

EL CARÁCTER OBJETIVO DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

Dr. Adrián Joaquín Miranda Camarena

Dra. Claudia Verónica Gómez Varela

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Análisis de la noción de responsabilidad objetiva propuesta en los proyectos legislativos de reforma al artículo 113 Constitucional. a) La responsabilidad objetiva como la antítesis de la responsabilidad subjetiva. b) La responsabilidad objetiva significa apartarse de la teoría de la culpa y adoptar la teoría del perjuicio o daño antijurídico; 3. La responsabilidad civil objetiva en el Derecho mexicano y el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado; 4. La responsabilidad objetiva del Estado en México y la teoría del daño antijurídico desarrollada en el Derecho público; 5. ¿Cómo podemos entender el carácter objetivo del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en México? a) Una responsabilidad no subjetiva no significa el reconocimiento de una responsabilidad objetiva. b) Un régimen de responsabilidad del Estado que responde sólo por los daños ocasionados por su actividad administrativa irregular, no puede calificarse como de carácter objetivo. c) La “falta del servicio”, una noción coherente con el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración mexicana.

RESUMEN: El presente artículo se centra en las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado, analizándose los proyectos legislativos y responsabilidad objetiva del estado.

ABSTRACT: This article focuses on the responsibilities of public servants and of the State, considering draft legislation and strict liability of the state.

1. Introducción

Después de un largo periodo de espera, el Estado mexicano decidió incorporar mediante la vía legislativa, el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado, concretamente el de su Administración pública. El 14 de junio de 2002 se aprobó y publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se modifica la denominación del Título IV y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para quedar como sigue: *Título Cuarto De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.* Artículo 113: ... “*La responsabilidad del Estado por los*

*daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.*¹

En consecuencia, el Congreso de los Diputados presentó el 14 de diciembre de 2004 su propuesta de *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado* (LFRP) ante el Ejecutivo, misma que fue expedida mediante Decreto de fecha 30 de diciembre de 2004,² y que entró en vigor el 1º de enero del año 2005, misma que en su artículo 1º señala: “*La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.*”

Ahora bien, de acuerdo al contenido de los anteriores preceptos legales, parece afirmarse el reconocimiento de un sistema mexicano de responsabilidad “objetiva” del Estado. No obstante, lo que aún queda sin aclarar es ¿cómo ha de interpretarse esta característica para efectos prácticos?, es decir, ¿qué debemos entender por responsabilidad objetiva en el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en México?

Los anteriores cuestionamientos se deben a la incertidumbre que han generado las dos acepciones manejadas en torno al carácter de responsabilidad objetiva en el seno de las propuestas de reforma constitucional para incorporar la responsabilidad patrimonial del Estado al ordenamiento jurídico mexicano, así como en los estudios académicos que impulsaron dicha reforma, los cuales analizaremos a continuación.³

¹ El decreto de modificación del Título IV y de adición de un segundo párrafo al artículo 113 Constitucional para incorporar la responsabilidad patrimonial del Estado, fue publicado en el DOF el 14 de junio de 2002 y entró en vigor hasta el 1º de enero de 2004, por así haber quedado establecido en su artículo Único Transitorio.

² Publicado en el DOF de 31 de diciembre de 2004, pp. 51-56.

³ Principalmente, los diversos estudios elaborados por el profesor Álvaro Castro Estrada, en especial su obra intitulada “*Responsabilidad patrimonial del Estado*”, México: Porrúa, 1997, con una segunda edición publicada por la misma editorial en el año 2000; así como los trabajos y propuestas personales del autor sugeridas a los legisladores durante el proceso de negociación para incorporar la responsabilidad patrimonial del Estado al orden constitucional mexicano, todos éstos contenidos en su libro “*Nueva garantía constitucional La responsabilidad patrimonial del Estado*”, Prólogo de Héctor Fix-Zamudio, México: Porrúa, 2002.

2. Análisis de la noción de responsabilidad objetiva propuesta en los proyectos legislativos de reforma al artículo 113 Constitucional.

En la primera iniciativa de reforma presentada el 22 de abril de 1999, por el grupo parlamentario del PRI,⁴ se hace evidente la tendencia a apartarse de los criterios sustentados por la teoría de la culpa para efectos de imputar responsabilidad patrimonial a la Administración por la actuación de sus servidores públicos, proponiéndose la adopción de la teoría de la lesión antijurídica, pues tal concepción permite “*imputar responsabilidad al Estado, incluso por el funcionamiento normal de la actividad administrativa, habida cuenta de que tal daño ha afectado negativamente el patrimonio del particular (...).*”⁵ En consecuencia, se propone la incorporación de “*un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, en mérito del cual se reconocería la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos (...)*”⁶

En la siguiente iniciativa de reforma constitucional, presentada el 21 de junio de 1999 por el grupo parlamentario del PAN,⁷ se propone un sistema de responsabilidad *directa* del Estado, sustentado en la *teoría del perjuicio o daño objetivo*.⁸

Lo que resulta interesante de esta iniciativa, para los efectos de definir la noción de responsabilidad objetiva, es el señalamiento que realizan en el punto 2 de sus conclusiones: “*2.- En cambio, cuando el Estado incurra en responsabilidad objetiva por riesgo creado, debe responder **directamente** de los daños y perjuicios que ocasione. [...]*

Ese párrafo afirma que la característica de responsabilidad objetiva es entendida desde la teoría del riesgo creado, es decir, de aquellas actividades que la Administración lleve a cabo y sean creadoras de un *riesgo* especial para los demás, y

⁴ Iniciativa de Decreto que modifica la denominación del título Cuarto y adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la CPEUM, a cargo del C. Diputado Marcos Augusto Bucio Mújica, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, No. 249, Año II, 22 de abril de 1999.

⁵ *Ídem*, “Exposición de motivos”.

⁶ *Ídem*.

⁷ Iniciativa para adicionar un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción VII al artículo 116, y un segundo párrafo a la base quinta, apartado C del artículo 122. Todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como para modificar la denominación del Título Cuarto de la citada Ley fundamental, presentada por Diputados del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional ante el H. Congreso de la Unión, México, 1999, *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, No. 291, Año II, 21 de junio de 1999.

⁸ *Íbidem*, Conclusiones 4, 5 y 6.

que en caso de que este riesgo se materialice ocasionando daños al particular, el Estado deberá responderle *directamente* y no de forma subsidiaria o solidaria.

Por lo tanto, la responsabilidad *objetiva* es entendida por los legisladores como un sistema fundamentado en la teoría del riesgo, lo que en principio, contradice la propuesta de adoptar un sistema sustentado en la teoría del perjuicio o daño objetivo.

La responsabilidad objetiva fundamentada en la teoría del riesgo, significa que el autor de la actividad creadora de ese riesgo será responsable del daño que por el mismo se pueda ocasionar, sin tener que acreditar la existencia de culpa de dicho sujeto; por lo tanto, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado esta característica significaría que en los supuestos de que la Administración pública lleve a cabo actividades riesgosas, debe aplicarse un criterio de responsabilidad objetiva para el caso de que por el desarrollo de esa actividad se ocasionen daños, responda la Administración *directamente* frente al particular afectado. Por otra parte, un sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración sustentado en la teoría del daño o perjuicio antijurídico, significa que el ente público debe indemnizar todos los daños que *el particular no esté obligado a soportar*, por no existir una causa de justificación que así lo legitime; este giro en el fundamento de la obligación reparatoria hacia la perspectiva del patrimonio dañado es a lo que se le ha denominado “objetivización” de la responsabilidad.⁹

En consecuencia, la característica de “objetiva” puede ser aplicada a la responsabilidad con intenciones distintas, lo que puede dar pie a especulaciones entre la adopción de un sistema de responsabilidad u otro; de ahí, que deberá estarse atento al sentido que realmente se le ha querido atribuir a dicho carácter en el nuevo sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en México.

Siguiendo con el análisis del proyecto legislativo, en el punto número 4 de las mismas Conclusiones, se enfatiza sobre la necesidad de desplazar la teoría de la culpa por la del perjuicio o daño objetivo, en el entendimiento de que esto supondría el reconocimiento de una responsabilidad amplia en la que se incluiría el derecho del particular a ser indemnizado por los daños que la actividad lícita o regular de la Administración pública le ocasione en su patrimonio.

“4.- Tanto el artículo 1927 del Código Civil, como el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se **sustentan en la teoría de la culpa**, la cual debe ser ya desplazada de los textos legales para dar cabida a la **teoría del perjuicio** o del **daño objetivo**, la que ya no toma en cuenta la conducta subjetiva del agente. [...]

5.- [...] Lo que importa para dar fundamento a la responsabilidad del Estado es el daño en sí mismo, por ser antijurídico, pues quebranta los principios de equidad, de

⁹ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, “Curso de Derecho Administrativo,” II, reimpresión a la 9ª ed. 2004, Madrid: Thomson Civitas, 2005, pp. 376, 378-386.

igualdad y el bien común, por no tener el particular la obligación de soportar los daños que se le ocasionan en sus bienes. [...]

6.- Sea cual fuere la conducta del servidor público, normal o anormal, con culpa o sin culpa, lícita o ilícita, el Estado debe responder por los daños que ocasionen sus agentes, pues sólo debe tomarse en cuenta para ello el daño objetivo que lesione los derechos de los particulares, con motivo de la actividad del Estado. [...]

Nuestra propuesta es a favor, desde luego, de establecer un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado para que éste indemnice a toda persona que se vea afectada en sus bienes y derechos con motivo de la actividad del Estado, sin importar que ésta sea lícita o ilícita, regular o irregular (excepto cuando exista causa de fuerza mayor), y que tal responsabilidad sea directa en todos los casos. [...]”

En el Dictamen que contiene el proyecto definitivo del Decreto aprobado el 29 de abril de 2000 por la H. Cámara de Diputados para adicionar un segundo párrafo al artículo 113 constitucional¹⁰ se reafirma la decisión de apartarse de la teoría de la culpa civil como fundamento de imputación de responsabilidad para adoptar uno “más moderno” basado en los principios del Derecho Administrativo; pero asimismo, también dejan muy claro que será un régimen de responsabilidad acotada hacia los daños ocasionados por la actividad administrativa irregular del Estado, y no un régimen general y amplio en el que sean susceptibles de ser indemnizados cualquier tipo de daños consecuencia de una actividad regular o lícita de la Administración.

Así, la minuta del Dictamen en cuestión señala lo siguiente:

“Así pues, la doctrina moderna y los sistemas jurídicos de otros países nos han llevado a la conclusión de que la responsabilidad del Estado debe regirse por los principios propios del Derecho Público, en concreto del Derecho Administrativo, estableciendo una responsabilidad directa y objetiva, sin necesidad de demostrar la culpa del servidor público, siendo, en cambio, indispensable la prueba del daño ocasionado y el nexo causal con la actividad del Estado.”¹¹ [Lo resaltado es nuestro].

“[...]Por otra parte, los miembros de estas Comisiones, después de haber deliberado sobre la pertinencia de establecer un régimen amplio y general de responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, incluir como susceptible de responsabilidad del Estado, y por ende, de las indemnizaciones respectivas, a toda

¹⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de la H. Cámara de Diputados por el que se reforma el artículo 113 de la CPEUM aprobado el 29 de abril de 2000, *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, No. 505, Año III, 3 de mayo de 2000.

¹¹ *Ídem*, Consideraciones, punto II.

actividad lesiva de la Administración Pública que fuese consecuencia del funcionamiento ya sea regular o irregular de la actividad administrativa del Estado, se ha considerado conveniente restringir, cuando menos por algún tiempo, la responsabilidad del Estado exclusivamente a su actividad administrativa irregular; máxime que se encuentran resistencias a aceptar que el Estado pudiese ser responsable de los daños y perjuicios que con su actuar irroge a los particulares en el caso de haber actuado de acuerdo a los estándares medios de los servicios públicos, es decir, que sean consecuencia de su actividad administrativa regular o normal."¹² [Lo resaltado es nuestro].

Finalmente, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos (Primera) de la Cámara de Senadores, en este caso en su carácter de revisora, y mediante el cual se aprobó la minuta de proyecto de Decreto presentado por la Cámara de Diputados para modificar la Constitución,¹³ (versión publicada el 8 de noviembre de 2001, en adelante, Dictamen del 8 de noviembre de 2001) los legisladores señalaron la importancia de que el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en México contara con las características de ser objetiva y directa. "*Será directa*" –señalan– "*en virtud de que la Administración no responderá subsidiariamente por el servidor público relacionado con el daño, sino que podrá exigirse al Estado de manera inmediata la reparación del mismo; por supuesto, dejando a salvo el derecho de repetición en contra del funcionario por parte de la autoridad.*"¹⁴

Por lo que se refiere a la característica de "*objetiva*" en la responsabilidad, los legisladores la entienden como aquella: "*que, ajena a la responsabilidad subjetiva, no dependerá de un actuar doloso o ilegal de un funcionario en particular.*"¹⁵

Y refiriéndose al alcance de la responsabilidad del Estado, señalan la relevancia de que ésta se circunscriba hacia las lesiones ocasionadas por su *actividad administrativa irregular*; y consideran que: "*de esta manera se logra conjugar, en forma por demás atinada, la noción de "daños" y el concepto de "responsabilidad objetiva y directa"*."¹⁶

¹² *Íbidem*, Observaciones particulares, VIII.

¹³ Dictamen de las Comisiones unidas de puntos constitucionales, gobernación y de Estudios Legislativos, de la H. Cámara de Senadores, que aprueba la modificación de la denominación del Título Cuarto y la adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la CPEUM, [en línea], México, 2001, [citado 01-09-2005], *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Senadores, No. 23, Año 2001, 8 de noviembre de 2001, Disponible en Internet: <http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/gaceta/content/ordinaria/58/content/75/75g.html>

¹⁴ *Ídem*, (en la parte relativa a las *Consideraciones*).

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ *Ídem*.

Sin embargo, la fusión de la noción “daños ocasionados por la actividad administrativa irregular” y “responsabilidad objetiva” previstos en el segundo párrafo del artículo 113 Constitucional no ha sido fácil entenderla, inclusive para los mismos legisladores, quienes intentando justificar las características contrapuestas del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado formulado, explicaron: *“Lo anterior supone que siempre que la actividad del Estado cause daño a los particulares, se estará en presencia de una actividad administrativa irregular; porque lo irregular en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño en sí mismo. En este sentido, no puede calificarse como regular una actividad administrativa que como tal, cause daños a los particulares o gobernados.”*¹⁷

Cabe señalar que si bien el “razonamiento” expresado en el párrafo anterior fue integrado al Dictamen de la H. Cámara de Senadores a solicitud del profesor CASTRO ESTRADA¹⁸ con la intención –dice el autor- de salvar la contradicción “responsabilidad subjetiva vs responsabilidad objetiva” y los posibles problemas interpretativos y prácticos de la institución; lo cierto es que dicho texto lejos de dilucidar la contradicción señalada ha agravado todavía más los problemas interpretativos sobre el alcance que debe atribuirse a la responsabilidad patrimonial del Estado en México, provocando asimismo las especulaciones respecto a las funciones y fundamento sobre el que se sustenta dicha institución.

El texto aludido expresa una intención manifiesta (de quienes lo redactaron originalmente) de interpretar el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado en México como un régimen de responsabilidad objetiva en el que se responda por los daños que su actividad (así, en un sentido amplio), ocasione en los bienes o derechos de los particulares; esto es, un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado análogo al que rige en el Derecho español, en donde la pretensión reparatoria de la Administración encuentra su justificación en la existencia de un “daño antijurídico que el particular no tiene el deber de soportar”, sin importar si dicha afectación ha sido ocasionada por la actividad regular o irregular del Estado.

No obstante, este razonamiento resulta a todas luces incoherente con la afirmación que inmediatamente después realizan los legisladores en este sentido: *“No se considera prudente, por el momento, incluir la actividad normal o regular de la administración, dado que ese criterio no ha cobrado gran aceptación en nuestro derecho; sin perjuicio por supuesto, de que el rumbo que tomen estas nuevas*

¹⁷ Dictamen de 18 de noviembre de 2001, Consideraciones.

¹⁸ En su testimonial obra intitulada *“Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado”*, Castro Estrada manifiesta haber tenido acceso al Dictamen preliminar aprobatorio de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, de la H. Cámara de Senadores, el cual, a decir del autor, contenía unas líneas que contradecían el principio de responsabilidad objetiva, por lo que entonces solicitó la eliminación de esa redacción y propuso que fuera sustituido por el texto al que estamos haciendo alusión. Vid. CASTRO ESTRADA, Álvaro, *“Nueva garantía constitucional...”*, op. cit., p. 228.

disposiciones permitan una revisión posterior sobre este punto. Como consecuencia del actuar irregular que mencionamos, surgirá la obligación a cargo de la Administración de indemnizar a efecto de restaurar la integridad del patrimonio afectado.”¹⁹

Por lo tanto, el propósito de que el sistema de responsabilidad de la Administración en México adoptara como su criterio base la teoría del daño antijurídico a través de la interpretación forzada de los conceptos: responsabilidad objetiva, daño antijurídico y actividad administrativa irregular, se vio francamente imposibilitada debido a la clara y contundente decisión de los órganos legislativos por establecer un régimen de responsabilidad del Estado que surgiera por los daños ocasionados por su actividad administrativa irregular.

No pueden negarse las discordancias que existen en las propuestas legislativas, pero considero que éstas posiblemente se deban más bien a errores terminológicos que de fondo.²⁰ Quizá sea la falta de rigor técnico en los conceptos manejados por el legislador lo que haya trascendido en la formulación de valoraciones contrarias a las desarrolladas por el Derecho de daños (Público y Privado) y a sugerir ideas “innovadoras” pero imposibles de ser aplicadas al sistema de responsabilidad propuesto. Sin embargo, esto no es óbice para reconocer una intención clara y reiterada de establecer un sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración acotado hacia los daños ocasionados por su actividad administrativa irregular; lo que en definitiva fundamenta y delimita el sistema que se ha querido adoptar en México.

En consecuencia, podemos concluir que los proyectos académicos y las propuestas de reforma constitucional creyeron necesaria la objetivización de la responsabilidad patrimonial del Estado con base en las siguientes dos ideas:

a) La responsabilidad objetiva como la antítesis de la responsabilidad subjetiva.

La falta de rigor técnico en los conceptos que se manejaron durante el proceso legislativo de reforma al artículo 113 Constitucional se puede apreciar a través del análisis a las consideraciones contenidas en los Dictámenes aprobatorios tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores para incorporar la responsabilidad patrimonial del Estado a la Constitución, en los cuales se advierte

¹⁹ *Ídem.*

²⁰ Aunque a decir de CASTRO ESTRADA, el párrafo en el que el legislador confirma que “no se considera prudente incluir la actividad normal o regular de la Administración ...” se quedó en el texto del Dictamen de la Cámara de Senadores porque hizo falta tiempo para su eliminación. Señala el autor: “Sin embargo, por razones de tiempo -en virtud de que el Dictamen aprobado ya se había turnado a la Mesa Directiva de la Cámara alta, y a la inminente publicación correspondiente-, no fue posible eliminar un pequeño párrafo que, a pesar de ser superado por la contundencia del [Ídem] los párrafos sustitutos, no deja de ser un indicio de confusión sobre el tema [...]” CASTRO ESTRADA, Álvaro, “Nueva garantía...”, *op. cit.*, p. 229.

que una de las principales acepciones que se le han querido atribuir a la responsabilidad objetiva es que dicha característica significa que: “*ajena a la responsabilidad subjetiva, no dependerá de un actuar doloso o ilegal de un funcionario en particular*”.²¹

Lo anterior significa que dichos órganos legislativos han llegado a la conclusión de que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva simplemente porque no es subjetiva.²² Esto no es así, pues no hay que confundir el hecho de que en esta responsabilidad la *irregularidad en la actividad de la Administración* esté exenta de todo reproche o mención al servidor público, es decir, que ya no sea una responsabilidad subjetiva, con el reconocimiento de una responsabilidad objetiva.

Este es un problema, a nuestro juicio, de los términos utilizados, y que pudiera encontrar una explicación razonable si se llegara a considerar, tal como lo han hecho los Altos cuerpos legislativos nacionales, que responsabilidad *objetiva* es aquella en la que no hay que probar culpa o dolo de servidor público alguno, y adoptar éste como un “nuevo” concepto. Sólo así podríamos afirmar que México cuenta con un sistema de responsabilidad objetiva de la Administración y se evitarían las confusiones entre si lo que pretende la legislación es la adopción de un sistema amplio de responsabilidad patrimonial del Estado basado en la idea del daño antijurídico y uno restringido a los daños ocasionados por la actividad administrativa irregular de la Administración; ya que no habría problema para que se conjugaran ambos conceptos: “responsabilidad objetiva” y “responsabilidad por actividad administrativa irregular”.

Sin embargo, no consideramos que ese sea un método ortodoxo para crear una nueva interpretación de responsabilidad objetiva, pues aquel significado no corresponde ni con el concepto que tradicionalmente ha manejado el Derecho Privado, en el que para ser aplicada la responsabilidad objetiva debe concretarse la creación de un riesgo determinado y típico; ni tampoco se identifica con la concepción desarrollada en el Derecho Público de daños, en donde para que aquélla se actualice sólo se

²¹ Dictamen de las Comisiones unidas de puntos constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos, de la H. Cámara de Senadores, 8 de noviembre de 2001, *cit. (Consideraciones)*.

²² Dicha noción de responsabilidad objetiva también es afirmada por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados en el proyecto de decreto por el que se expide la LFRP aprobado el 9 de diciembre de 2004, al explicar que el carácter objetivo y directo de la responsabilidad del Estado significa que: “no se tendrá que tratar de demostrar la responsabilidad de alguno de sus agentes o servidores públicos, como lo hace la teoría subjetiva de la responsabilidad basada en la culpa o hecho ilícito, sino que será, precisamente, el Estado, quien responda de los daños y perjuicios; con una responsabilidad objetiva y directa.”, *Consideraciones*, segunda. Igualmente, en los foros de discusión sobre el nuevo sistema de responsabilidad patrimonial del Estado adoptado en México, algunos administrativistas se han referido al carácter objetivo de la responsabilidad “*en cuanto a que no tiene que andar el pobre ciudadano averiguando quién fue el culpable directo, esto ya es irrelevante para efectos de la responsabilidad que tiene el Estado a quien le causa un daño*”. (Palabras pronunciadas por Alejandro CARRILLO CASTRO en una entrevista de fecha 19 de febrero de 2004, realizada por el Canal del Congreso).

precisa la existencia del daño y una relación de causalidad con la actividad del Estado.

De tal suerte, en ninguna de estas dos concepciones la responsabilidad objetiva se relaciona con la infracción de deberes de conducta. Esta característica es muy importante, ya que justifica por qué en la responsabilidad objetiva no es determinante la comprobación de la existencia de culpa o dolo en la actuación del servidor público al que le son atribuidos los daños, pues ese es un elemento relativo a la conducta del agente, que es ajeno al carácter objetivo de la responsabilidad.

b) La responsabilidad objetiva significa apartarse de la teoría de la culpa y adoptar la teoría del perjuicio o daño antijurídico.

En los Dictámenes legislativos sujetos a estudio se manifestó la necesidad de que el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado se apartara de los principios de la teoría de la culpa civil y los de la responsabilidad subsidiaria para *“regirse por los principios propios del Derecho Público, en concreto del Derecho Administrativo.”*²³

La propuesta académica del profesor CASTRO ESTRADA consistía en instaurar un sistema de responsabilidad objetiva de la Administración fundamentado en la teoría del daño antijurídico resarcible tal como ha sido desarrollada por la doctrina administrativista española, y por lo tanto, la noción de responsabilidad objetiva que este autor sostiene es manifestada en los siguientes términos: *“[L]a noción de responsabilidad objetiva en esta materia logra separar del concepto de responsabilidad el elemento de culpa o ilicitud propio del Derecho Privado. La responsabilidad objetiva se predica respecto de los daños a los bienes y derechos que los particulares resienten con motivo de la actividad o funcionamiento del Estado, independientemente de que su actuación haya sido normal, regular o lícita.”*²⁴

*“Un régimen de “responsabilidad objetiva” significa que, independientemente de que la conducta del servidor público que ocasione la lesión haya sido lícita o ilícita, regular o irregular, legítima o ilegítima, la lesión causada debe indemnizarse en tanto que tal acción –u omisión –conculca un derecho a la integridad patrimonial que se contempla previamente como garantía, [...]. Lo anterior, significa que la lesión (o daño, en sentido amplio) resentida por un particular constituye un “perjuicio antijurídico”, lo cual no implica una antijuridicidad referida a la conducta del agente causante del daño, sino el perjuicio antijurídico en sí mismo.”*²⁵

²³ Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de la H. Cámara de Diputados por el que se reforma el artículo 113 de la CPEUM aprobado el 29 de abril de 2000, *cit.*, punto II, Consideraciones.

²⁴ CASTRO ESTRADA, Álvaro, *“Nueva garantía constitucional...”*, p. 216.

²⁵ *Íbidem*, pp. 225-226.

Como se advierte, dicho autor explica y justifica la objetividad de la responsabilidad con base en el principio general de garantía patrimonial de los administrados y en la teoría del daño o perjuicio antijurídico, en los cuales, tradicionalmente la doctrina española mayoritaria ha fundamentado su sistema de responsabilidad extracontractual del Estado de carácter también objetivo. Es por ello que para el profesor hubiera sido deseable que el texto constitucional que se aprobó no delimitara *a priori* el deber indemnizatorio sólo a los supuestos de daños ocasionados por la actividad administrativa *irregular* del Estado, sino que fuera el daño *que el particular no estuviera jurídicamente obligado a soportar*, con base en el cual se determinara la obligación resarcitoria.

Finalmente, la noción de lesión antijurídica propuesta por el autor no trascendió en la redacción al texto definitivo del segundo párrafo incorporado al artículo 113 Constitucional el 14 de junio de 2002, puesto que los legisladores que lo aprobaron decidieron además de omitir la frase relativa a la falta de un deber jurídico de soportar el daño, agregar el término “irregular” en la actividad administrativa generadora del daño indemnizable; esto fue motivo de profundas críticas por parte del profesor CASTRO ESTRADA.²⁶

No obstante, la influencia de la teoría de la lesión antijurídica que se proponía originalmente adoptara el sistema de responsabilidad del Estado en México sí se reflejó en la redacción de la LFRP, cuyo artículo 1º reconoce expresamente “[...] *el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado*” [lo resaltado es propio], y en el segundo párrafo del mismo precepto legal se define dicha actividad como: “*aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.*”

Nuevamente, fue la propuesta académica realizada por CASTRO ESTRADA, en la cual insistía en relacionar el carácter objetivo de la responsabilidad con el concepto de daño antijurídico desarrollado por la doctrina española, la que influyó en los argumentos utilizados por los legisladores para la elaboración de la LFRP, pues en el denominado “anteproyecto de exposición de motivos” realizado por el autor, manifestó claramente esta intención: “[A]nte la dificultad que se genera para los particulares lesionados –de acuerdo al actual sistema de responsabilidad de los servidores públicos- de probar el actuar ilícito de los mismos, es decir, su culpabilidad, así como de acreditar la insolvencia de éstos, en el propio artículo 1º de la presente iniciativa se deja a un lado la tradicional teoría de la culpa, toda vez que no comprende la responsabilidad por la producción de daños como consecuencia del actuar lícito o normal de la Administración Pública, a diferencia

²⁶ Vid. *Ídem*.

de la responsabilidad de carácter objetivo por la que se opta en este proyecto, que funda la responsabilidad sobre el concepto de patrimonio dañado, y pone el acento sobre este término de la relación obligacional y no sobre la conducta dañosa del servidor público, como en el sistema vigente. Este nuevo sistema es conocido bajo el nombre de teoría de la lesión antijurídica.”²⁷

Con base en dichas argumentaciones, la Comisión encargada de realizar el proyecto de decreto de la LFRP de la Cámara de Diputados consideró correcto definir la actividad administrativa irregular, como *“aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate .Ya que con esta noción se dejaba claro el carácter objetivo y directo de la responsabilidad patrimonial del Estado a que se refiere el segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, puesto que “asocia la irregularidad con la producción de daños, ya que no se puede hablar de que la Administración Pública tenga como actividad propia la irregularidad. De otra manera no se respetaría el carácter objetivo de la responsabilidad y se estaría refiriendo a la actividad ilícita, que es la que fundamenta la responsabilidad subjetiva.”²⁸*

De acuerdo con esta argumentación, si la falta de obligación jurídica de soportar el daño constituye el fundamento de un sistema objetivo de responsabilidad patrimonial del Estado y es la característica que lo distingue de un sistema subjetivo de responsabilidad que se fundamenta en la culpa del servidor público; entonces, es correcta la definición de actividad administrativa irregular que la LFRP prevé en el segundo párrafo de su artículo 1º. Aunque esto no signifique que el sistema gire en torno a la falta de un deber de soportar el daño por parte del particular afectado.

3. La responsabilidad civil objetiva en el Derecho mexicano y el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

La responsabilidad objetiva desde la perspectiva tradicional del Derecho civil mexicano es aquella que surge por el riesgo que crean las actividades o supuestos establecidos previamente en el dispositivo legal. El concepto de responsabilidad objetiva encuentra su fundamento en la *teoría del riesgo creado*,²⁹ concepto que ha sustituido al *dolo* o la *culpa* indispensables en la responsabilidad civil subjetiva.

²⁷ *Ibidem*, p. 263. En idénticos términos a esta propuesta académica, se pronuncia la iniciativa del proyecto de LFRP presentada el 24 de septiembre de 2002 por el Senador FAUZI HAMDÁN AMAD del grupo parlamentario del PAN, que fue aprobada el 14 de noviembre del mismo año.

²⁸ Minuta con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado de 29 de septiembre de 2004, Consideración Segunda.

²⁹ CARRERAS MALDONADO, María, *Diccionario Jurídico Mexicano*, [CD-ROM], Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1994, pp. 1579-1581.

La responsabilidad civil por riesgo creado es contemplada desde el Código Civil de 1870 que en su artículo 1595 establecía como causas de dicha responsabilidad, el peso y movimiento de máquinas de establecimientos industriales, exhalaciones deletéreas, aglomeración de materias o animales nocivos a la salud o por cualquier otra causa.³⁰

El Código Civil Federal de 1928³¹ (CCF), vigente en la actualidad, recogió el principio de responsabilidad objetiva en su artículo 1913, mismo que conviene citar íntegramente: *“Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosos por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima”*.

Con fundamento en esta disposición, la jurisprudencia ha desarrollado una doctrina de la responsabilidad objetiva que prescinde del elemento culpa en el agente productor del daño y que se relaciona siempre con la idea del riesgo en la utilización y manejo de aparatos, elementos o sustancias peligrosas, y del beneficio que genera a quien los controla o desarrolla.

De esta forma, a la responsabilidad objetiva siempre se le ha relacionado con la idea del riesgo que generan ciertas actividades y el consiguiente deber de reparación, al margen de la existencia de culpa en el causante del daño.

En consecuencia, si se traslada esta concepción civilista de responsabilidad objetiva hacia el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, se generan dos hipótesis:

1. El deber indemnizatorio de la Administración prescinde del elemento culpa en la actividad causante del daño, es decir, que no es necesario probar que dicha actuación fue lícita o ilícita, sino que basta con acreditar la existencia del daño en

³⁰ Posteriormente, el contenido de ese precepto es recogido por los artículos 1479 y 1487 del Código Civil de 1884. Esos preceptos son del tenor siguiente: *“Artículo 1479.- También habrá lugar a la responsabilidad civil por los daños que causen los establecimientos industriales, ya en razón del peso y movimiento de las máquinas, ya en razón de las exhalaciones deletéreas; ó por la aglomeración de materias ó animales nocivos á la salud ó por cualquiera otra causa que realmente perjudique á los vecinos. Esta materia queda sujeta á los reglamentos de policía.”* Vid. LÓPEZ RAMOS, Neófito, «La responsabilidad extracontractual del Estado Mexicano», [en línea], México, 2005, Instituto de la Judicatura Federal, [citado 8-08-2006] en *“Revista del Instituto de la Judicatura Federal”*, No. 20, formato en pdf, ISSN 1405-8073, Disponible en Internet: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/REVISTAIF/ijf20.pdf>, p. 106.

³¹ El Código Civil Federal de 1928 se encuentra vigente desde el 1º de octubre de 1932 y es de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, de conformidad con su artículo 9.

los bienes o derechos del particular y un nexo causal con la actividad del Estado.³²

2. Que además de suponer lo anterior, el carácter objetivo de la responsabilidad significa que es un sistema relativo a las actividades desarrolladas por los órganos del Estado consideradas como creadoras de un peligro o de un riesgo para los demás, en términos de lo previsto por el artículo 1913 del CCDF.³³

No obstante, ninguna de las dos interpretaciones satisface el carácter objetivo que la norma federal mexicana le ha querido atribuir a la responsabilidad patrimonial del Estado, en virtud de las siguientes consideraciones:

El deber indemnizatorio que surge a cargo de la Administración es consecuencia del daño que su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de un particular; en consecuencia, no es objetiva porque prescinda del elemento culpa, pues debe probarse la existencia de ésta irregularidad en la actuación del Estado (culpa objetiva).

Tampoco debe entenderse por responsabilidad objetiva del Estado, aquella que se atribuye a los daños ocasionados por las actividades de riesgo que pueda crear la Administración pública, de conformidad con el artículo 1913 del CCF, porque el único criterio de imputación de responsabilidad tipificada por la norma es el de la actividad administrativa irregular causante de daños.

El riesgo creado constituye otro criterio de imputación de responsabilidad del Estado por el daño ocasionado por el uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismas, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente que conduzcan o por otras causas análogas, aunque no sean consecuencia de una actividad ilícita del Estado; pero este régimen de responsabilidad debe ser regulado por Leyes especiales atendiendo a cada actividad (aviación, energía nuclear, explosivos, electricidad,

³² Así lo entiende el profesor Roberto del Cueto al señalar que: *“La responsabilidad objetiva consiste en eliminar de las condiciones de la responsabilidad la imputabilidad del hecho que cause los daños y perjuicios a una falta de su autor. En otras palabras, en el sistema de la responsabilidad objetiva, un individuo (en este caso la Administración Pública), es siempre responsable de las consecuencias perjudiciales de los actos que ejecuta, aun cuando obre lícitamente y haya tomado todas las precauciones posibles para no causar daños. Lo único que tendrá que demostrar la víctima del hecho, para obtener la reparación, será el daño o perjuicio sufrido, así como la relación de causa a efecto entre ese daño o perjuicio y el hecho en cuestión.”* CUETO, Roberto del, *“Responsabilidad objetiva del Estado”*[en línea], México, [citado 8-jun-2006], p. 2, formato pdf, Disponible en Internet: http://derecho.itam.mx/facultad/temarios/materiales/materiales%20tc/DEL%20CUETO/Obligaciones/RESPONSABILIDAD%20OBJETIVA%20DEL%20ESTADO_notas.pdf

³³ Esta sería la acepción que a juicio del profesor Juan Carlos MARÍN, debe dársele al calificativo de “responsabilidad objetiva” que emplean el texto constitucional y en su Ley reglamentaria. *Vid.* MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos, *“La responsabilidad patrimonial del Estado en México”*, México: Porrúa, 2004, p. 33.

etc.), debido a que no se encuentra reconocido en la fórmula constitucional de responsabilidad extracontractual del Estado³⁴ ni en su legislación reglamentaria.

Por último, debe señalarse que la teoría del riesgo creado, relacionada normalmente con el criterio del beneficio obtenido, no constituye un buen argumento para defender un régimen de responsabilidad objetiva del Estado, en virtud de que pretende justificar la adopción de dicho criterio basándose en el supuesto de que el funcionamiento de los servicios públicos crea riesgos y por eso la Administración, como creadora de ese riesgo, debe responder en los casos en los que el riesgo creado ocasione un daño.

Pero dicha argumentación no puede ser aceptada, porque por una parte, la actuación de los entes públicos no es siempre creadora de riesgos especiales y, por otra, la actividad administrativa del Estado está encaminada hacia el cumplimiento de los fines para los que ha sido creado, hacia la obtención del bien común, lo cual no puede ser equiparado a la persecución del lucro o beneficio económico que justifica la responsabilidad civil objetiva de los particulares.

De este modo, la teoría del riesgo desarrollada en el Derecho Privado no puede ser el fundamento que justifique la responsabilidad patrimonial del Estado, porque a diferencia de los particulares, como lo ha señalado el profesor GABINO FRAGA, *“las actividades del Estado no se ejecutan por razones de lucro. El Estado puede manejar una empresa y en ciertos casos está obligada a manejarla aun con perjuicio de intereses pecuniarios [...]”*³⁵ En este caso el Estado como propietario de bienes, puede administrarlos como lo hace un particular, puede contratar, dar y tomar en arrendamiento... y aunque en este aspecto el Estado vuelve a ser regido por normas del Derecho Civil, éstas no pueden aplicarse de manera absoluta, porque como lo ha reconocido el mismo autor aludido: *“El Estado aun en estos casos nunca puede llegar a estar en las condiciones del particular contratado, porque nunca puede prescindir del propósito, de la finalidad que persigue con su institución; el Estado no prescinde, no puede desprenderse de la finalidad de orden público que tiene a su cargo.”*³⁶

³⁴ Esta observación también es compartida por ROLDÁN XOPA, José, «La responsabilidad patrimonial del Estado en México: hacia una interpretación constitucional alternativa», en MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos (Coord.), *“La responsabilidad patrimonial del Estado”*, México: Porrúa, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2004, pp. 194-197.

³⁵ FRAGA, Gabino, *“Lecciones de Derecho Administrativo.1926”*, [en línea], México, noviembre 1982, [citado 16 de febrero de 2006], Revista de Administración Pública, (No. 1982), Formato pdf, Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/1982/pr/pr11.pdf> p. 335.

³⁶ FRAGA, Gabino, *“Curso de Derecho Administrativo. 1930”*, [en línea] México, noviembre 1982, [citado 16-febrero-2006], Revista de Administración Pública, (No. 1982), p. 9, Formato pdf, Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/1982/pr/pr24.pdf>, p. 348.

Además, la persecución del lucro o el criterio del beneficio obtenido por el particular en el Derecho privado no es asimilable a la obtención del bien común por parte del Estado, porque en este último caso el “beneficio” está dirigido no hacia el que produce el daño (la Administración), sino hacia toda la colectividad, incluyéndose entonces a la posible víctima.³⁷

4. La responsabilidad objetiva del Estado en México y la teoría del daño antijurídico desarrollada en el Derecho público.

La noción de responsabilidad objetiva relacionada con la teoría de la lesión antijurídica que el particular “no esté obligado a soportar” es un concepto desarrollado por la doctrina española de la responsabilidad del Estado, en donde, por así estar previsto en su Constitución (artículo 106.2) y en la LRJAP (artículo 139, segundo párrafo) y confirmado por su jurisprudencia contencioso-administrativa, rige un sistema de responsabilidad objetiva por los daños que el particular sufra a consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la Administración.

En México, la configuración del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado y su tradición jurídica impiden que la teoría del daño antijurídico sea transportado, sin más, como fundamento de la institución.

Aunque durante el proceso de reforma constitucional al artículo 113, en un principio los legisladores mexicanos sugerían una responsabilidad por los daños ocasionados por toda la actividad del Estado, es decir, fuera esta lícita o ilícita (proyectos presentados en la Cámara de Diputados por las fracciones parlamentarias del PRI y del PAN); sin embargo, como también ha sido demostrado, en los Dictámenes de las propuestas definitivas de las dos Cámaras del Congreso de la Unión lo que primó fue la idea de que la responsabilidad del Estado en México debería responder frente a los daños ocasionados por su actividad administrativa ilícita, irregular o anormal. Fueron muy claros y reiterados los señalamientos de los legisladores en el sentido de restringir la responsabilidad a este tipo de actividad del Estado, lo cual permite que se pueda afirmar que no había la intención –al menos generalizada– de que se adoptara un sistema de responsabilidad en el que la Administración respondiera por los daños ocasionados a consecuencia de su actividad lícita o regular.

En el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración mexicana, como ya se ha puntualizado, los artículos 113 Constitucional, y 1º de la LFRP reconocen un deber indemnizatorio a la Administración frente a los daños que el particular sufra a consecuencia de su actividad administrativa irregular. Por lo tanto, no obstante que también el Texto Fundamental y su ley reglamentaria señalen expresamente que la responsabilidad del Estado es objetiva, dicha designación no se refiere a la objetivización del fundamento del sistema de responsabilidad

³⁷ Vid. MIR PUIGPELAT, Oriol, “La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema,” prólogo Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid: Civitas, 2002, pp.207-208.

desarrollada por la teoría del daño antijurídico, ya que este giro hacia la imputación de daños que “el particular no esté obligado a soportar” no es doctrinalmente posible en un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado cuyo fundamento para imputar daños reside en la actividad administrativa irregular de la Administración.

En consecuencia, se podría afirmar que uno de los equívocos en los que se incurre al referirse al régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración en México es el de creer que, por haber sido inspirado en el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado formulado en España, se está frente a un régimen de responsabilidad objetiva por “funcionamiento de los servicios públicos”³⁸ (tal como lo consagra el artículo 106.2 de la Constitución Española) o bien, que responde por los daños ocasionados por el “funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos” (según lo prevé el artículo 139 de la LRJAP).

Lo cierto es que el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado que se configuró en México no puede encontrar su fundamento en la teoría del daño antijurídico y no resulta adecuado interpretar su carácter de “objetiva” en atención a la misma, pues a pesar de que en las propuestas legislativas de incorporación del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado a la CPEUM se haya expresado la idea de apartarse de la teoría de la culpa civil y adoptar la teoría del daño o perjuicio antijurídico, tales argumentos por sí mismos resultan insuficientes, porque finalmente el sistema que se configuró prescinde de las características esenciales para sostener que la responsabilidad “objetiva” a la que se refiere el texto constitucional y su ley reglamentaria, es aquella que se contempla en los postulados del sistema basado en la teoría del daño antijurídico. Por lo tanto, es evidente que dicho carácter objetivo no puede encontrar cabida dentro de nuestra tradición jurídica, ni dentro del sistema de responsabilidad del Estado que finalmente se aprobó en México.

5. ¿Cómo podemos entender el carácter objetivo del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en México?

Con base en los elementos constitutivos del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado previstos en los artículos 113 Constitucional, 1º y 3º de su Ley Federal reglamentaria, así como en los argumentos contenidos en los diversos Dictámenes aprobatorios de los órganos legislativos del Congreso de la Unión analizados, ha quedado claro que la noción de responsabilidad objetiva que se plantea no corresponde con la de la institución civil desarrollada tradicionalmente en el Derecho mexicano; pero asimismo, se ha puesto en evidencia que la idea de responsabilidad objetiva del Estado que se pretende incorporar tampoco es coherente con los principios de dicha institución en el Derecho Administrativo.

³⁸ Al menos esa impresión es la que deja el texto de las propuestas legislativas para incorporar el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado a la Constitución.

Entonces, no podemos considerar que el sistema mexicano de responsabilidad patrimonial del Estado previsto en el texto constitucional y configurado por la LFRP tenga carácter objetivo en atención a lo siguiente:

a. Una responsabilidad no subjetiva no significa el reconocimiento de una responsabilidad objetiva.

Como ya se ha analizado en párrafos anteriores, el legislador mexicano ha incurrido en una confusión terminológica al definir que una responsabilidad patrimonial del Estado es de carácter *objetiva* por el hecho de que no es una responsabilidad *subjetiva*. Pero este silogismo no es correcto, porque el hecho de que no tenga que probarse un actuar doloso o culpable de un servidor público en particular, (que constituiría la responsabilidad subjetiva) no debe confundirse con la afirmación de una responsabilidad objetiva de la Administración, ya que de acuerdo a su terminología, estos conceptos no se contraponen sino que incluso pueden coexistir.³⁹ Esto se explica a continuación:

La responsabilidad subjetiva a la que se ha hecho referencia, tiene su fundamento en la teoría de la responsabilidad civil subjetiva, también llamada teoría clásica de la responsabilidad, que obliga a reparar el daño que cause a quien obre ilícitamente o contra las buenas costumbres (artículo 1910 CCF),⁴⁰ así como a las personas morales por los daños y perjuicios que ocasionen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones (artículo 1918 CCF).⁴¹

Con fundamento en esto último, surge la responsabilidad subsidiaria y solidaria del Estado por los daños cometidos por sus servidores públicos, pues en este caso, al ser el Estado una persona jurídica colectiva de Derecho Público debe hacerse responsable del actuar de los individuos a él subordinados, tanto porque los designó para brindar el servicio público correspondiente, cuanto porque debe vigilar con esmero que éste se realice dentro de los cauces legales y sin efectos dañosos para los gobernados; de tal suerte que si no lo hace, tendrá que indemnizar con su patrimonio

³⁹ Así lo ha considerado la SCJN en su tesis: “RESPONSABILIDAD CIVIL SUBJETIVA Y OBJETIVA, COEXISTENCIA DE LAS.- La responsabilidad subjetiva y la objetiva, de que tratan respectivamente los artículos 1910 y 1913 del Código Civil del Distrito Federal, no se excluyen y pueden coexistir, ya que una persona que hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos, o sustancias peligrosas por sí mismos, por su naturaleza explosiva o inflamable, aunque no obre ilícitamente, puede además, ejecutar actos ilícitos que tiendan a causar daños a otra persona. En consecuencia, el actor en un juicio de responsabilidad civil, puede válidamente intentar las acciones derivadas de los citados artículos, sin que pueda decirse que tales acciones sean contradictorias.” Tesis: 424, Página: 287, Tercera Sala, Quinta Época, Fuente: Apéndice 2000, Tomo IV, Civil, P.R. SCJN. SJF, Quinta Época, Tomo LXX, página 1236, Tercera Sala.

⁴⁰ Artículo 1910 CCF: “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.”

⁴¹ Artículo 1918 CCF: “Las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones.”

a quien resulte afectado, por actualizarse lo que aquella teoría clásica cataloga como culpa *in eligendo* o culpa *in vigilando*.

Es así, que para que se actualice la responsabilidad subsidiaria o solidaria del Estado por los daños que sus servidores públicos ocasionen, de acuerdo a la teoría de la responsabilidad civil subjetiva, resulta necesario individualizar el daño mediante la identificación del sujeto a quien se le atribuye la autoría de los mismos, ya sea de forma culposa o dolosa.

De esta forma, corroborando la importancia de la individualización del daño en la responsabilidad subjetiva, la SCJN ha identificado a dicha responsabilidad como aquella que “*se origina cuando por hechos culposos, lícitos o ilícitos se causan daños*”, mismos que generan obligaciones “*en atención a la conducta de la persona a la que le es imputable su realización*”.⁴²

Este “*acto propio*”⁴³ causante del daño es lo que caracteriza a una responsabilidad como subjetiva, pues para que ésta se actualice se requiere del elemento de *culpa* en el sujeto que causó el daño. Este elemento ha sido definido por Manuel BEJARANO, como: “*un matiz o color particular de la conducta, es una calificación del proceder humano que se caracteriza porque su autor ha incurrido deliberada o fortuitamente en un error de conducta, proveniente de su dolo, de su incuria o de su imprudencia.*”⁴⁴

Por su parte, en la responsabilidad objetiva, es sabido, no importa la conducta de quien causó el daño, pues ésta se actualiza con la mera existencia de un daño y que estos hayan sido causados por el riesgo o actividad típica que la Ley haya previsto como sujeta a este régimen y no existe relación alguna con la infracción de deberes de conducta porque se responde por todos los daños causados.

En virtud de lo anterior, resulta evidente que no es determinante para establecer un régimen de responsabilidad objetiva el hecho de que no sea necesario probar la culpa del sujeto causante del daño, pues esto, como se ha señalado, es absolutamente irrelevante para efectos de la responsabilidad objetiva.

Debe quedar claro que el hecho de que la responsabilidad no sea objetiva no significa en absoluto que deba probarse culpa o dolo de algún servidor público en

⁴² Tesis: VI.2o.C.341 C, Página: 1063, SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo: XVII, Junio de 2003. En el mismo sentido: Tesis: II.1o.C.T.85 C, Página: 512, PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO, *SJF*, Novena Época, Tomo: IV, Noviembre de 1996.

⁴³ Así es como define Rafael de PINA la responsabilidad subjetiva: “*es la que recae sobre una persona determinada como consecuencia de un acto propio que ha causado un daño a otra.*” PINA, Rafael de, “*Derecho Civil mexicano*”, 8ª ed., Vol. III, México: Porrúa, 1993, p. 232.

⁴⁴ BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, “*Obligaciones civiles*”, 4ª ed., México: Oxford University Press-Harla México, 1998, p. 213.

particular, pues al ser una responsabilidad *directa* del Estado, el particular puede reclamarle al propio ente público la indemnización por los daños sufridos, debiendo probar únicamente que éstos han sido causados por una actividad administrativa irregular.

Ahora bien, la otra perspectiva de este tema confirma también la idea de que el legislador no tenía la intención de que se estableciera una responsabilidad objetiva en el sentido que ya se ha señalado. Esto es así, porque si se parte de la idea de que el órgano legislativo nacional le ha otorgado a la responsabilidad la característica de ser “objetiva” porque ésta no es una responsabilidad *subjetiva*, entonces puede afirmarse que no existía en el ánimo de los legisladores (al menos en la mayoría de ellos) ninguna intención de querer reconocer un sistema amplio de responsabilidad patrimonial del Estado en el que se respondiera tanto por los daños ocasionados por la actividad irregular de la Administración, así como por los que se derivaran de una actividad lícita y regular ejercida por los órganos públicos.⁴⁵

Efectivamente, los legisladores en momento alguno afirman que la responsabilidad objetiva signifique que el sistema cubrirá tanto los daños causados a los particulares a consecuencia de actuaciones ilegales o conductas culpables o dolosas de los servidores públicos, así como aquellos daños derivados del funcionamiento legal, correcto, normal, *regular*, de la actividad administrativa, que no obstante producen lesiones patrimoniales al particular.

Al contrario, la intención del legislador se vio reflejada en el sentido de negarse a adoptar una responsabilidad objetiva total, en la que el Estado respondiera por todos los riesgos típicos de la gestión pública, por todas sus acciones u omisiones.⁴⁶ Es claro que el nuevo sistema de responsabilidad que se propuso integrar en el ordenamiento mexicano no pretendía alcanzar el más alto estadio en la evolución que la responsabilidad patrimonial del Estado ha logrado, de acuerdo con la doctrina administrativista; la intención era simplemente avanzar hacia un sistema de responsabilidad en el que la Administración respondiera de forma *directa* frente al particular afectado a causa de su *actividad administrativa irregular*.

b. Un régimen de responsabilidad del Estado que responde sólo por los daños ocasionados por su actividad administrativa irregular, no puede calificarse como de carácter objetivo.

En la responsabilidad por *actividad administrativa irregular* de la Administración, que es la que se ha adoptado en México, por disposición constitucional contenida en

⁴⁵ En el mismo sentido: MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos, “La responsabilidad patrimonial...”, *op. cit.*, p. 32.

⁴⁶ Son categóricas las afirmaciones en ese sentido expresadas en los Dictámenes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión (Dictamen de la Cámara de Diputados, 29 de abril de 2000, Observaciones particulares, VIII; Dictamen de la Cámara de Senadores, 8 de noviembre de 2001, Consideraciones).

el segundo párrafo del artículo 113, así como en lo previsto en su ley reglamentaria (LFRP), es necesario probar la existencia de una actividad administrativa irregular; es decir, que el servicio público no funcionó como se suponía que debía hacerlo, siendo esta falta la causa del daño. No interesa la persona del servidor público, el que podrá o no estar identificado, lo que interesa es la irregularidad en la prestación del servicio.

En consecuencia, la exigencia establecida por la ley que implica probar la irregularidad en la actividad administrativa, aun cuando no interese la persona del servidor público, descarta la idea de responsabilidad objetiva. No se puede estar frente a una responsabilidad objetiva porque ésta se actualiza sin necesidad de falta, bastando para ello que el daño exista y que exista la relación de causalidad entre éste y la actividad de la Administración.

c) La “falta del servicio”, una noción coherente con el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración mexicana.

Con el objeto de esclarecer las diversas especulaciones sobre el tipo de sistema que en definitiva se ha querido incorporar al ordenamiento mexicano, lo que nos toca es proponer interpretaciones alternativas que logren conciliar la irregularidad en la actividad administrativa del Estado con la responsabilidad objetiva en el Derecho público, de manera que el sistema se haga funcional y cumpla efectivamente con los fines para los cuales ha sido creado.

Una opción que podría resultar apropiada, sería entender la responsabilidad objetiva del Estado en México sobre la base de que su sistema gira en torno a una noción parecida a la culpa objetiva o falta del servicio de origen francés.

La noción de culpa objetiva es delineada mediante la jurisprudencia francesa orientada principalmente a clasificar la culpa del agente de dos formas: los supuestos de “falta personal” del funcionario público, caracterizada por la ausencia de toda relación con el servicio (*Arrêt Pelletier* de 1873), y los supuestos de “falta de servicio”, derivada de un hecho dañoso impersonal, integrándose así las dos concepciones fundamentales de la materia. La responsabilidad por falta de servicio se le atribuye en forma directa a la Administración, a quien se le imputan los daños de las faltas cometidas por sus agentes cuando no tengan el carácter de faltas personales y aquellos casos en los que es difícil identificar el autor y que por esta razón tienen un carácter impersonal o anónimo.

Por lo tanto, conforme a este criterio, se sustituye la “culpa” como el criterio de imputación de la responsabilidad por un nuevo concepto: la “falta en el servicio”, lo cual hace posible la reparación objetiva de los daños causados a los particulares afectados por la actividad pública.

Se dice que la expresión falta del servicio “debe ser considerada como la abreviación cómoda de una fórmula tal como «falta cometida en ejecución del

servicio público», pero que pone de relieve el carácter anónimo o colectivo de la culpa.”⁴⁷

En la responsabilidad por falta de servicio, la culpa que la constituye es atribuida directamente al Estado, como si se tratara de un hecho propio suyo, por lo que es irrelevante identificar al autor del hecho; en consecuencia, la culpa no se identifica con un estado subjetivo sino con la mala organización o el funcionamiento defectuoso del servicio, nociones que serán apreciadas en forma objetiva, con relación a los parámetros idóneos que conformarían un funcionamiento normal del servicio.

Esta tradición jurídica no es ajena al sistema de responsabilidad del Estado mexicano. Desde la Ley de Depuración de Créditos de 1941 se percibe la influencia de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, pues con dicha legislación se pretendía derogar el principio de responsabilidad indirecta y establecer el de responsabilidad directa del Estado, mediante la adopción del criterio “falta del servicio”.

Actualmente existe una aplicación de esa noción de culpa objetiva en algunos ordenamientos que a continuación mencionamos.

El Capítulo II, Título segundo, de la Ley Aduanera en vigor, se refiere al depósito de mercancías ante la aduana, y su artículo 28 establece la responsabilidad del fisco federal por “*el valor de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, se extravíen, destruyan o queden inutilizables por causas imputables a las autoridades aduaneras, así como por los créditos fiscales pagados en relación con las mismas. El personal aduanero encargado del manejo y custodia de las mercancías será responsable por los mismos conceptos, ante el Fisco Federal.*” Asimismo, se prevé como causa para exonerar a la Administración y sus empleados de la obligación indemnizatoria, que el extravío se deba a caso fortuito o fuerza mayor.

Está claro que este es un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración tributaria, en el que el particular afectado podrá hacer valer su derecho a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por una *actividad administrativa irregular*. Los estándares que la legislación establece en este caso para considerar que la actuación de la autoridad aduanera fue irregular se encuentran establecidos en la misma norma: el extravío, destrucción o inutilización de las mercancías depositadas en los recintos fiscales que estén bajo custodia de dicha autoridad.

⁴⁷ VALDIVIA, José Miguel, «La responsabilidad de la Administración del Estado en Francia», en MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos (Coord.), “*La responsabilidad patrimonial del Estado*”, México: Porrúa, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2004, p. 63. El autor se refiere a la expresión de CHAPUS, René, en *Droit administratif general*, Paris, Montchrestien, 14^a ed., 2000.

En el artículo 34 de la LSAT se establece también una responsabilidad patrimonial de la Administración tributaria por *culpa objetiva* de la unidad administrativa.⁴⁸ El párrafo séptimo del artículo en cuestión establece: “*El Servicio de Administración Tributaria deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los gastos y perjuicios en que incurrió, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate[...]*”

La culpa objetiva o del servicio en el presente caso, surge cuando la unidad administrativa del SAT incurre en falta grave a la hora de resolver un recurso administrativo y además omite allanarse en la contestación de la demanda. Se considerará que la autoridad administrativa, y no el servidor público, incurrió en una falta grave cuando se actualice alguno de los supuestos establecidos expresamente por la norma.

Prácticamente en los mismos términos en que se establece esta responsabilidad patrimonial del SAT, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA)⁴⁹ establece una obligación indemnizatoria a la autoridad demandada en los juicios que se tramiten ante el TFJFA. (Artículo 6º, párrafo cuarto).

Aunque como lo dispone la propia LFPCA, en los juicios que se tramiten ante el TFJFA no exista la condenación en costas, sino que cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan (Artículo 6, primer párrafo), la responsabilidad patrimonial de la Administración reconocida por la LSAT y la LFPCA, podría ser equiparable a la condena en costas generadas en un proceso jurídico, porque la finalidad de dicha decisión judicial consiste en la reparación del perjuicio causado por el proceso, responsabilizando a la parte perdedora de las consecuencias de su comportamiento y ese objetivo resarcitorio también es perseguido por el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que como se ha precisado, encuentra en estos casos, su fundamento en una falta del servicio en la que incurre la autoridad administrativa y ocasiona daños en los bienes o derechos de los particulares.

⁴⁸ Es así, que el mismo precepto legal establece dos sistemas de responsabilidad patrimonial de la Administración tributaria: el primero, de carácter objetivo y el segundo por falta del servicio, los cuales no se excluyen sino que pueden reclamarse de forma independiente. Al efecto resulta aplicable la tesis del TFJFA del siguiente tenor: “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, POR DAÑOS Y PERJUICIOS, ES DISTINTA A LA INDEMNIZACIÓN POR GASTOS Y PERJUICIOS.- Juicio No. 16043/03-17-11-2.- Resuelto por la Décimo Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 15 de abril de 2004, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Gustavo Arturo Esquivel Vázquez.- Secretario: Lic. Francisco Javier Mireles Maldonado. Instancia: Décimo Primera Sala Regional Metropolitana. Fuente: RTFJFA, Quinta Época. Año IV. No. 44. Agosto 2004. Tesis: V-TASR-XXII-1146, Página: 375.

⁴⁹ Que entró en vigor el 1º de enero de 2006.

Por lo anterior, consideramos que la responsabilidad por actividad administrativa irregular que se reconoce en el sistema mexicano puede adoptar sin problema esta concepción de culpa objetiva, pues la *irregularidad en la actividad administrativa* del Estado constituye un funcionamiento defectuoso o anómalo del servicio público cuyos daños ocasionados deberán ser atribuidos de forma directa al Estado, sin tener que identificar al agente que los provocó.

La determinación de la existencia de una falta de servicio deberá realizarse atendiendo a los estándares de funcionamiento de la Administración pública y a las circunstancias particulares de cada hecho que se presente. Por lo tanto, la construcción de la noción de actividad administrativa irregular será una tarea que deberá ser realizada preferentemente por el legislador, pero que también se irá perfilando mediante la resolución de los casos que se presenten ante el juzgador.

Lo que podemos concluir es que, de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales que rigen la materia de la responsabilidad patrimonial de la Administración en México en concordancia con la teoría de falta del servicio, los entes públicos incurrirán en una responsabilidad por culpa objetiva cuando su actuación irregular deriva en un resultado dañoso en perjuicio del particular y para lo cual no habrá necesidad de comprobar la actuación de los servidores públicos involucrados. Esta irregularidad en la actividad administrativa es sinónimo de ilegalidad, de que ha habido un funcionamiento anómalo o tardío, o por debajo de los estándares mínimos exigibles de la actividad administrativa de los órganos públicos o que ésta simplemente no ha funcionado.

Y por lo tanto, la actividad legal o regular, salvo los casos previstos por las normas especiales, aun cuando ocasione daños, no puede dar lugar a responsabilidad, porque independientemente de que no se tenga el deber jurídico de soportarlos, la fórmula constitucional no lo reconoce como supuesto de imputación de daños.

Esta precisión es necesaria para dilucidar las especulaciones relativas a los alcances que supone la adopción de esta nueva institución para la relación Administración-administrado y la función que pretende desarrollar en el Estado mexicano, evitando así posibles interpretaciones extensivas con las que se pueda llegar a incurrir en abusos en su aplicación práctica, ya sea por parte de los órganos de justicia competentes para resolver los conflictos de responsabilidad (interpretando la fórmula constitucional y la LFRP como un sistema de responsabilidad objetiva amplia de la Administración, que abarcaría los supuestos de daños a consecuencia de la actividad regular o legal de los entes públicos) o de los posibles reclamantes (que con base en esa presunta responsabilidad objetiva amplia, interpongan reclamaciones por la mera existencia de daños que guarden una relación de causalidad con la actividad pública, sin importar si ésta se desarrolló en forma regular o irregular) generándose así el consecuente desbordamiento de la institución fuera de los límites que el legislador originalmente deseaba.

La definición y delimitación del sistema mexicano de responsabilidad extracontractual del Estado pretende ser una pauta que contribuya a perfilar el concepto de daño resarcible. Si se deja claro cuáles serán los daños que los entes públicos tienen la obligación de indemnizar y cuáles deben ser soportados por el particular afectado, podrán evitarse las posibles interpretaciones contradictorias (entre responsabilidad objetiva o responsabilidad por culpa) que la fórmula legal de responsabilidad, seguramente, generará en su aplicación práctica. Tal distinción es indispensable sobre todo para que los órganos jurisdiccionales competentes para resolver los conflictos de responsabilidad patrimonial de la Administración puedan establecer una doctrina jurisprudencial uniforme y sólida, a través de argumentos jurídicos acordes con la tradición jurídica desarrollada en México, lo que consecuentemente se traduzca en la conformación de una teoría de la responsabilidad patrimonial de la Administración adecuada a las políticas sociales, jurídicas y económicas de México.

BIBLIOGRAFÍA

BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, *“Obligaciones civiles”*, 4ª ed., México: Oxford University Press- Harla México, 1998.

CARRERAS MALDONADO, María, *Diccionario Jurídico Mexicano*, [CD-ROM], Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1994.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, *“Responsabilidad Patrimonial del Estado”*, México: Porrúa, 1997.

_____ *“Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado”*, Prólogo de Héctor Fix-Zamudio, México: Porrúa, 2002.

CUETO, Roberto del, *“Responsabilidad objetiva del Estado”*[en línea], México, [citado 8-jun-2006], p. 2, formato pdf, Disponible en Internet: http://derecho.itam.mx/facultad/temarios/materiales/materiales%20tc/DEL%20CUESTO/Obligaciones/RESPONSABILIDAD%20OBJETIVA%20DEL%20ESTADO_notas.pdf

FRAGA, Gabino, *“Lecciones de Derecho Administrativo.1926”*, [en línea], México, noviembre 1982, [citado 16 de febrero de 2006], Revista de Administración Pública, (No. 1982), Formato pdf, Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/1982/pr/pr11.pdf>

_____ *“Curso de Derecho Administrativo. 1930”*, [en línea] México, noviembre 1982, [citado 16-febrero-2006], Revista de Administración Pública, (No. 1982), p. 9, Formato pdf, Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/1982/pr/pr24.pdf>

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, “*Curso de Derecho Administrativo*,” II, reimpresión a la 9ª ed. 2004, Madrid: Thomson Civitas, 2005.

LÓPEZ RAMOS, Neófito, «La responsabilidad extracontractual del Estado Mexicano», [en línea], México, 2005, Instituto de la Judicatura Federal, [citado 8-08-2006] en “*Revista del Instituto de la Judicatura Federal*”, No. 20, formato en pdf, ISSN 1405-8073, Disponible en Internet: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/REVISTAIF/ijf20.pdf>

MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos, “*La responsabilidad patrimonial del Estado en México*”, México: Porrúa, 2004.

MIR PUIGPELAT, Oriol, “*La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*,” prólogo Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid: Civitas, 2002.

PINA, Rafael de, “*Derecho Civil mexicano*”, 8ª ed., Vol. III, México: Porrúa, 1993.

ROLDÁN XOPA, José, «La responsabilidad patrimonial del Estado en México: hacia una interpretación constitucional alternativa», en MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos (Coord.), “*La responsabilidad patrimonial del Estado*”, México: Porrúa, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2004, pp. 171-197.

VALDIVIA, José Miguel, «La responsabilidad de la Administración del Estado en Francia», en MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos (Coord.), “*La responsabilidad patrimonial del Estado*”, México: Porrúa, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2004.

DICTÁMENES LEGISLATIVOS

Iniciativa de Decreto que modifica la denominación del título Cuarto y adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la CPEUM, a cargo del C. Diputado Marcos Augusto Bucio Mújica, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, [en línea] México, 1999, [citado 9-05-06], *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, No. 249, Año II, 22 de abril de 1999. Disponible en Internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Iniciativa para adicionar un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción VII al artículo 116, y un segundo párrafo a la base quinta, apartado C del artículo 122. Todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como para modificar la denominación del Título Cuarto de la citada Ley fundamental, presentada por Diputados del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional ante el H. Congreso de la Unión, [en línea] México, 1999, [citado 9-05-06], *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, No. 291, Año II, 21 de junio de 1999. Disponible en Internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de la H. Cámara de Diputados por el que se reforma el artículo 113 de la CPEUM, [en línea], México, 2000, [citado 9-05-06], *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, No. 505, Año III, 3 de mayo de 2000. Disponible en Internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/1999/abr/index.html>

Dictamen de las Comisiones unidas de puntos constitucionales, gobernación y de Estudios Legislativos, de la H. Cámara de Senadores, que aprueba la modificación de la denominación del Título Cuarto y la adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la CPEUM, [en línea], México, 2001, [citado 01-09-2005], *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, No. 23, Año 2001, 8 de noviembre de 2001, Disponible en Internet: <http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/gaceta/content/ordinaria/58/content/75/75g.html>

Proyecto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado presentado por el Senador FAUZI HAMDAN AMAD del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, [en línea], México, 2002, [citado 08-09-2006], *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, No. 62, Año 2002, 24 de septiembre de 2002, formato en html, Disponible en Internet: http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?lk=114/Iniciativa_fauzi_Reglamentaria_113.html

Minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado presentado por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, aprobado el 9 de diciembre de 2004.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; de Justicia; y de Estudios Legislativos de la H. Cámara de Senadores, que contiene el proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. [En línea] México, 2004, [citado 01-09-2005] *Gaceta Parlamentaria*, No. 85, Año 2004, 14 de diciembre, Disponible en Internet en: <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2004/12/14/1&documento=48>