

I. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Cuando a través de la ley el poder del Estado se sujeta a la voluntad popular, surge el Estado de derecho en el cual todos los órganos que lo componen están sujetos a las mismas normas que los ciudadanos.¹ Es en este contexto que se reconoce la responsabilidad estatal por los daños y perjuicios que en ejercicio de sus funciones llegara a causar en el patrimonio de los particulares.²

Sin embargo, sobre el mismo tema existen otras concepciones como la "de la irresponsabilidad patrimonial del Estado", que afirma que no procede en circunstancia alguna

¹ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, INAP, México, 2000, p. XIII.

² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "La responsabilidad patrimonial del Estado mexicano", en *Estudios en homenaje a don Alfonso Nava Negrete. En sus 45 años de docencia*, LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, coordinador, UNAM, México, 2006, p. 66.

responsabilizar a éste o a sus funcionarios por los daños o perjuicios que llegaren a ocasionar a los particulares.³

Un pensamiento intermedio responsabiliza a los trabajadores del Estado directamente para que respondan de los daños y perjuicios causados. Esta idea surge de conceptualizar a los empleados de la administración pública como simples mandatarios del Estado, por lo que toda responsabilidad en que éste pudiera recaer se entiende surgida de la extralimitación del mandato otorgado y, por tanto, no atribuible al mandante.⁴

Se suma a las anteriores otra reflexión que se conoce como "la responsabilidad parcial o subsidiaria del Estado", consistente en que éste sólo responda de los daños cuando el funcionario culpable fuere declarado insolvente. Esto es, sólo se puede demandar al Estado cuando previamente se hubiere iniciado un procedimiento a dicho funcionario y se demostrara su carencia de recursos necesarios para solventar su obligación;⁵ además de acreditarse la presencia del dolo o la culpa en la actividad realizada.

Por último aparece la "responsabilidad directa y objetiva del Estado", en la que se excluye el elemento subjetivo de culpa o dolo del servidor público involucrado, y basta con que se verifique el daño por la actividad imputable a la administración para que nazca en el particular el derecho a ser indemnizado, que puede ser ampliado por el legislador ordinario.⁶

³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, Tomo P-Z, IJ-UNAM, México, 2001, p. 3369.

⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia jurídica mexicana*, Tomo VI Q-Z, IJ-UNAM, México, 2002, p. 304.

⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *La responsabilidad patrimonial...* op. cit., p. 66.

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, p. 590, tesis 1a. LIV/2009; IUS:167386.

Uno de los fundamentos políticos para establecer la responsabilidad patrimonial del Estado tiene su apoyo en la teoría de la igualdad de las cargas públicas sostenida por Jorge Teissier,⁷ el cual extrajo del artículo 13 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano el principio de que los ciudadanos no deben sufrir más los unos que los otros, las cargas impuestas en interés de todos.⁸ Sin embargo, el mismo autor agrega que dicha responsabilidad sólo procede cuando el perjuicio es imputable al ejercicio ilegítimo o defectuoso del poder público, por lo que, en caso contrario, los particulares deberán soportar, sin derecho a indemnización, los perjuicios ocasionados en favor del interés general, como puede ser cuando el Estado manda erradicar el ganado de una comunidad por existir riesgo de contagio, o cuando derriba una casa para evitar se propague un incendio.

La responsabilidad patrimonial del Estado, entendida como la obligación que tiene de pagar por la afectación a los derechos del gobernado, puede provenir de dos supuestos. El primero, que ese pago derive de una relación jurídica previa, ya sea un contrato o un procedimiento, y se le conoce como responsabilidad contractual. El segundo, conocido como extracontractual, ocurre cuando por acción o por omisión, se daña el patrimonio de una persona con la que no existe vínculo jurídico en el momento de verificarse el hecho generador del pago.⁹ Un ejemplo del primero sería una expropiación, donde

VÁZQUEZ ADOLFO, Roberto, *Responsabilidad aquiliana del Estado y sus funcionarios*, Abasco de Rodolfo Dopalma, Buenos Aires, Argentina, 1990, p. 142.

⁷ CASTRO ESTRADA, Alvaro, 'La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo', en *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, DAMSKY, Isaac Augusto, LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Libardo, Coordinadores, UNAM, México, 2007, p. 533.

⁸ MEDINA ALCOZ, Eduardo, *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo*, Thomson Civitas, España, 2005, p. 228.

después de verificado el procedimiento respectivo, el Estado paga la indemnización conforme a la ley, y es totalmente regular su actuación. El segundo se presenta en caso de pago por concepto de daños provocados por un accidente en una fábrica propiedad del Estado.

Ahora bien, el daño se puede producir por acción u omisión. Para configurar la responsabilidad por omisión se requiere que el Estado incumpla una obligación constitucional o legal, ya sea expresa o implícita referida exclusivamente a sus actividades, lo cual conlleva a que todo servidor público cumpla con sus deberes, puesto que si omite ciertas obligaciones incurre en una irregularidad por apartarse de la ley.¹⁰

En diversos países las legislaciones aluden a los daños causados a los particulares por "toda actividad administrativa";¹¹ en cambio, la normativa mexicana se refiere a "la actividad administrativa irregular", o sea aquella realizada fuera de la norma y que parte del principio de que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley permite, por lo que cualquier acción que escape de las facultades conferidas a la administración y que cause un perjuicio a un particular, es susceptible de indemnización.

¹⁰ COHEN, Devora, "Los límites de la responsabilidad del Estado por omisión. El caso de la ciudad autónoma de Buenos Aires", en *Estudios sobre la responsabilidad...*, op. cit., pp. 102-106.

¹¹ En España así se establece en el artículo 139 y siguientes de la Ley 30/1992.

En Perú mediante la Ley 27444 del Procedimiento Administrativo General, que en su artículo 238.1 dispone: "Los administrados tendrán derecho a ser indemnizados por las entidades de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo casos de fuerza mayor, siempre que el perjuicio sea consecuencia del funcionamiento de la administración".

1. REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIRSE PARA HACER EXIGIBLE AL ESTADO SU RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EXTRA CONTRACTUAL

La doctrina es coincidente al pronunciarse sobre los diferentes requisitos que deben cumplirse para que proceda la responsabilidad patrimonial del Estado, los cuales son:

a) Lesión indemnizable

Se puede definir como la afectación o el daño que sufre un particular "sin tener la obligación de soportarlo",¹² o sea que "...no existan causas de justificación capaces de legitimar el perjuicio material producido, esto es, siempre que no concorra un título jurídico que determine o imponga como rigurosamente inexcusable, efectivamente querido o, al menos, eventualmente aceptado el perjuicio contemplado".¹³

En este sentido, para que la lesión sea indemnizable por parte del Estado, el daño debe ser antijurídico, lo que significa que la ley no establezca los supuestos que justifiquen dicha afectación ya sea de manera expresa o implícita. Como ejemplo de la obligación de sufrir el daño se encuentra la aplicación de las sanciones económicas derivadas de una ley o de un procedimiento administrativo, donde sí existe una afectación patrimonial pero es inexcusable su pago.¹⁴

¹² Con lo cual se excluyen aquellos hechos que no generen un derecho indemnizatorio. Por ejemplo los fenómenos de la naturaleza que escapen del dominio del ser humano y que los avances de la tecnología y la ciencia no puedan prever, o que a pesar de ser previsibles, sean inevitables.

¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo II*, 8a. ed., Madrid, Civitas, 2002, p. 379.

¹⁴ CASTRO ESTRADA, Álvaro, *La responsabilidad patrimonial ... op. cit.*, p. 539.

Asimismo, en virtud de que la lesión debe recaer sobre derechos que ya hayan ingresado al patrimonio del afectado, también quedan excluidas aquellas afectaciones apoyadas en anhelos o esperanzas y aquellos daños que sean hipotéticos o de realización incierta.

b) Que sea económicamente evaluable

El daño debe ser patrimonialmente apreciable, esto es, que se pueda cuantificar y valorar en dinero, lo que no excluye el daño moral, ya que si bien no se afecta un derecho propiamente patrimonial sí es susceptible de cuantificarse mediante una ponderación. Además, el resarcimiento debe comprender el pago de los perjuicios, entendidos éstos como la ganancia lícita dejada de obtener.

c) Que el daño sea derivado de una actividad administrativa del Estado

Es necesario que los daños estén vinculados con las actividades de la gestión desarrollada por la organización pública, conforme a las reglas del derecho administrativo.

Lo anterior implica también que para que pueda imputarse a la administración pública la conducta de una persona física, es necesario que ésta esté integrada a su estructura orgánica y que actúe en ejercicio o en ocasión de las funciones encomendadas.¹⁵

¹⁵ OCHOA GÓMEZ, María Pilar, *La responsabilidad patrimonial de la administración pública y el fenómeno urbano*, Instituto Vasco de Administración Pública Herri-Ardurularitzaren Euskal Erakundea, España, 2005, pp. 166 y 178.

d) Que el daño sea individualizado a una persona o a un grupo de personas

Para que el daño sea indemnizable es necesario que recaiga sobre sujetos identificables, por lo que no están comprendidas las afectaciones que se causen a la generalidad o a una pluralidad indeterminada de personas; a este tipo de menoscabo patrimonial se le conoce como cargas comunes de la vida social, que al afectar a un sector demasiado grande de la población hace virtualmente imposible cubrir con las finanzas públicas los daños causados,¹⁶ por ejemplo, el ruido provocado por una obra.

e) Que no sea derivado de una fuerza mayor

La fuerza mayor comprende aquellos hechos, sucesos o acontecimientos que determinan la producción del daño, que son imprevisibles o que aun cuando lo fueran son inevitables o irresistibles. Por los daños causados por estos hechos se exonera al Estado de toda responsabilidad.

La doctrina distingue entre los hechos derivados de fuerza mayor en los que no interviene actividad riesgosa alguna (fuerza mayor en sentido estricto), y aquellos propios del riesgo desplegado (caso fortuito). Los primeros excluyen de responsabilidad, pero no los segundos, ya que como toda actividad que lleva implícita un peligro, en caso de que suceda un accidente, aquél que lo provoque debe sufrir las consecuencias.¹⁷

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y otro..., *op. cit.*, p. 376.

¹⁷ MEDINA ALCOZ, Eduardo, *La responsabilidad...*, *op. cit.*, p. 248.

f) *Nexo causal entre el daño y la actividad del Estado*

Se debe acreditar la relación entre el daño ilegítimo causado y la actividad del Estado. Por su complejidad, la determinación del nexo causal ha sido tema de diversas teorías.¹⁸ Sin embargo, a grandes rasgos se puede decir que para probar la vinculación que existe entre un hecho y las consecuencias que acarrea, es necesario demostrar que aquél es relevante o ha influido para producir el resultado dañoso, lo que implica descartar todos aquellos intrascendentes en el resultado, es decir, deben determinarse las circunstancias más adecuadas, eficaces, directas, indispensables, próximas y decisivas para provocar la lesión. Este asunto debe ser materia de valoración por parte del órgano que determine la responsabilidad, en atención a las circunstancias de cada caso.¹⁹

Por último, es importante mencionar que recientemente la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que el procedimiento para hacer efectiva la indemnización correspondiente, lo debe prever el legislador ordinario dentro del contexto normativo —Federal, estatal o del Distrito Federal—, siempre que no restrinja el contenido del derecho subjetivo establecido en el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución Federal.²⁰

¹⁸ La de la causa próxima, causa más eficaz, causa más eficiente o preponderante, causa adecuada, entre otras. VÁZQUEZ ADOLFO, Roberto, *Responsabilidad aquiliana...*, op. cit., pp. 165-170.

¹⁹ OCHOA GÓMEZ, María Pilar, *La responsabilidad patrimonial...*, op. cit., p. 166.

²⁰ *Semanario...*, Tomo XXIX, abril de 2009, p. 591, tesis 1a. LV/2009, IUS:167385; p. 592, tesis 1a. LII/2009, IUS: 167384; p. 593, tesis 1a. LIII/2009, IUS:167383.