tratar de conseguir un resultado determinado, pero es aleatorio, porque no sólo depende de su diligencia.

Ejemplo de ello lo encontramos en los contratos de prestación de servicios profesionales que se celebran con abogados o con médicos, donde la frustración del resultado no permite presumir su culpa y en todo caso corresponderá al acreedor probarla.

En la responsabilidad extracontractual, encontramos un régimen muy comparable al de las obligaciones de resultado.

Ejemplos de ella la encontramos en la responsabilidad de los que ejercen la patria potestad y de los tutores, quienes deben responder (con presunción de culpa) por los daños causados por los menores e incapacitados bajo su guarda y custodia (artículos 1919, 1920 y 1921 del Código Civil Federal).

Tratándose de las responsabilidades de las personas morales, no hay presunción de culpa, artículo 1918 del Código Civil:

“Las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones”.

De allí que la persona moral debe responder de todas las culpas, contractuales o extracontractuales, por comisiones o por omisiones.

En este orden de ideas, la persona moral pública, también incurre en responsabilidad civil.

²¹ QUINTANILLA GARCÍA, Miguel Ángel. Derecho de las Obligaciones. 2ª Edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1981. Págs. 156 y 157.

Esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado ya que, como señalamos en el Capítulo IV y al inicio de este Capítulo, el Estado actúa a través de los servidores públicos quienes son los que manifiestan la voluntad de aquel y no la propia como individuos.

“Sin embargo, la sola idea de que la responsabilidad del Estado pudiera serle exigida directamente por la deficiente, indebida, negligente u otra forma irregular de su actuación, ha producido grandes temores de que el presupuesto público resultara insuficiente para indemnizar a los particulares por los daños y perjuicios por la Administración Pública”.²²

De allí que el artículo **1927** del Código Civil Federal vigente, determina que:

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

Es necesario que el daño producido sea consecuencia de una acción u omisión humanas, realizados en contra de las leyes independientemente de que hayan sido dolosos o culposos. De hecho, el Código Civil sólo hace referencia a la ilicitud de la actuación tratándose de hechos dolosos, pues basta que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad en general, la cual será calificada como solidaria o subsidiaria según sea el caso.

2) UN DAÑO O PERJUICIO.

Se entiende por *daño*, según lo establece el artículo 2108 del Código Civil Federal, la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación. Y se reputa *perjuicio* según el artículo 2109 de ese mismo ordenamiento, la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

El daño más común es el material, pero también existe el daño moral, según lo señala el artículo 1916 del Código Civil Federal, que lo define como “la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás”.

El daño o perjuicio debe llenar los siguientes requisitos:

- a) Ser cierto, es decir, no hipotético o eventual.

²² DEGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª Edición. Editorial Porrúa. México, 2001. Pág. 6.

- b) Ser susceptible de ser valuado en dinero, tanto el material como el moral.
- c) Y que no hubiere sido previamente reparado.

Como se dijo anteriormente, la responsabilidad civil es el nombre que se le da a la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados por un hecho ilícito o por un riesgo creado. Su contenido es la *indemnización*. Indemnizar es pues, dejar sin daño.

Hay dos maneras de hacerlo:

1. La reparación en naturaleza.- Consiste en borrar los defectos del acto dañoso restableciendo las cosas a la situación que tenían antes de él. Coloca a la víctima en el pleno disfrute de los derechos o intereses que le fueron lesionados.
2. La reparación por un equivalente.- Al no ser posible la reparación del daño en naturaleza, se indemniza proporcionando a la víctima un equivalente de los derechos o intereses afectados, se le paga el importe de sus daños o perjuicios, previa estimación legal de su valor en dinero.

El artículo 1915 del Código Civil Federal señala con precisión que:

“La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o el pago de daños y perjuicios”.

También el Código Penal Federal en su artículo 30 reconoce la reparación del daño, inclusive la del daño moral (fracción II).

3) UN VÍNCULO DE CAUSALIDAD ENTRE LA CULPA O EL HECHO Y EL DAÑO.

No es suficiente para que sea exigible la responsabilidad civil con que haya sufrido un daño o perjuicio el actor ni que se haya cometido una culpa por el demandado, debe reunirse un tercer y último requisito, la existencia de un vínculo de causa a efecto entre la culpa y el daño.

En el caso que nos ocupa refiere precisamente a que el daño se produzca como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, pues si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor u otra causa diferente, la responsabilidad no se produce.

XII. VÍAS PARA LA RECLAMACIÓN (LA DERIVADA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES)

Dice el artículo 1º del Código Federal de Procedimientos Civiles que sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario.

De igual forma podrán actuar en el juicio los mismos interesados o sus representantes o apoderados, en los términos de la Ley. En cualquier caso, los efectos procesales serán los mismos, salvo prevención en contrario.

Dicho juicio se iniciará con la presentación de una demanda ante Juez de la Rama Civil de Primera Instancia o bien, ante Juzgado de Paz Civil, dependiendo de la cuantía (artículo 322) y que de acuerdo con el artículo 1934 del Código Civil Federal la acción para exigir la reparación de los daños causados, prescribirá en dos años contados a partir del día en que se haya causado el daño.

Con la demanda el actor deberá presentar los documentos en que funde su acción (artículo 323); así como acompañarla de todos los documentos que tenga en su poder y que hayan de servir como pruebas de su parte (artículo 324).

De la demanda admitida, se correrá traslado a la persona contra quien se proponga, emplazándola para que la conteste dentro de nueve días, aumentados con los que correspondan por razón de la distancia; y que tratándose de persona moral, cuya representación corresponda, por disposición de la ley o de sus reglamentos o estatutos, a un consejo, junta o grupo director, la demanda se dirigirá, en todo caso, contra la persona moral, y el emplazamiento se tendrá por bien hecho si se hace a cualquiera de los miembros del consejo, junta o grupo director (artículos 326, 327 y 328).

Una vez emplazada la contraparte, ésta deberá contestar la demanda negándola, confesándola u oponiendo excepciones (artículos 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335 y 336). Transcurrido el término para contestar la demanda o la reconvenición, en su caso, el tribunal abrirá el juicio a prueba, por un término de 30 días (artículos 337, 338, 339 y 340).

Cuando no haya controversia sobre los hechos, pero sí sobre el derecho, se citará, desde luego, para la audiencia de alegatos, y se pronunciará la sentencia, a no ser que deba probarse el derecho por estarse en los casos de usos o costumbres (artículos 341, 342, 343 y 344).

Cuando la demanda fuere confesada expresamente en todas sus partes o cuando el actor manifieste su conformidad con la contestación, sin más trámite se pronunciará sentencia; o una vez terminada la audiencia a que hicimos referencia en el párrafo anterior, podrá el tribunal en ella, adoptando bajo su responsabilidad cualquiera de los proyectos presentados por las partes, pronunciar sentencia (artículos 345 y 346).

Si, en la audiencia, no pronunciare el tribunal su sentencia, en ella misma citará para pronunciarla dentro del término de diez días (artículos 347, 348, 349, 350, 351, 352 y 353).

Finalmente, hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria, ya sea por que no admite ningún recurso; porque admitiendo recurso, no fuere recurrida, o habiéndolo sido, se haya declarado desierto el interpuesto, o hubiere desistido el recurrente de él y la consentida expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante. La declaración de que una sentencia ha causado ejecutoria no admite ningún recurso (artículos 354, 355, 356 y 357).

XIII. LA DERIVADA DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Además de la vía civil que se encuentra regulada por el código de la materia, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece otra posibilidad.

En las reformas del 10 de enero de 1994, el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala lo siguiente:

“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, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 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 cualquier otra.”

Esta es una disposición que, como otras de las que contiene esta ley, se distingue por su imprecisión y oscuridad, pues no obstante dejar expedita la vía administrativa o la judicial, no dice si es para impugnar la negativa de indemnización o la resolución insatisfactoria, o para demandar directamente la indemnización; además, cae en el error de hacer la referencia a la *vía judicial* con la intención de incluir al juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que aunque se trata de una *actividad jurisdiccional*, no queda comprendida dentro del Poder Judicial.

Parecería que esta vía “judicial” sirve para combatir la resolución del órgano administrativo, pero en materia de recursos, dicha ley únicamente la prevé en beneficio de los servidores públicos sancionados, o afectados por las resoluciones dictadas según se aprecia en sus artículos 71 y 73, por lo que debe excluirse este medio para ser utilizado a favor de otros sujetos o para otro tipo de resoluciones.

Los particulares no tienen capacidad para ser considerados parte en este procedimiento administrativo ni tampoco para hacer uso de los recursos administrativos para atacar las resoluciones que de ellos recaigan.

En todo caso, la vía sería la contenciosa administrativa, ya fuera ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuyas leyes orgánicas fueron reformadas en el **Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Extradición Internacional, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994.

Así, en el ARTÍCULO OCTAVO de dicho Decreto, se le adiciona al artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación una fracción al igual que mediante el ARTÍCULO NOVENO, al diverso 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a fin de otorgar competencia a cada uno de estos Tribunales, para conocer de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones que:

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

Estos artículos dan la opción al particular para impugnar la resolución que niegue la indemnización, usando el procedimiento que cada una de estas leyes prevé o para permitir al particular la demanda de amparo.

Sin embargo estos dos artículos vistos no dan legitimidad al particular para accionar en la vía contenciosa administrativa en los casos de resoluciones que si determinen indemnizaciones pero que no sean suficientes a juicio del particular.

Esta reclamación que parece muy favorable al particular, queda supeditada al resultado previo del procedimiento disciplinario, es decir, la responsabilidad del Estado frente al gobernado depende de la responsabilidad administrativa del servidor público, con lo que se limita su derecho.

Aunado a todo lo anterior, existe otra falla más; una que resulta de haberle adicionado una tercera fracción al artículo 78 de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, que desatendiendo el hecho de que este artículo regula la extinción de las facultades sancionadoras de las autoridades, y añade la extinción del derecho de los particulares para solicitar la indemnización de daños y perjuicios a un año, y que se computará a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado que se cometió la falta, hecho que no tiene ninguna relación con el afectado, pues nunca fue parte del procedimiento disciplinario, ni existe disposición alguna que ordene que le sea notificada, así al carecer de interés jurídico carece también de la atribución de efectos derivados de una actividad ajena a él.

Ante las lagunas e imprecisiones de las leyes que estamos comentando el Poder Judicial Federal ha resuelto de manera contradictoria en dos tesis dictadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto del Primer Circuito en Materia Administrativa; y que a continuación transcribo:

“RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES JUDICIALES, LAS NORMAS QUE COMPONEN EL. NO RECONOCEN NI TUTELAN INTERESES PARTICULARES. LOS PARTICULARES CARECEN DEL INTERES JURÍDICO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE PRODUZCAN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES JUDICIALES.- Las normas que componen el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales, no reconocen ni tutelan intereses particulares, pues su único objetivo es garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de la función pública de impartición de justicia. En este sentido, es evidente que tales normas, al no estar dirigidas a la satisfacción de intereses individuales, no conceden a ningún particular la facultad de exigir a los órganos estatales que actúen en una forma determinada, máxime que los propios particulares no forman parte de la relación jurídica que se establece entre la organización judicial, como titular de la potestad disciplinaria en este ámbito, y sus miembros como subordinados a ella. Así sucede en el caso particular, según se advierte con la lectura de los artículos de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal comprendidos en su Título Duodécimo, al tenor de los cuales el procedimiento previsto para la determinación de faltas administrativas se desarrolla con intervención exclusiva del Tribunal, por conducto del Magistrado Visitador, y el Juez acusado, sin que al denunciante se otorgue alguna intervención que se traduzca en la posibilidad de ofrecer pruebas, de alegar o de oponerse a los proveídos y providencias que se adopten en cada caso. En este orden de ideas, si dichas normas no reconocen ni tutelan intereses individuales, ni tampoco conceden a los particulares, ni aún aquellos que sean partes contendientes en los juicios en donde se produzcan irregularidades, facultad de exigir la imposición de sanciones por faltas disciplinarias, es cuestionable que tales particulares carecen de interés jurídico para impugnar los actos que se produzcan en materia de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales, no sólo porque la ley no les confiere derechos subjetivos, sino porque además no sufrirán ningún perjuicio ni obtendrán ninguna ventaja de los actos de aplicación de normas disciplinarias. Así las cosas, aunque cualquier miembro de la colectividad esté interesado en que se aplique debidamente las normas disciplinarias sobre las personas físicas que encarna los órganos encargados de administrar justicia, lo cierto es que tal interés, al carecer del rango de derecho subjetivo por no recibir una protección jurídica directa, persiste únicamente como interés simple, de este modo, el único papel que pueden desempeñar los particulares, en su calidad de contendientes en un juicio cualquiera, es de denunciantes, según lo reconoce el artículo 280 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal. Su labor será la de poner en marcha los mecanismos necesarios para que la

organización judicial ejerza su potestad disciplinaria doméstica, haciendo de su conocimiento las irregularidades cometidas por el servidor judicial, cuando a su parecer puedan ser constitutivas de alguna falta administrativa. No podrá rebatirse tal conclusión con el argumento de la quejosa de que ella se beneficiaría particularmente si el Juez fuera declarado responsable porque entonces cesaría su conocimiento del juicio hipotecario, toda vez que no existiendo la regla de derecho que le otorgue el derecho a exigir la imposición de sanciones, sería irrelevante el supuesto beneficio que alega la revisionista, máxime que no existe certeza ni indicio que permita sostener que de continuar el Juez la tramitación del juicio, el fallo le sería desfavorable o que el cambio de Juez traería aparejada necesariamente una resolución favorable a sus intereses”.²³

“LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EL PROMOVENTE DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD, SÍ TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA QUE SE RESUELVA Y SE LE HAGA SABER.- Los artículos 47, 49, 50 y 77 bis, del ordenamiento en cita dan derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente; y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventila esa instancia a resolver positivamente la denuncia, dichas autoridades si se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional e informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su queja, tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el espíritu de los dispositivos legales citados, pues inclusive al reformarse el artículo 21 Constitucional, se otorgó derecho a los gobernados para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decide sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Por otra parte, el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa del algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que una vez que se reconozca dicha responsabilidad, tengan el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 bis de la ley invocada”.²⁴

Es clara la diferencia entre las dos Tesis transcritas, pero consideramos que ésta última no sólo es la más reciente si no la que se adecua más al caso que tratamos.

Por otra parte, el artículo UNDÉCIMO del Decreto antes mencionado, reforma al artículo 2º, párrafo primero, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, a efecto de incluir como gasto público los pagos que realicen las dependencias y entidades por concepto de responsabilidad patrimonial, y sea congruente con lo establecido por el artículo 126 de la Constitución Federal, donde se determina que no se podrán realizar pago alguno que no esté previsto en el presupuesto.

²³ Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año 1986, Tercera parte. Págs. 120 y 121.

²⁴ Amparo en revisión 994/95. Arturo Carrillo Williams Rivas. 24 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.

Ahora bien, los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, también pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, lo que producirá una responsabilidad *resarcitoria*, la cual se sitúa dentro del ámbito administrativo y está regulada por leyes y procedimientos administrativos.

Ejemplo de ello lo encontramos en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (artículos 46 y 47), donde se ha estimado que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado, como consecuencia de los actos u omisiones que les sean imputables, responsabilidades que se constituirán y exigirán en la vía administrativa.

Finalmente, “lo importante de esta responsabilidad a cargo de los servidores públicos es que a partir de la reforma a los artículos 1916, 1927 y 1928 del Código Civil, así como la inclusión del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, quedó establecido un vínculo entre el procedimiento administrativo y la responsabilidad civil de los servidores públicos, a efecto de otorgar mayores posibilidades para hacer efectivas las reclamaciones en materia de la responsabilidad patrimonial de dichos servidores.”²⁵

XIV. CONCLUSIONES.

- Observamos que a través de diferentes luchas sociales, se fue limitando y delimitando el poder del monarca al desconcentrar su ejercicio y su discrecionalidad. Con la creación de la *División de Poderes* y el *Principio de Legalidad* comienza la transición del Estado Absolutista a Estado de Derecho, de tal manera que ahora la soberanía la ejerce el pueblo, todo poder público dimana de él y se instituye en beneficio de éste, luego entonces el Estado sólo puede hacer la voluntad del pueblo plasmada en la Ley.
- Es por ello, que la Responsabilidad Patrimonial del Estado se ha tratado de explicar a través de diferentes teorías, de las que analizamos las más importantes.
- Encontramos que en nuestro sistema jurídico mexicano existe un escaso avance en esta materia, esta responsabilidad en sus diversos tipos, sin que se haya hecho las reformas correspondientes derivada de la Constitucional, establecía de manera directa a los propios servidores públicos y no al Estado (artículo 108 Constitucional).
- Pese a que en el siglo pasado y antepasado se emitieron un gran número de disposiciones legales en esta materia, éstas se debieron primordialmente a reconocer la responsabilidad del Estado mexicano por actos de las fuerzas gubernamentales y revolucionarias con motivo de las guerras.
- De ellas destacamos a la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, este dispositivo introdujo en nuestro sistema jurídico lo que en el derecho francés se reconoce como *falta o falla del servicio público*, que desplaza el concepto de *culpa personal* de los servidores públicos a la *responsabilidad directa* del estado e introduce la del *riesgo* como hecho generador de la responsabilidad patrimonial. Pero que debemos considerar que el

²⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4ª Edición. Editorial Porrúa. México, 2001. Pág. 34 y 35.

Estado de Derecho mexicano sufrió un retroceso, ya que con fecha 14 de enero de 1988 fue abrogada la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.

- A partir de la identificación de la persona física como parte integrante del órgano de gobierno, se han planteado numerosas cuestiones respecto de la situación del empleado público frente al Estado, toda vez que no obstante se le identifica como un elemento existencial del ente, sigue siendo un individuo con su propia esfera de derechos y obligaciones e intereses particulares, ya que independientemente de que a través de la expresión de su voluntad hace querer y actuar el ente público, como una persona física también expresa su voluntad, en ejercicio de sus derechos y obligaciones como tal.
- Por lo que nos referimos al *servidor público*; y consideramos que es más apropiado denominarlo así; esto debido a que de acuerdo con sus orígenes etimológicos ambos vocablos provienen del latín *Servitor*, *-oris* (persona que sirve a otra) y *publicus* (perteneciente a todos, común del pueblo o ciudad); es pues *la persona que sirve a todos*.
- Etimológicamente, la voz "*responsabilidad*" procede del latín arcaico **spendo*, término religioso que significaba "*hacer una libación*", y que está testimoniado por el griego *spéndo* y el hitita *sipanti*.
- Concluimos este punto, señalando que por responsabilidad coincidimos con la definición que al respecto da Miguel Villoro Toranzo, como *el conjunto de notas por las cuales un sujeto ha de dar razón a otros de un acto o de un hecho*.
- Precisamos que por cada rama del Derecho habrá un tipo genérico de responsabilidad, y que de hecho, una misma realidad jurídica va a poder ser causa de distintas formas de responsabilidad.
- De la misma forma que lo apunta el Doctor Humberto Delgadillo, concluimos señalando que "...el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: política, administrativa, penal y civil; las dos primeras reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y las dos últimas reguladas por las leyes de la materia correspondiente". Las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta.
- Dada la complejidad normativa de este tema, mi análisis se enfocó primordialmente a la responsabilidad civil contemplada en el artículo 111 Constitucional con relación a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente y el Código Civil Federal.

XV. BIBLIOGRAFÍA.

- BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. 5a Edición. Oxford University Press. México, 1999.
- BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina 1966.
- CAMPILLO SÁINZ, José. La Deontología del Servidor Público. Instituto Nacional de Administración Pública. Serie Práxis 87. México, 1996.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado. 2ª Edición. Editorial Porrúa. México, 2000.
- COUTURE, Eduardo J. Vocabulario Jurídico. 3a Edición. Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1988.

- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 4a Edición. Editorial Porrúa. México, 2001.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo 2º Curso. 1ª Edición. Editorial Limusa. México, 1989.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. Diccionario de Derecho Administrativo. 1ª Edición. Editorial Porrúa- UNAM. México, 2003.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 23a Edición. Editorial Porrúa. México, 1984.
- GUAL, María Ángeles. Guía Legal sobre los Derechos y Deberes del Funcionario. Ediciones Decálogo. Barcelona, España, 1997.
- HARO BELCHEZ, Guillermo. La Reforma de la Función Pública en México. Instituto de Administración Pública. Madrid, España, 1986.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. 13a Edición. Editorial Porrúa-UNAM. México, 1999.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 3er y 4º Cursos. 2a Edición. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. México, 1997.
- ORTÍZ REYES, Gabriel. El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal. 1ª Edición. Fondo de Cultura económica/Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1988.
- QUINTANILLA GARCÍA, Miguel Ángel. Derecho de las Obligaciones. 2ª Edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1981.
- SANTIAGO TAWIL, Guido. La Responsabilidad del Estado y de los Magistrados y Funcionarios Judiciales por el Mal Funcionamiento de la Administración de Justicia. 2a Edición. Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1993. Págs. 18 y 19.
- VILLORO TORANZO, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho. 16a Edición. Editorial Porrúa. México, 2000.