

INTRODUCCIÓN A LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO MEXICANO

CÉSAR O. IRIGOYEN URDAPILLETA *

Resumen

La doctrina constitucional reconoce a la responsabilidad patrimonial como una de las características del Estado de Derecho, pero en México, pese a su importancia evidente, no estaba regulada. Por ello, resulta relevante que apenas en el año 2004 haya entrado en vigor la reforma constitucional que la introdujo a nuestro sistema jurídico y que permite a los ciudadanos reclamar la reparación de los daños que sufran por la actuación administrativa irregular, de acuerdo a la ley (que entró en vigor en 2005) que regula el procedimiento que debe seguirse para obtener la indemnización correspondiente, mismo que es analizado en el artículo que se presenta.

The constitutional doctrine recognizes the patrimonial responsibility like one of the characteristics of the State of Right, but in Mexico, in spite of its evident importance, it was not regulated. For that reason, it is excellent that hardly in 2004 has taken effect the constitutional reform that introduced it to our legal system and that allows the citizens to demand the repair of the damages that suffer by the irregular administrative performance, according to the law (that took effect in 2005) that regulates the procedure which it must be followed to obtain the corresponding indemnification, same that is analyzed in the article that appears.

I. Reforma constitucional

La denominación del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el texto de los artículos 108 a 114 que lo integran, ha cambiado en dos ocasiones en razón de las reformas que ha sufrido desde su entrada en vigor.

* Profesor de Derecho Contencioso Administrativo y Derecho Comparado de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle.

De acuerdo al texto original de nuestra constitución, el título cuarto se denominaba *De las responsabilidades de los funcionarios públicos*, pero en virtud de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982, que modificó todo el sistema de responsabilidades,¹ la denominación del título cuarto quedó como *De las responsabilidades de los servidores públicos*.

Posteriormente, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2002, además de adicionar un segundo párrafo al artículo 113 —en el que se introduce la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado— se modifica de nueva cuenta la denominación del título que nos ocupa, para quedar como actualmente aparece: *De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado*.

Podría llamar la atención que el constituyente haya incluido dentro del apartado de nuestra carta fundamental que ha regulado la responsabilidad de los servidores públicos, a la responsabilidad patrimonial del Estado, que constituye una garantía de seguridad patrimonial para el gobernado, por lo que podría pensarse que su inclusión debió hacerse en la parte dogmática de la constitución; pero al respecto, Álvaro Castro Estrada² antes de la reforma constitucional de 2002, propuso que la incorporación de la responsabilidad patrimonial se hiciera en el apartado señalado, y en especial en un segundo párrafo del artículo 113 constitucional, ya que *...dicho precepto se refiere a los valores de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones que deban desempeñar los servidores públicos, a quienes les son aplicables las leyes sobre responsabilidad administrativa de los propios servidores públicos. Derivado de lo anterior, se estima que por ser el régimen de responsabilidad del Estado complementario del relativo a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, su inclusión en la mencionada disposición constitucional, integraría sendos regímenes de responsabilidad en un solo precepto, unificándolos en forma congruente.*

¹ Se afirma que se modificó el sistema de responsabilidades de los servidores públicos porque en 1982 se abandonó el sistema creado por el constituyente de 1917, en el que sólo se incluía a los funcionarios de alto nivel, quienes eran responsables fundamentalmente por la vía penal, pero la reforma de 1982 amplía la responsabilidad a prácticamente todos los servidores públicos —incluso cambia la denominación de *funcionario* por la de *servidor público*— y se introduce la responsabilidad administrativa —también llamada disciplinaria— en que se incurre por violación a los principios de legalidad, honestidad, imparcialidad, lealtad y eficiencia que deben regir el desempeño de la función encomendada; por lo que el sistema de responsabilidades adquiere una cuádruple vertiente: penal, política, administrativa y civil.

² *Responsabilidad patrimonial del Estado* Análisis Doctrinal y Jurisprudencial Comparado. Propuesta Legislativa en México, Editorial Porrúa, S. A., México, 1997, p. 177.

La reforma constitucional de 2002 tiene su génesis en dos iniciativas que ante la Cámara de Diputados fueron presentadas: la primera de ellas, el 22 de abril de 1999, por el diputado Marcos A. Bucio Mújica del Partido Revolucionario Institucional (PRI); la segunda, el 16 de junio del mismo año, por el Diputado Abelardo Perales Meléndez del Partido Acción Nacional (PAN). Las iniciativas fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados, quienes el 26 de abril de 2000 aprobaron un dictamen sobre un texto que combinó ambas iniciativas.

Destaca el hecho que la reforma constitucional fuera aprobada por unanimidad en el Congreso de la Unión, ya que el 29 de abril de 2000 el Pleno de la Cámara de Diputados la aceptó por 369 votos a favor, 4 abstenciones y ninguno en contra; mientras que en la de Senadores, en la sesión de 8 de noviembre de 2001, 90 legisladores se pronunciaron a favor sin que ninguno haya votado en contra. El 15 de mayo de 2002 la Comisión Permanente del Congreso de la Unión realizó el recuento de las Legislaturas de las entidades federativas que aprobaron la reforma que nos ocupa, por lo que ordenó su remisión al Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación. Al fin, el 14 de junio de 2002 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del título cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo conducente señala:

...
SE APRUEBA EL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

Artículo único.- Se modifica la denominación del título cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

TRANSITORIO

Único.- El presente Decreto entrará en vigor el 1º de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

- a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contará con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.

...

De acuerdo al artículo único transitorio, el anterior decreto entraría en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su difusión en el *Diario Oficial de la Federación*; por lo que si fue publicado el 14 de junio de 2002, y el año siguiente fue 2003, es claro que el 1o. de enero de 2004 inició la vigencia de la reforma constitucional que nos ocupa. Una *vacatio legis* tan amplia sólo tiene justificación en el hecho de que el propio decreto señala en su único pero extenso artículo transitorio que tanto la Federación como las Entidades Federativas, e incluso los municipios, dispusieran del tiempo concedido entre la publicación del Decreto y su entrada en vigor para expedir las leyes conducentes o modificar las existentes, y así lograr dos objetivos: el primero, proveer el debido cumplimiento del decreto de reformas constitucionales; y segundo, para incluir en los respectivos presupuestos una partida para hacer frente a la responsabilidad patrimonial.

En este sentido, es claro que la aprobación de la reforma constitucional conlleva la adecuación de las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios que establece, y que serán analizados posteriormente. Se estima afortunado el mandato en comento ya que la legislación en materia de responsabi-

dad del Estado vigente en la fecha de publicación del decreto en estudio, resultaba notoriamente contradictoria con el sistema que se introduce,³ motivo por el que debía realizarse la adecuación normativa —mediante la expedición de ley reglamentaria respectiva y reformas a las leyes existentes relacionadas con el tema— para lograr la aplicación y plena eficacia del nuevo texto constitucional.

También el propio artículo transitorio establece un término concreto (no menor a un año ni mayor a dos), para que se expidan las leyes conducentes o se modifiquen las existentes para cumplir con los dos objetivos señalados. Desgraciadamente, la emisión de la ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional excedió el término señalado, pues no obstante que la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado fue presentada oportunamente y la Cámara de Senadores la aprobó el 14 de noviembre de 2002, la Cámara de Diputados no hizo lo propio sino hasta diciembre de 2004, motivo por el que, una vez sancionada por el Ejecutivo, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004, entrando en vigor al día siguiente. De esta forma, la responsabilidad patrimonial del Estado fue incluida en la constitución federal a partir del 1º de enero de 2004, pero no fue sino hasta el 1º de enero de 2005 que entró en vigor la ley reglamentaria respectiva.

II. La responsabilidad patrimonial del Estado mexicano

Para entender al nuevo régimen es necesario hacer una precisión: en la denominación del título cuarto constitucional, se alude a la responsabilidad patrimonial del Estado; por su parte, el segundo párrafo del artículo 113 constitucional inicia señalando que la responsabilidad que se pretende regular es la del Estado; en el mismo sentido, la ley reglamentaria del apartado constitucional citado se llama *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Con lo que, en un primer acercamiento, podría pensarse que el sujeto obligado a reparar los daños que cause por su actividad es el Estado integralmente considerado, esto es, cualquier acto atribuido a la actividad estatal sería susceptible de generar responsabilidad

³ El Código Civil Federal en su artículo 1927 aludía a una responsabilidad subsidiaria y subjetiva del Estado; por su parte, la legislación en materia de responsabilidad administrativa, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 1982, en su artículo 77-bis, y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de 2002, en su artículo 33, se refieren a una responsabilidad subjetiva e indirecta; por su parte, el artículo 113 reformado introduce la noción de la responsabilidad objetiva y directa del Estado.

patrimonial, ya sea un acto administrativo, legislativo o judicial; pero el propio artículo adicionado acota que la actividad estatal susceptible de generar responsabilidad será exclusivamente la administrativa. La explicación de la delimitación anterior la encontramos en el dictamen aprobatorio de la reforma constitucional emitido por la Cámara de Diputados,⁴ que en su parte conducente establece lo siguiente:

VIII. Los miembros de estas Comisiones, después de haber hecho los análisis pertinentes y sopesado las consecuencias de las modificaciones legales y constitucionales que se plantean, buscando como primer objetivo el respeto de la justicia en nuestro Estado, consideramos conveniente proponer que la responsabilidad patrimonial del Estado se aplique exclusivamente a los actos de la administración pública, por lo siguiente: a) No obstante que el Estado puede causar daños por la actuación de cualquiera de sus órganos, es evidente que la mayor parte de ellos, el sector que requiere de mayor protección, es el que corresponde al órgano ejecutivo, a la actividad de administración pública; b) La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se ha ubicado y ha avanzado preferentemente en el ámbito del Derecho Administrativo, debido a que se hace recaer sobre los actos administrativos, que son aquellos que producen efectos singulares y tienen como finalidad la aplicación de una ley. No se niega que se puedan causar daños por actos legislativos, o incluso judiciales, esta es la razón de que en algunas legislaciones extranjeras se contemple la responsabilidad del Estado por “error judicial”; sin embargo, la naturaleza y caracteres de los actos legislativos y judiciales nos lleva a proponer excluirlos, cuando menos por ahora, de la responsabilidad patrimonial. Tratándose de los actos legislativos, tanto leyes como decretos que producen efectos generales, si se hiciera proceder acción de responsabilidad por los daños que causaran, de aquí se podrían derivar graves inconvenientes: por un lado, se estaría creando una acción paralela a la de inconstitucionalidad de las leyes y decretos, pues para que una acción de responsabilidad proceda requiere de un presupuesto de antijuridicidad, al menos en su resultado; y por otro lado, podrían sobrevenirse demandas de indemnización masivas, que difícilmente serían soportables con el presupuesto real. Un ejemplo puede ayudar a entender esto: si debido a la aprobación del presupuesto de egresos, o a la expedición de la ley de ingresos, y en general a la política fiscal y económica, se originaran daños en el patrimonio de los particulares, como de hecho podría alegarse, y se entablaran demandas de responsabilidad patrimonial por los actos legislativos, esto legitimaría a casi todos los particulares, poniendo en peligro la capacidad presupuestal de cualquier entidad.

En el caso de los actos judiciales, existe el riesgo de estar creando una instancia más de revisión, pues el objeto de la acción tendría que ser

⁴ Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2000.

el fondo de la sentencia que cause un daño, toda vez que si la sentencia es conforme a derecho, no se puede considerar que su dictado, ni su ejecución, sean antijurídicas ni dañinas.

De cualquier suerte, los miembros de estas Comisiones juzgamos que la prudencia aconseja esperar el desarrollo de la doctrina y de la experiencia jurídica, tanto nacional como extranjera, antes de ampliar el régimen de responsabilidad a los actos legislativos y judiciales.

Por lo analizado y expuesto en estas líneas, concluimos que es preferible no incluir los actos legislativos ni los actos judiciales dentro de la responsabilidad patrimonial del Estado. Es pertinente hacer la aclaración de que sí quedarían incluidos los daños causados por los actos administrativos que realizan los órganos legislativo y judicial, ya que el criterio de separación seguido es en razón de su naturaleza y de sus efectos, no así del órgano que lo expide.
(El énfasis es nuestro).

Al respecto, el dictamen de la Cámara de Senadores⁵ no aporta ningún pronunciamiento novedoso, pues sus conclusiones las apoya en el apartado supratranscrito.

De acuerdo a lo anterior, cuando el artículo 113 constitucional, en su segundo párrafo, alude a *actividad administrativa*, debe entenderse no sólo en un sentido formal, esto es, atendiendo al órgano del cual emanan, sino también en un sentido material, ya que se incluyen como generadores de responsabilidad patrimonial los actos administrativos que al efecto dicten los Poderes Judicial y Legislativo.⁶ Lo anterior se corrobora de la lectura del primer párrafo del artículo 2o. de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado,⁷ que a la letra dice:

⁵ Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores el 8 de noviembre de 2001

⁶ Si bien puede plantearse como interrogante si los actos administrativos de los órganos constitucionales autónomos podrían generar responsabilidad patrimonial del Estado en términos de la reforma que se comenta, la respuesta se estima que debe ser afirmativa en razón de que se está atendiendo a una consideración del acto administrativo desde una perspectiva material, es decir, atendiendo a su naturaleza, haciéndose abstracción del órgano del cual emana, motivo por el que si dichos organismos dictan actos administrativos que causen daños, generarán responsabilidad patrimonial para el Estado. Lo anterior se corrobora de la lectura del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que faculta al gobernado para interponer su reclamación ante la dependencia, entidad u organismo constitucional autónomo presuntamente responsable.

⁷ Es de aclararse que si bien el artículo 1o. segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial define lo que debe entenderse por actividad administrativa irregular, no menos cierto es que lo hace para precisar el supuesto de generación de la responsabilidad patrimonial, pero no aclara qué órganos del Estado pueden producir el daño susceptible de indemnización en los términos de la propia reforma, razón por la que se acudió al numeral 9o. ya mencionado. El segundo párrafo del artículo 1o. en comento, a la letra dice: *se entenderá por actividad administrativa irregular, 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.*

Artículo 2º. Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes público federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

Ahora bien, el artículo 113 constitucional exige que la actividad administrativa sea *irregular* para que genere responsabilidad patrimonial; tal calificativo debe entenderse en relación con el patrimonio afectado —daño objetivo— y no con la conducta que causa el daño, ya que de relacionar la regularidad o irregularidad de la actividad desplegada por la administración al concepto de conducta y no al de daño, implicaría seguir la noción de responsabilidad subjetiva, lo que contrariaría, evidentemente el mandato de la reforma constitucional que la establece como objetiva; por ende, la actividad administrativa irregular es la que genera daño a un gobernado, y como éste no tiene la obligación jurídica de soportarlo, de indemnizarse al afectado.

Para entender el alcance de las expresiones anteriores, se acude al Dictamen aprobatorio de la Cámara de Senadores de la reforma en estudio,⁸ que en la parte conducente establece lo siguiente:

El sistema que se establecerá en México permitirá que la responsabilidad a fincar cuenta con dos importantes características: ser objetiva y directa.

Será directa, en virtud de que la Administración no responderá subsidiariamente por el servidor público relacionado con el daño, sino que podrá exigirse al Estado de manera inmediata la reparación del mismo, por supuesto, dejando a salvo el derecho de repetición en contra del funcionario por parte de la autoridad.

En cuanto a la responsabilidad objetiva, con ella nos referimos a que, ajena a la responsabilidad subjetiva, no dependerá de un actuar doloso o ilegal de un funcionario en particular.

Al respecto, e interpretando el texto constitucional que nos ocupa, se pronuncia Álvaro Castro Estrada⁹ en los siguientes términos:

Un régimen de “responsabilidad directa” significa que es el Estado quien responde al reclamo de indemnización que le formulan los particulares cuando la actuación de los servidores públicos les ocasionan lesiones en sus respectivos patrimonios, en la inteligencia de que el Estado se reserva el derecho de repetir lo pagado contra los servido-

⁸ Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores el 8 de noviembre de 2001.

⁹ Nueva Garantía Constitucional. La Responsabilidad Patrimonial del Estado, pp. 225 y 226.

res públicos, que con su actuar (o no actuar, tratándose de una conducta omisiva) hayan incurrido en falta o infracción grave.

Por otra parte, un régimen de “responsabilidad objetiva” significa que, independientemente de que la conducta del servidor público que ocasiona 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, y que ahora se ha elevado a nivel constitucional. 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.

La trascendencia de la reforma aparece con claridad cuando se compara el nuevo régimen con el imperante hasta entonces: de acuerdo al Código Civil Federal, en su artículo 1927,¹⁰ la responsabilidad del Estado era subsidiaria (excepcionalmente solidaria) y subjetiva, mientras que la legislación en materia de responsabilidad administrativa —la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 1982, en su artículo 77-bis,¹¹ y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de 2002, en su artículo 33—¹² también establecía una responsabilidad subjetiva e indirecta; de lo expuesto, claramente puede verse la importancia de la reforma constitucional en estudio, pues cambia radicalmente la responsabilidad del Estado —cuando menos en lo que se refiere a su actividad administrativa— frente al gobernado, quien podrá reclamar directamente la reparación del daño sin necesidad de demandar previamente y vencer en juicio al servidor público cuya actua-

¹⁰ Artículo 1927. El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

¹¹ Artículo 77 bis. Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

¹² Artículo 33. Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

ción lo afectó, sin que tenga trascendencia alguna que éste no tenga bienes o que sean insuficientes para resarcir el daño en cuestión, pues el Estado es el responsable del daño causado.

Cabe mencionar que los artículos segundo y tercero transitorios de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado derogan los artículos 33 y 34, último párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 1927 del Código Civil Federal,¹³ lo que implicaría que la única vía para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado es la que la ley reglamentaria en comento establece, que al ser objetiva y directa, en principio facilitaría su reclamo frente a la que establecía el numeral derogado, subsidiaria (excepcionalmente solidaria) y subjetiva.

Sirva lo anterior para precisar que el texto constitucional adicionado señaló expresamente que el derecho a una indemnización se determinará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, lo que debe entenderse en el sentido de que el desarrollo de dichas bases, límites y procedimientos de acuerdo a los cuales se solicite y, en su caso, se obtenga la indemnización conducente, corresponde a la ley reglamentaria del apartado constitucional que nos ocupa, lo que se estima correcto ya que se está dejando en manos del legislador ordinario el señalamiento de la manera en que se hará efectiva la responsabilidad patrimonial del Estado estableciendo la manera concreta de hacerlo, pero dentro de los lineamientos que el propio constituyente determinó, tales como constituir una responsabilidad directa y objetiva.

En este sentido, el único artículo transitorio de la reforma señala que *la aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación de las disposiciones jurídicas secundarias*, lo que es congruente con lo afirmado hasta el momento, aunque el constituyente menciona dos lineamientos principalmente: el primero, relativo al establecimiento de un procedimiento anterior al pago de la indemnización con la finalidad de corroborar su procedencia; y el segundo, que la indemnización que al efecto se autorice estará sometida a la disponibilidad presupuestaria.

¹³ Se estima que el artículo transitorio en estudio debió hacer mención del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordenamiento que si bien fue sustituido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el artículo segundo del decreto de 13 de marzo de 2002, mediante el cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no se derogó de manera total Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que de acuerdo a su régimen de transición aún puede ser aplicada dicha ley con posterioridad al 14 de marzo de 2002, tales como: la sanción de responsabilidad federal a servidores públicos estatales; responsabilidad local en el Distrito Federal; y hechos acaecidos con anterioridad a la vigencia de la nueva ley, tal y como lo señalan los artículos segundo y sexto transitorios del decreto de 13 de marzo en comento.

En relación al primer lineamiento, puede afirmarse que resulta lógico el establecimiento de un procedimiento previo al pago de la indemnización, ya que para efectuarlo debe demostrarse ante la autoridad correspondiente la existencia del daño sufrido por el gobernado, así como el nexo causal con la actividad administrativa del Estado. Respecto al segundo lineamiento, debe mencionarse que el mismo artículo transitorio establece que la Federación, las Entidades Federativas y los municipios deben incluir en sus presupuestos una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial, por lo que puede concluirse que con tal mandato se parte de la inexistencia de partidas presupuestales para responder de la responsabilidad patrimonial, ya que éstas deben crearse para cumplir con la obligación resultante, pero si está condicionada a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, nada impide que en ejercicios siguientes se pueda hacer la previsión necesaria para realizar el pago en cuestión. Lo importante es lograr el cumplimiento de la obligación resultante.

En cuanto al pago de las indemnizaciones resultantes, la ley señala en su artículo 6o. que los entes públicos federales deberán cubrirlas con cargo a su presupuesto, sin afectar el cumplimiento de sus programas; con la especial característica de que la suma total de los recursos para cubrir las indemnizaciones no podrá ser mayor al 0.3 al millar del gasto programable, y que al elaborar el presupuesto del año siguiente deberán preverse aquellos pagos que no se hubieren podido cubrir en el ejercicio respectivo. El capítulo II de la ley regula el procedimiento para el cálculo de las indemnizaciones que hayan sido determinadas, señalándose que deben pagarse en moneda nacional, aunque puede pactarse el pago en especie, conforme al orden cronológico en que fueron determinadas, y conforme a la fecha de la lesión. La cantidad a pagar se deberá actualizar conforme al Código Fiscal de la Federación, y los entes públicos federales podrán hacer el pago mediante parcialidades.

III. Breve comparación entre la responsabilidad patrimonial del Estado y la responsabilidad objetiva extracontractual en el ámbito civil

De una revisión conceptual de las dos instituciones referidas, se pueden mencionar como *semejanzas* entre ellas, las siguientes:

- a) Tanto la responsabilidad patrimonial del Estado —tal y como quedó plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— y el concepto civil de responsabilidad objetiva extracontractual, parten de la premisa de que toda persona que pro-

duzca un daño a otro debe repararlo. El principio romano contenido en la *Lex Aquilia*¹⁴ es el sustento para considerar que el Estado, como cualquier otra persona sometida al Derecho, debe responder por los daños que cause con su actuación a terceros, siempre y cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos. Esta obligación de responder por los actos dañinos si bien es exigible entre particulares, también debe serlo, e incluso aún más, al Estado frente a sus gobernados, ya que es quien organiza y regula la actuación social.

- b) Como toda relación obligacional la responsabilidad patrimonial del Estado y la responsabilidad civil extracontractual, supone la existencia de dos sujetos de la misma: el primero, denominado activo, tiene el derecho personal de exigir una prestación; el segundo, llamado pasivo, tiene la obligación de realizar la prestación debida en favor del sujeto activo. La concurrencia de varias personas en calidad de sujetos activos o pasivos no significa ningún criterio diferenciador, porque el Estado puede causar con su actuación daño a una o varias personas, quienes serían los sujetos activos; igualmente, el Estado, por conducto de varios órganos puede generar el daño, por ende, serían distintos los sujetos pasivos que deben realizar la prestación —indemnizar— en favor del o los afectados.
- c) El objeto de la reparación de los daños, en ambas materias, consiste en dejar ileso al sujeto activo de la relación, esto es, aquel o aquellos que hayan resentido en sus bienes o derechos los daños derivados de la actividad administrativa, compensándolos económicamente de manera tal que se restaure el patrimonio afectado.
- d) Como requisitos o presupuestos de las dos responsabilidades, tanto civil como patrimonial del Estado, encontramos: i) un daño; ii) un acto u omisión imputable al sujeto activo y, iii) un nexo causal entre el daño infringido y el acto u omisión imputado al sujeto activo.
- e) Tanto el concepto civil de responsabilidad objetiva extracontractual como la responsabilidad patrimonial del Estado consideran reparable el daño moral que se cause a las personas, en razón que los artículos 1916 del Código Civil Federal y el 4º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, así lo reconocen. El texto de los numerales invocados es el siguiente:

¹⁴ La Ley Aquilia tenía por objeto reprimir como delito, bajo el nombre de *damnum injuria datum*, el daño causado injustamente.

Artículo 1916. Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.

Artículo 4°. Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

- f) En las dos responsabilidades se reconoce el derecho que tiene quien paga la indemnización de repetir en contra de la persona que causó el daño, ya sea su sirviente, empleado, servidor público u operario. Así lo señalan los artículos 1928 del Código Civil y 31, primer párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial, aunque el derecho del Estado a la repetición está condicionada a la imposición de sanción disciplinaria al servidor público que

causó el daño, siempre y cuando la infracción se considere grave en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Los numerales en cita a la letra dicen:

Artículo 1928. El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

Artículo 36. El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se le exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

Al respecto se estima que aunque el derecho a la repetición en materia de responsabilidad patrimonial está condicionado a la gravedad de la infracción disciplinaria, no existe limitación alguna para que el órgano interno de control imponga al servidor público responsable una sanción económica, en los términos del artículo 113, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y,¹⁵ primer párrafo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,¹⁵ ya que la actuación dañosa del servidor público causó un daño a la administración pública, ya que ésta debe cubrir una indemnización al gobernado afectado, pero con la imposición de la sanción económica mencionada la administración no quedaría, cuando menos en teoría, afectada en sus finanzas por el pago de las reparaciones de daño.

- g) Debe mencionarse que la responsabilidad extracontractual civil al depender su reclamo de un juicio ordinario, es evidente que sólo procede a instancia de parte afectada mediante la presentación de la demanda respectiva ante el juez correspondiente; en el mismo sentido, el artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece que los procedimientos de responsabilidad patrimonial *se iniciarán por reclamación de la parte interesada*.

¹⁵ La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 15, primer párrafo, dice: *Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados*.

- h) En materia civil existen dos formas de indemnizar: la reparación en naturaleza y la reparación por un equivalente. La primera tiende a borrar los efectos del acto que causa el daño, volviendo a la situación que tenían antes de que se realizara, es decir, regresa al afectado en el pleno disfrute de los derechos o intereses que le fueron afectados. Pero en el caso de que no sea posible la reparación, se indemniza al afectado proporcionándole un equivalente en dinero de los derechos o intereses afectados, previa determinación de su valor. Al respecto, es claro que la reparación con un equivalente implica entregar al afectado un valor igual a aquél de que fue privado. En este orden de ideas, el artículo 1915 del Código Civil Federal establece, en su primer párrafo que *La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios*. De acuerdo a lo expuesto, la indemnización debe corresponder al daño causado que se repara. Si el daño consiste en el demérito o pérdida definitiva del bien o derecho afectado, la indemnización —como compensación— deberá ser un sustituto del que ha desaparecido o deteriorado.

En la responsabilidad patrimonial del Estado se pretende reparar el daño mediante una indemnización equivalente a éste. El artículo 12 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral, con lo que se explica que se sigue el mismo principio del derecho civil.

Ahora bien, respecto a las *diferencias* entre la responsabilidad patrimonial del Estado —tal y como quedó plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— y el concepto civil de responsabilidad objetiva extracontractual, encontramos las siguientes:

1. La responsabilidad patrimonial del Estado se consagra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como un derecho público subjetivo de los gobernados, quienes tienen la garantía de seguridad patrimonial respecto a la actuación de la autoridad; en cambio, la responsabilidad civil implica una obligación de reparar los daños causados a otro por un hecho ilícito o por riesgo creado, es decir, es la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie.
2. En cuanto a los sujetos: en la responsabilidad civil, quienes intervienen tienen una relación de igualdad, esto es, se trata de sujetos que tienen una misma situación frente a la ley; en cambio, en la responsabilidad patrimonial del Estado, uno de los sujetos tiene un *status* de supraordinación frente al otro, ya que actúa como

autoridad —sólo la actividad pública de la administración es susceptible de generar responsabilidad— frente al gobernado, quien tiene derecho a obtener la reparación del daño independientemente de la desigualdad existente entre los sujetos de la relación, ya que la Constitución así lo establece.

3. En relación al sujeto activo, la responsabilidad patrimonial del Estado sólo surge tratándose de daños causados en su actividad pública, esto es, cuando actúa en relaciones de supraordinación, distinguiéndola de la actividad privada, en donde no se aplican los principios del derecho público —en este caso, el régimen de responsabilidad adecuado sería el de responsabilidad civil, conforme a la legislación de derecho privado— mientras que en materia de responsabilidad civil, no existe un “desdoblamiento” de la personalidad del sujeto activo, quien se ve obligado por la existencia del riesgo creado o la comisión de actos ilícitos. Al respecto el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Justicia y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores,¹⁶ que contiene el proyecto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a la letra dice:

Por otra parte, la responsabilidad a cargo del Estado será extracontractual, debiéndose entender por ésta, la que tiene su origen en un hecho o un acto jurídico, sin que exista un vínculo previo entre las partes. El régimen de responsabilidad contractual continuará en base a las convenciones recíprocas y en lo no previsto a la ley de la materia.

4. En cuanto al objeto, la responsabilidad extracontractual civil implica la obligación de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo, es decir, existen dos fuentes para dicha responsabilidad; en cambio, en la responsabilidad patrimonial del Estado cuando el artículo 113, segundo párrafo, constitucional hace referencia a la voz “actividad irregular” no es con el propósito de vincularlo con el término “actividad ilícita”, sino con la obligación esencial de reparar los daños que el Estado haya causado a un particular que no tenga la obligación jurídica de soportar. En efecto, cuando se asocia la “ilicitud” con el “daño”, sobreviene o se actualiza la denominada “responsabilidad subjetiva”, noción que precisamente se pretende superar con la reforma constitucional al artículo 113. La regulación que se pretende se apoya en la noción de la responsabilidad objetiva y directa del Estado, en la cual no es determinante, para los

¹⁶ Publicado en la Gaceta Parlamentaria del Senado el 14 de noviembre de 2002.

efectos de configurar la responsabilidad, que el daño causado sea consecuencia de la actividad regular o irregular de los órganos estatales —conducta— sino el deber y la obligación de resarcir el propio daño causado —consecuencia.

5. La vía que debe intentarse para reclamar cada una de las responsabilidades en comento constituye una diferencia importante entre ambas: mientras que la responsabilidad patrimonial del Estado, se exige mediante un procedimiento administrativo que inicia con la presentación de una reclamación en los términos del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado,¹⁷ para reclamar la responsabilidad extracontractual civil debe acudir ante el Poder Judicial en juicio ordinario, sometién dose a la legislación adjetiva correspondiente.

En este punto debe mencionarse que el procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado ha generado gran controversia debido a las imprecisiones con que su texto fue aprobado. Cabe señalar que la iniciativa presentada en la Cámara de Senadores establecía —medularmente— que el afectado por la actuación administrativa irregular debía presentar su reclamación ante la autoridad que le causó el daño, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Ante la negativa de indemnizar o si el monto de la reparación no era satisfactorio, el gobernado podía interponer juicio contencioso administrativo en contra de dicha resolución ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Lo grave fue que la Cámara de Diputados, cuando dictamina el proyecto de ley —que fue aprobado por la Cámara de Senadores— estimó que permitir la intervención de la autoridad administrativa que causó el daño, podía afectar la imparcialidad y objetividad de su actuación¹⁸ por lo que modificó los artículos 18 y 24 de la Ley para establecer que la reclamación se interpone ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien deberá resolverla de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrati-

¹⁷ Artículo 18. La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

¹⁸ El dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, publicado en la Gaceta Parlamentaria de dicha Cámara, el 9 de XII de 2002, en la parte que es de nuestro interés, dice: "...se ponderó la conveniencia de que sea el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ante quien debe interponerse la reclamación, a diferencia de la Minuta de nuestra Colegisladora, que proponía a las mismas autoridades administrativas involucradas. Lo cual, desde luego podría ser un obstáculo a las buenas intenciones al prescindir de la objetividad e imparcialidad necesarias para la recepción y tratamiento inicial de dichas quejas o reclamaciones. Además de ofrecer la ventaja de llevarse a cabo con mayor apego a los principios procedimentales requeridos".

vo; y en el caso de que dicho Tribunal dicte una resolución negativa a los intereses del afectado, es posible interponer juicio contencioso administrativo ante el mismo Tribunal.¹⁹ El absurdo es por demás evidente, ya que el procedimiento para la reclamación de la indemnización se presenta como una lamentable confusión del legislador en cuanto a la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien deberá —conforme al texto vigente— actuar como autoridad administrativa al tenor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al resolver sobre la reclamación presentada; pero su acto si no satisface al gobernado sería impugnado ante el mismo Tribunal, que tendría que actuar ahora como órgano jurisdiccional resolviendo la controversia.

Afortunadamente se han levantado voces sobre la incongruencia del sistema creado, pues el 10. de diciembre de 2005, la senadora Martha Sofía Tamayo Morales, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentó la iniciativa de reforma a los artículo 18 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuyo dictamen fue aprobado el 15 de diciembre de 2005 (por 49 votos a favor y 30 en contra) en las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos Puntos Constitucionales, calificando como “errores” las incongruencias del procedimiento mencionadas, en los términos siguientes:

En este sentido, los errores que existen en dichos artículos consisten en que:

1. No hay certidumbre jurídica respecto a qué tipo de procedimiento deben iniciar los interesados en que se les repare el daño, ya que el artículo 18 utiliza la expresión “la parte interesada podrá presentar su reclamación”, como si existiera otra vía jurídica diferente que no está regulada en la Ley.

2. Se confunde la naturaleza jurídica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa por dos motivos:

a) Porque en el primer párrafo del artículo 18 se dice que el Tribunal, al desahogar el procedimiento de “reclamación”, aplicará la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como si se tratara de una autoridad administrativa, cuando el Tribunal es un órgano contencioso administrativo, y

b) Porque en el segundo párrafo del mismo artículo se señala que dicho procedimiento de reclamación se iniciará con la “demanda”, tér-

¹⁹ El texto de los artículos en comento es el siguiente: “Artículo 18. La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo...”

Artículo 24. Las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante podrán impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

mino jurídico que, en sentido estricto, se utiliza para denominar al documento que presenta el interesado para iniciar una litis de carácter jurisdiccional.

3. Se crea un absurdo jurídico porque en el artículo 24 se dice que los actos de autoridad emitidos por el Tribunal —entendido en esta parte como autoridad administrativa—, podrán impugnarse por la vía jurisdiccional ante el mismo Tribunal.

Por lo anterior, se propone:

a) Reformar el artículo 18 con el objeto de establecer que el interesado deberá presentar su reclamación ante la autoridad presuntamente responsable del daño, o bien, ante la Secretaría de la Función Pública, ambos órganos de naturaleza administrativa, por lo que el procedimiento se regirá por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y

b) Modificar el artículo 24 para establecer que las resoluciones de las autoridades administrativas podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa, o bien, vía jurisdiccional ante el Tribunal de Justicia Fiscal Administrativa.

Hacemos votos porque la reforma que se propone sea aprobada en fecha próxima y se vuelva al espíritu de la iniciativa original.

8) Otra diferencia la encontramos en lo relativo a la prescripción, ya que mientras el artículo 1934 del Código Civil Federal establece un plazo de dos años contados a partir del día en que se haya causado el daño cuya reparación se reclame, para que opere la prescripción; el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece un año de acuerdo a lo siguiente:

Artículo 25. El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años. Los plazos de prescripción previstos en este artículo, se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de carácter jurisdiccional, a través de los cuales se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios.

IV. Conclusión

Vemos con optimismo la incorporación del sistema de responsabilidad patrimonial en nuestro país, ya que esperamos que con ella se logre no sólo mayor seguridad jurídica para el gobernado en cuanto a la protección

de su patrimonio, sino también, y en especial, se obtenga mayor eficiencia en el desarrollo de la actividad del Estado y en la prestación de los servicios públicos, ya que, en caso de deficiencia o irregularidad que afecte a un particular, éste podrá reclamar el daño causado, por ende, el servidor público debe analizar diligentemente su actuar, sea prestando un servicio o cumpliendo con sus atribuciones. Siempre que una persona asume que es responsable de sus actos, actúa con mayor cuidado.

Hacemos propias las palabras del maestro Gonzalo Armienta Calderón,²⁰ quien se pronuncia en el sentido de que:

...el tema de la responsabilidad no debe convertirse en una preocupación para quienes manejan el presupuesto, puesto que, por su propia naturaleza, no solamente es una vía para tutelar la integridad patrimonial de los gobernados, sino es un medio efectivo de control del poder, y, sobre todo, colaborar al mejor funcionamiento del Estado, en cuanto logra que la Administración modere su actuación evitando, ser posteriormente condenada al resarcimiento económico. A largo plazo se convierte en una forma de garantizar el Estado de Derecho. Dicho de manera diferente, a través de ella se imponen reglas eficientes para la prestación y buen funcionamiento de los servicios públicos. Así, la responsabilidad adquiere un doble papel: como garantía patrimonial de los gobernados, y como medio eficaz de control del poder público.

Bibliografía, hemerografía y fuentes consultadas

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, "La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado". en: *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, año VII, número 18, México, 2004.

BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, "Obligaciones civiles", *Colección Textos Jurídicos Universitarios*, Editorial Harla, S.A. de C.V., 3a. ed., México, 1984.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, *La responsabilidad Patrimonial del Estado, Análisis doctrinal y jurisprudencial comparado. Propuesta Legislativa en México*, Editorial Porrúa, S. A. de C.V., México, 1997.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Nueva Garantía Constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*, Editorial Porrúa, S. A. de C.V., México, 2002.

²⁰ Armienta Calderón, *op. cit.*, pp. 242 y 243.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, Editorial Porrúa, S. A. de C.V., México, 1996.

FOIGNET, RENÉ, *Manual elemental de derecho romano*, Editorial José Cajica, Jr., México, 1948.

Legislación consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Código Civil Federal.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.