

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO DE NAYARIT Y DE SUS SERVIDORES

El *Diccionario de la lengua española* entiende como “empleo” a la ocupación, por lo que si esa ocupación o trabajo se desarrolla en el ámbito gubernamental del Estado el empleo será público, y de lo contrario se habrá de considerar privado.

Existe una fuerte vinculación del empleo público con la idea de función pública, que es una actividad reservada a los órganos depositarios del poder público, explicable como la actividad esencial del Estado contemporáneo fundada en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas, es decir, necesidades estatales, del aparato gubernamental, de la administración pública, en suma, de los entes públicos.

Se distribuye el ejercicio de la función pública entre los diversos órganos o poderes del Estado de acuerdo con sus competencias. Para que éstas la puedan concretar en actos que trasciendan a la realidad cotidiana, se requiere de personas físicas que mediante su actividad intelectual o física desempeñen el papel de funcionarios o empleados públicos, cuyas voluntades o acciones configuran la voluntad o acción del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) asimiló la noción de “función pública” a la de empleo público, e identificó al órgano depositario de aquélla con el empleado público al sostener:

Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad y acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad.²⁵⁹

²⁵⁹ Informe del presidente de la SCJN, Primera. Sala, México, 1959, p. 36.

I. LA BUROCRACIA

El universo de funcionarios y empleados públicos, cuyas voluntades o acciones configuran la voluntad o acción del Estado, se conoce genéricamente como *burocracia*, vocablo acuñado en Francia cuya primera parte, según algunos filólogos, proviene del latín *burrus* que quiere decir color oscuro, sombrío, como el empleado en los actos solemnes.

En el francés antiguo, la voz “*bure*” significaba paño o tela burda estaña usada en las mesas empleadas por los funcionarios en los actos públicos. Posteriormente, la palabra evolucionó a *bureau* y sirvió no sólo para designar la tela, sino también a la mesa por ella cubierta, a la sala o despacho en donde se hallaba el mueble y hasta a las personas que ahí trabajaban. Para otros estudiosos, la primera parte de la palabra burocracia no deriva de *bureau* ni de *bure*, sino de *burel*, vocablo utilizado para designar en el medioevo a la más alta magistratura francesa.

El vocablo francés “*bureaucratie*” lo empezó a utilizar el fisiócrata Juan Claudio María Vicente Gournay para referirse al poder ejercido por el conjunto de funcionarios y empleados dependientes del rey, en la administración pública de la monarquía absoluta. El *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia nos define el término burocracia, en su primera acepción, como la “influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado”, y conforme a la segunda acepción es una “clase social que forman los empleados públicos”.

La palabra “burocracia” es anfibológica, pues cuando se emplea sin determinar su sentido se le da un carácter subjetivo, o sea, se le toma como referida al personal administrativo, pero cuando hablamos de los problemas de la burocracia no sólo nos referimos a los problemas del personal, sino a todos los concernientes al proceso administrativo.

La burocracia puede estudiarse desde distintas perspectivas, cada una nos llevará a conclusiones diferentes. Dentro de las ciencias sociales, como el derecho, la economía, la política y la sociología, nos dan cada una de ellas una versión distinta de la misma. Para la economía, integran la burocracia del Estado quienes ven remunerado su trabajo con un cargo directo al presupuesto público; para la política, la burocracia se circunscribe sólo a ciertos empleados del sector público; para el derecho, el número de integrantes de la burocracia es todavía más restringido, y para la sociología, la burocracia no se limita al ámbito del sector público, también comprende las organizaciones privadas, en las cuales encuentra perfiles similares a los de las públicas.

El fenómeno burocrático está infestado por una plaga de contradicciones porque entraña eficacia e ineficacia, eficiencia y deficiencia, libertad y despotismo, cualidades y defectos que ponen de manifiesto su índole de producto social, es decir, el fenómeno burocrático se produce a resultas de la convivencia humana y tiene antiguas raíces en la historia de la humanidad, aun cuando no se haya registrado en épocas remotas con sus características actuales.

1. *El surgimiento de la burocracia*

El fenómeno burocrático va de la mano de la administración pública desde los inicios del Estado, así, en el antiguo imperio egipcio (3200-2270 a. C.) existió una amplia estructura administrativa que, encabezada por el gran visir o primer ministro, estaba organizada jerárquicamente con divisiones departamentales por materias a las órdenes del faraón. Los funcionarios eran formados en escuelas especiales que funcionaban a nivel central y provincial, en las cuales se les enseñaba educación general y práctica administrativa. Los servidores públicos eran pagados directamente por el Estado, gozaban de inamovilidad y en algunos casos los cargos eran hereditarios.

En el Imperio Romano, la burocracia tuvo rasgos muy característicos, empero, su gestación se remonta no sólo a la República, sino al tiempo de la monarquía, primera estructura política institucional de Roma. Al lado del rey, figuraban como colaboradores allegados el *prefectus urbi*, quien le sustituía en sus ausencias de la ciudad; el *tribunus celerum*, su principal auxiliar en materia militar; los *duoviri perduellinis* y los *quaestores parricidi*, sus auxiliares en la impartición de justicia penal, así como en materia religiosa, de gran importancia en esta monarquía de carácter teocrático-militar.

Al desaparecer la monarquía en Roma para dar paso a la República, la expansión de la burocracia derivada de sus conquistas territoriales, el crecimiento demográfico y la transformación administrativa romana, implementadas principalmente a través de sus magistraturas en cuyo desempeño habrían de desatarse los deseos de hacer una carrera administrativa, obtener honores, posiciones y prestigio social, es lo que permite identificarla.

Entre las principales características de dichas magistraturas figuraban la pluralidad de titulares, a partir de entonces el poder supremo no se depositó en una sola persona; la colegialidad, por medio de la cual los “colegas” ocupantes de una magistratura desarrollaban su actividad, siempre y cuan-

do no se opusiera uno de ellos por medio del veto; la temporalidad, en virtud de la cual la duración de los puestos públicos era de un año, excepto en caso de destitución o de prórroga; por último, debemos destacar también el carácter electoral de las magistraturas romanas, las elecciones se realizaban en los comicios curiados, desaparecidos en la República, en los centuriados, fortalecidos en esta época, y en los comicios por tribus, *comitia tributa*, cuyo origen se ubica en las reuniones de la plebe *concilia plebis*, instauradas como auténticos comicios romanos.²⁶⁰

El florecimiento de la burocracia alcanza en Roma todo su esplendor durante el Imperio, tanto por la expansión del conjunto de empleados públicos como por el poder que éstos asumen en la resolución de las cuestiones administrativas.

2. *La burocracia moderna*

La burocracia prácticamente desapareció en la Edad Media, al perderse la homogeneidad administrativa en las cortes nómadas de los reyes bárbaros. En el siglo XVI surge un nuevo modelo de aquélla como pilar insustituible del Estado moderno. Sin duda, el soporte burocrático confiere a la moderna configuración estatal sus claros perfiles y aporta el carácter relativamente estático de su estructura. A través de la burocracia se ha logrado fijar la naturaleza de las instancias de poder y de la autoridad en el Estado.²⁶¹

La versión alemana del mercantilismo, conocida como cameralismo —desarrollado en Prusia y Austria en los siglos XVII y XVIII—, hizo una importante aportación al desarrollo de esta institución al crear la burocracia de cuello duro, censurando el monopolio del jurista respecto de los empleos públicos y proponer que los funcionarios tuvieran conocimientos y experiencia en política, economía y comercio.

El estudio sistemático de la burocracia lo inicia Jorge Federico Hegel en su obra *Filosofía del derecho*, a pesar de no haber aceptado el vocablo “burocracia” —por eso nunca lo utilizó—, pero ello no le impidió tratar ampliamente el tema. El ilustre pensador alemán adopta la tesis que configura a la burocracia como el gobierno de funcionarios, opuestos al autogobierno

²⁶⁰ Petit, Eugenio, *Tratado elemental de derecho romano*, trad. de José Ferrández González, México, Editora Nacional, 1966, pp. 12-26.

²⁶¹ García-Trevijano Fos, José Antonio, *op. cit.*, pp. 37 y 38.

de los ciudadanos. Para Hegel, la división del trabajo constituye el principio básico del Poder Ejecutivo y subraya la importancia de la organización a la cual atribuye el origen de la fuerza y del poder, lo que apunta a un análisis minucioso de la actividad burocrática, cuyas características son —en su opinión— las de objetividad, imparcialidad y abstracción. Por otra parte, según el filósofo alemán, la estructura burocrática requiere de la centralización para facilitar el despacho de los asuntos.

Posteriormente, vendría Max Weber a revolucionar la teoría de la burocracia a la que definió como “un sistema para el desarrollo de los asuntos de gobierno por medio de ministerios y órganos, dirigidos por un titular capaz de dar particular énfasis a la práctica y al procedimiento de carácter conservativo”.²⁶² En opinión de este autor, cualquier dominación sobre un conjunto humano requiere normalmente de una estructura administrativa. De acuerdo con los tipos de obediencia con que se identifique dicha estructura, se precisarán distintos modelos de dominación legítima, entre ellos destacan el racional, el tradicional y el carismático, los cuales encauzan a la autoridad legal, a la tradicional y a la carismática, respectivamente.

En el esquema weberiano, la autoridad legal se basa en el modelo racional de dominación, y requiere de una administración burocrática fundada en tesis totalmente distintas a las de los otros modelos de dominación, como la impersonalidad del mando, la subordinación al derecho, la sumisión a la norma y no al sujeto.

Este modelo burocrático se funda en una serie de premisas que, cuando se producen, nos ubican frente a un régimen de dominación racional, basado en tres proposiciones básicas: reparto de competencias, poderes coactivos determinados por la norma, y personal con aptitudes absolutamente definidas.²⁶³

Las tres bases anteriores sirven a Weber para señalar una serie de requisitos para la existencia del tipo de dominación racional. Tales requisitos son los siguientes:

- Jerarquía funcional: implica la presencia de una graduada diferenciación de autoridades superiores e inferiores.
- Principio del expediente: en la actualidad, la administración se apoya en un procedimiento escrito, debidamente archivado, y en un

²⁶² Weber, Max, *Economía y sociedad*, trad. de José Medina Echavarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 117 y 118.

²⁶³ Weber, Max, *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, La Pléyade, 1977, pp. 9-12.

cuerpo de trabajadores de muchas clases. El personal que labora a las órdenes de un jefe se denomina sección, oficina, departamento o dirección, y constituye el pivote del quehacer administrativo.

- Capacidad de los funcionarios: la típica estructura administrativa de las organizaciones sólo la integrarán quienes acrediten mediante las pruebas respectivas, estar profesionalmente capacitados.
- Estricto apego al reglamento: de esta suerte, cuando a un funcionario se le confiere competencia para expedir normas abstractas, no debe emitir resoluciones especiales para casos concretos.
- Profesionalidad: generalmente, el puesto reclama todo su tiempo al funcionario, lo cual no ocurría anteriormente, ya que el desempeño del cargo era normalmente una tarea marginal. Así pues, si no la única, la función pública es la principal ocupación del funcionario. Con el sistema alemán fundado en la fidelidad, empleado como modelo por Weber, la ocupación de un cargo no se estima, ni real ni jurídicamente, como una fuente de ingresos, como sucedía anteriormente, sino como una obligación específica de lealtad al cargo, en compensación a la garantía de una existencia asegurada.

El funcionario weberiano disfruta de una posición social estamental derivada de su extracción social, de su preparación y capacitación profesionales, y de su espíritu de casta; debe su designación a un nombramiento y no a una elección. Su retribución se realiza mediante remuneración presupuestal determinada, acorde al nivel jerárquico y a la responsabilidad, además, se le concede jubilación.

Otro elemento característico de este modelo es el escalafón, el cual permite al personal ascensos tanto en los puestos como en los salarios, conforme a la capacidad y a la antigüedad en el servicio. Esta tesis weberiana cobra importancia porque establece los dos procedimientos que desde el inicio de la burocracia moderna se han formado, y consiste, el primero, en la separación entre los aspectos objetivos y subjetivos del funcionario, y el segundo, en la íntima relación de ambos aspectos.

Posteriormente, otros distinguidos autores han teorizado sobre la burocracia, entre otros, Herman Finer, Michel Crozier, Harold Lasky, Ludwig von Mises, Marshall E. Dimock, Robert K. Merton, Reinhard Bendix y Joseph LaPalombara; unos partidarios y otros impugnadores de las ideas de Max Weber sobre burocracia, pero todos ellos utilizan su modelo como punto de partida en las investigaciones que realizan sobre el tema.

3. *La burocracia en Nayarit*

No todo el que trabaja para el Estado o para un ente público forma parte de la burocracia, pues aun cuando comúnmente se tenga esta idea, en rigor debe excluirse a los militares y a los obreros, por ejemplo, aun cuando milite en un sindicato burócrata, no pertenece a la burocracia el personal de intendencia de las secretarías del gobierno del estado. En sentido lato, la burocracia está integrada por el universo de empleados del sector público, pero en sentido estricto, se excluye al personal militar, al obrero y al de intendencia.

La complejidad e incoherencia del fenómeno burocrático nayarita, y mexicano en general, se pone de manifiesto en la multiplicidad de subsistemas en que se divide y en ordenamientos jurídicos y éticos tendientes a regularlo, así como en la falta de un órgano coordinador en la materia que articule y coordine adecuadamente los esfuerzos de la federación, entidades federativas y municipios para evitar las desigualdades abismales que existen en la remuneración y prestaciones de los servidores públicos, que desempeñan la misma actividad en los referidos ámbitos competenciales.

La multiplicidad y heterogeneidad de ordenamientos jurídicos relativos a la relación laboral de los servidores públicos que integran la burocracia mexicana, predica la existencia de esa selva semántica y jurídica de la cual nos habla el profesor Miguel Duhalt Krause, que pretende abarcar los distintos segmentos que la integran.

En Nayarit los servidores públicos de base adscritos a los poderes Legislativo, Ejecutivo (comprendiendo sus organismos públicos descentralizados), Judicial, órganos constitucionales autónomos, y de los servidores públicos de los municipios (incluyendo sus entidades paramunicipales), integran la estructura burocrática estatal cuyo régimen normativo se encuentra previsto, fundamentalmente, en el artículo 123 constitucional; en la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita en Caracas por nuestro país y otros veinte Estados el 29 de marzo de 1996; en el artículo 47 de la Constitución Política local,²⁶⁴ en la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit; en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos

²⁶⁴ Conforme artículo 47, fracción II, de la Constitución nayarita, son atribuciones de la Legislatura: “Expedir las leyes a las que deberán sujetarse los ayuntamientos y en especial, de manera enunciativa y no limitativa, legislar sobre: ...g) Las relaciones de trabajo entre el estado y municipio con sus trabajadores, con base en lo dispuesto por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

del Estado de Nayarit, y en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit.

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN NACIDA DEL EMPLEO PÚBLICO

La incorporación de las personas físicas al empleo público, y por ende al ejercicio de la función pública, provoca una relación jurídica entre el Estado y su funcionario o empleado, cuya naturaleza no ha logrado un consenso en la doctrina dada la diversidad de teorías que tratan de explicarla, acerca de éste, André de Laubadère hace notar que:

El problema de la situación jurídica del funcionario público es doble: 1. Se trata de saber si esta situación es de derecho público o de derecho privado; 2. Por otra parte se trata de saber si el funcionario está dentro de una situación legal y reglamentaria o dentro de una situación jurídica subjetiva, y especialmente si está ligado por una relación de carácter contractual a la colectividad pública que lo emplea.²⁶⁵

1. *Las teorías contractuales del derecho civil*

En sustitución de las teorías medievales que atribuyeron la incorporación al empleo público del usufructo, la locación, la donación o la sucesión hereditaria, las teorías contractuales de derecho civil pretenden explicar la naturaleza jurídica de la relación que se da en el empleo público mediante diversas figuras, destacando las que la identifican como una relación propia de un contrato civil de mandato y las que la consideran en el esquema de un contrato de prestación de servicios.

A. *Teoría del contrato civil de mandato*

La teoría que interpreta como resultado de un contrato civil de mandato a la relación del empleo público, cuenta con los siguientes elementos:

²⁶⁵ Laubadère, André, *Traité de droit administratif*, t. II, 7a. ed., París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980, pp. 23 y 24.

- Consentimiento de las partes, expresado a través del nombramiento expedido por el ente público correspondiente del Estado mandante y de la aceptación del interesado.
- Representación del Estado mandante al que pertenece el ente público correspondiente por parte del mandatario, para ejecutar por cuenta del primero los actos que le encomiende por conducto del ente público respectivo.
- Delegación de facultades del ente público mandante a favor del mandatario, fuera de las cuales la actividad de este último no obliga al mandante.
- Por tratarse de un contrato sinalagmático y oneroso, se generan obligaciones recíprocas de las partes; a cargo del mandatario la de representar al mandante en la ejecución de ciertos actos jurídicos, y a cargo del ente público la de remunerar la actividad representativa del mandatario.

Lo erróneo de esta teoría se pone de manifiesto en el hecho de que muchos empleados públicos, por ejemplo, los oficinistas, no representan al Estado en la ejecución de actos jurídicos, y tratándose de funcionarios públicos de alta jerarquía sus obligaciones no se reducen a las de representación pues incluyen diversos servicios personales, lo cual demuestra que la relación existente entre aquéllos no es resultado de un contrato civil de mandato.

B. *Teoría del contrato civil de prestación de servicios*

Rechazada la teoría del mandato, los civilistas propusieron la teoría del contrato civil de locación de servicios, que en México llamamos “de prestación de servicios”, para explicar la relación existente entre el Estado y sus funcionarios y empleados. Sin embargo, el contrato de prestación de servicios tampoco puede explicar esa relación en virtud de que prestador y prestatario se ubican en un plano de igualdad y de libertad, lo que no ocurre en el caso del funcionario o del empleado público, pues quedan sometidos a un código de conducta obligatorio impuesto por el ente estatal, incluso fuera de su horario de labores. Por ello, como señalara el profesor argentino Benjamín Villegas Basavilbaso:

Esta teoría de origen exclusivamente civilista no es admitida por casi todos los autores, que encuentran con razón diferencias profundas entre la relación

de empleo público y la locación de servicios. Como bien enseña Pietrozziello, la relación de empleo público, aunque tenga sus fuentes en la locación de obra, asume tales formas y tal desenvolvimiento que sale de los cauces de las normas tradicionales para adquirir una autonomía propia, que presenta en relación con aquélla algunos elementos análogos, otros distintos y otros, en fin, nuevos o más complejos.²⁶⁶

2. *Teoría del acto administrativo unilateral*

En los términos de la teoría del acto administrativo unilateral, también llamada “teoría estatutaria”, se sostiene que la sola voluntad del Estado manifestada a través del nombramiento basta para generar la relación entre éste y el empleado o funcionario público, porque como dice Villegas Basavilbaso, “El consentimiento del individuo no agrega al acto ningún elemento de bilateralidad. Es suficiente para la construcción y validez de la relación la manifestación de voluntad de la administración pública”.²⁶⁷

Contrapuesta a las teorías civilistas desarrolladas en torno a la naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público, surge en Alemania la teoría del acto unilateral del Estado, misma que al paso del tiempo sufrió diversos cambios que la modificaron de manera importante. En su inicio tuvo como punto de partida la sumisión absoluta del agente público al ente estatal, asignó a este último todos los derechos, dejando a cargo del funcionario o empleado las obligaciones de la citada relación, lo cual acusó su propósito de eliminar los derechos de sus agentes, situación incompatible con un Estado de derecho, cuya soberanía no le podía eximir de sus elementales deberes para con aquéllos.

Posteriormente, la teoría del acto unilateral o estatutaria reconoció a la ley como fuente de derechos para los agentes del Estado y, correlativamente, de deberes a su cargo, al admitir que la relación derivada del empleo público se basa en la obligación moral de los ciudadanos de servir a aquél, obligación que incluye la del desempeño de dicho empleo o función, lo que no elimina la libertad del ciudadano para aceptar o rechazar su ingreso al mismo, ni tampoco excluye el reconocimiento del Estado de los derechos del empleado o funcionario en reciprocidad de la actividad que habrá de desarrollar a su servicio.

²⁶⁶ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo, cit.*, p. 293.

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 302.

Así pues, la naturaleza de la relación surgida del empleo público conforme a la teoría del acto unilateral, lejos de ser contractual, es legal o reglamentaria, o como dicen algunos autores, en cuya virtud:

- El funcionario o empleado público queda sometido en todo momento a las normas jurídicas que regulan su actuación, o sea, a su estatuto jurídico.
- Los deberes y derechos contenidos en el estatuto estarán vigentes en tanto no se modifique éste, sin que los funcionarios y empleados puedan oponerse a su eventual modificación.
- Las normas contenidas en el estatuto no podrán dejar de observarse en beneficio o perjuicio de ningún funcionario o empleado, debido al principio de legalidad y de la inderogabilidad singular de la norma jurídica.
- La inobservancia del estatuto por parte del Estado es impugnabile ante la autoridad competente.

Como se podrá observar, la teoría estatutaria o del acto unilateral es insuficiente para explicar la relación existente entre el Estado y sus funcionarios y empleados, habida cuenta que sin el consentimiento de tales servidores públicos no se podrá constituir dicha relación, lo cual significa que contra su voluntad nadie podrá fungir con tal o cual carácter, excepto en los casos de jurados, cargos concejiles y demás previstos en el artículo 5o. constitucional.²⁶⁸

3. *Teoría del contrato administrativo*

Acorde con esta teoría, sostenida en algunos países como Argentina, la relación establecida por el empleo público entre el Estado y sus funcionarios o empleados es de naturaleza contractual, mas no propia de un contrato civil, sino de un contrato administrativo dada la desigualdad de las partes,

²⁶⁸ Este precepto establece que: “...en cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale...”.

en donde una será invariablemente el Estado, actuando en ejercicio de función administrativa, con fines de interés público y con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado. A este respecto, la profesora de la Universidad Austral de Buenos Aires, María Paula Rennella, explica:

La teoría contractual de derecho público entiende que estamos ante un contrato administrativo, porque mientras el funcionario o empleado no acepta la designación no nace el vínculo entre él y el Estado... En esta línea, la tesis contractual, para poder sostener lo que de hecho sucedía y aún sucede en un Estado que necesita, en función del interés público que debe satisfacer, reorganizar sus estructuras, modificar condiciones de trabajo de los agentes públicos y hasta reducir sus remuneraciones, se apoyó en un concepto del contrato administrativo que ha sido sintetizado en la jurisprudencia de la Corte en el caso “Cinplast”, contrato que —según Marienhoff— tiene como potestad connatural la de un amplio *ius variandi*.²⁶⁹

4. Teoría del contrato laboral

No falta quien estime que la relación surgida del empleo público —entre el Estado y el funcionario o empleado— es de naturaleza contractual, pero niegue que el contrato respectivo sea civil o administrativo por considerar que se trata de un contrato laboral, en este sentido, Alberto Trueba Urbina sostuvo:

Las relaciones entre el Estado y sus servidores, en nuestro país, dejaron de ser administrativas a partir del 1 de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados...

Las relaciones entre el Estado Federal, los Estados miembros y los Municipios y sus servidores, son de carácter social y por consiguiente éstos son objeto de protección y reivindicación en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias, no debiendo confundirse la naturaleza social de esta relación con la función pública que realiza el Estado y sus servidores frente a los particulares.²⁷⁰

²⁶⁹ Rennella, María Paula, “Empleo público, naturaleza jurídica de la relación de empleo público y sus consecuencias”, *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Buenos Aires, Universidad Austral, 2005, pp. 249 y 250.

²⁷⁰ Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 596.

El derecho positivo mexicano adoptó, en opinión de algunos juristas, los criterios de la teoría del contrato laboral, a raíz de la expedición el 5 de diciembre de 1938, del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, por afirmarse en su correspondiente iniciativa que la relación jurídica surgida del empleo público, entre el Estado y sus servidores, sería una relación de trabajo.²⁷¹

Otros autores matizan la teoría del contrato laboral al ubicar su naturaleza dentro del derecho burocrático, por ejemplo, el doctor Carlos A. Morales Paulín afirma que “Diversas disciplinas jurídicas se han disputado el tratamiento de la relación laboral del Estado patrón con sus empleados; sin embargo, del recorrido realizado podemos concluir que el trabajo burocrático constituye un trabajo especial del derecho del trabajo”.²⁷²

5. *Teoría del acto condición*

Otra corriente doctrinaria sostiene que la relación establecida en el empleo público es la relativa a un acto condición, que no es de naturaleza contractual ni tampoco es producto de un simple acto unilateral del Estado, pues mediante aquél, el sujeto se inserta en una situación general estatutaria preexistente, mediante una manifestación de voluntad realizada por el órgano estatal competente, a través de un nombramiento que, junto con su correspondiente aceptación, configura la condición de aplicación al caso individual de cualquier funcionario o empleado público, esto es, de la condición general estatutaria preexistente para todos ellos. En opinión del profesor argentino Manuel María Díez el acto condición “Es una manifestación de voluntad, en ejercicio de un poder legal, que inviste a una persona de una situación general, impersonal y objetiva, de un *status* legal preexistente o hace regular el ejercicio de un poder legal, de una competencia preexistente. Estos actos son la condición de aplicación de un *status* o de una competencia”.²⁷³

De tal suerte, el acto condición permite que una persona física se incorpore a la situación general estatutaria preexistente que regula la relación entre el Estado y sus funcionarios y empleados, con todos los derechos y obligaciones que ello entraña, dicho de otra manera, el que un individuo

²⁷¹ Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1972, p. 643.

²⁷² Morales Paulín, Carlos A., *Derecho burocrático*, México, Porrúa, 1995, p. 523.

²⁷³ Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, *cit.*, p. 149.

se convierta en funcionario o empleado público queda condicionado a que el Estado le extienda el nombramiento y el interesado lo acepte.

Por tanto, de acuerdo con la teoría del acto condición la incorporación de un sujeto al empleo público no requiere de la celebración de contrato alguno, habida cuenta que las obligaciones y derechos que genera esa relación están predeterminados estatutariamente en el ordenamiento jurídico, empero, no basta para tal efecto la designación hecha mediante un acto unilateral del Estado porque, salvo que se trate de los agentes públicos no voluntarios a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 5o. constitucional, a nadie se le puede obligar a ser funcionario o empleado público.

6. *Teoría legalista*

La más pragmática de todas las teorías que tratan de determinar la naturaleza jurídica surgida del empleo público entre el Estado y sus servidores públicos es la teoría legalista, porque en el ámbito territorial de aplicación de la ley que determine la naturaleza de dicha relación se regulará como el ordenamiento legal la considere, independientemente de su razón o de su sinrazón; es decir, la naturaleza jurídica de la relación que genera el empleo público entre empleador y empleado será lo que la ley diga.

7. *Teoría del acto mixto*

A la luz de la teoría del acto mixto, la naturaleza de la relación existente en el empleo público entre el Estado y sus servidores públicos, no es explicable simple y llanamente como un acto contractual o administrativo unilateral, o como una situación estatutaria concretada por un acto condición, sino que se trata de un acto mixto, habida cuenta que en él se puede distinguir una parte estatutaria preexistente, otra parte consistente en un acto administrativo unilateral, y una última parte de naturaleza contractual y administrativa.

III. EL EMPLEO PÚBLICO EN EL ORDEN JURÍDICO NAYARITA

La naturaleza jurídica de la relación surgida del empleo público en el estado de Nayarit no se encuentra definida en los ordenamientos que la regulan;

no obstante, en los términos del artículo 4o. de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit los servidores públicos de Nayarit se clasifican en cinco categorías, a saber: de confianza, de base, eventuales o transitorios, por tiempo determinado y por obra determinada.

1. *Los servidores públicos de confianza*

En los términos del artículo 6o. de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit: “Son trabajadores de confianza: aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requieran de la aprobación expresa de los Órganos competentes de los Entes Públicos. La categoría de trabajadores de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto”.

2. *Los servidores públicos de base*

La citada ley sólo regula las relaciones laborales de los servidores públicos de base, y por exclusión en su artículo 7o. considera como tales a los que no son de confianza, a condición de que las labores que tengan encomendadas sean de carácter permanente.

3. *Los servidores públicos eventuales o transitorios*

En los términos del artículo 8o. de la Ley Laboral Burocrática de Nayarit, son servidores públicos eventuales o transitorios, aquellos que ocupan una plaza vacante por ausencia temporal de su titular.

4. *Los servidores públicos por tiempo determinado*

De conformidad con el artículo 9o. de la referida ley, en el estado de Nayarit los servidores públicos por tiempo determinado sólo se podrán contratar cuando sea necesaria para los entes públicos la realización de alguna labor o actividad de manera esporádica o emergente, o cuando en los entes públicos aumenten las cargas de trabajo o haya rezago y se establezca un programa especial para desahogarlo, así como para dar cumplimiento a programas de inversión.

5. *Los servidores públicos por obra determinada*

Previene el artículo 10 de la multicitada Ley Laboral Burocrática la posibilidad de contratar servidores públicos por obra determinada, en la que la relación de trabajo durará hasta en tanto no concluya la obra respectiva.

V. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Al hablar de responsabilidad, aludo a la obligación que nos pone en deuda como resultado de culpa, delito u otra causa legal; o a la capacidad de asumir las consecuencias de un acto que realizamos libremente. El vocablo español “responsabilidad” proviene del latín *respondo, es, ere*, compuesto de *re* y *spondeo*, traducible como estar obligado; se trata de una voz anfibológica, dadas sus diversas interpretaciones, entre las que destacan: *i*) calidad de responsable; *ii*) deuda; *iii*) cargo u obligación moral que resulta del posible yerro en cosa o asunto determinado, y *iv*) capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.²⁷⁴ En este último sentido viene a ser la relación de causalidad existente entre el acto y su autor, o sea, la capacidad de responder por sus actos.

En un sentido más concreto, la responsabilidad se traduce en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable, como resultado de la ejecución de un acto específico.

De igual modo, es dable explicar la responsabilidad como la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, independientemente de que en ellos exista culpa del obligado a subsanar, o no.

1. *La sujeción del Estado al derecho*

Durante siglos, el Estado estuvo al margen, cuando no por encima, del derecho. Prueba de ello fue la existencia del Estado absolutista y autocrático de las monarquías europeas de los siglos XV al XIX. Mas el Estado

²⁷⁴ Real Academia Española, *op. cit.*, p. 1784.

moderno habrá de caracterizarse por su tendencia a sujetarse al derecho, como ocurrió en Inglaterra, a partir de la llamada gran revolución (1688), y en Francia, a partir de su célebre Revolución (1789). El sometimiento de los actos del Estado al derecho se produjo a través de tres sistemas diferentes: el de la sujeción parcial, desarrollado al abrigo de la teoría del fisco; el del sometimiento total de la actividad estatal a la ley común (*common law*), o sea, sin un orden normativo especial, realizado al amparo del *rule of law*; y el de la sujeción total de su actuación a los dictados del derecho, pero conservando ciertas prerrogativas a través del régimen de derecho administrativo.

En tanto el Estado no se sometió al derecho fue jurídicamente irresponsable, lo que se tradujo en no resarcir a los particulares los daños derivados de los actos realizados por los órganos del poder público o sus agentes, funcionarios o servidores; el sometimiento del ente estatal al derecho tuvo por consecuencia el cese de su irresponsabilidad jurídica y la consiguiente aparición gradual de su responsabilidad, hasta llegar a ser directa y objetiva.

A. *La teoría del fisco*

Deriva el vocablo español “fisco” de la voz latina *fiscus*, traducible como cesta de mimbre, empleada conforme a la costumbre romana para guardar el dinero; más tarde se usó esta palabra para aludir a todo tipo de bolsa destinada a tal objeto y, por extensión, al dinero mismo así guardado. Posteriormente, la voz *fiscus* se refirió al tesoro del príncipe a efecto de distinguirlo del tesoro público, al que se diferenció con el nombre de *erarium publicum*, toda vez que, como narra Tácito, el patrimonio del emperador estaba separado del tesoro del Estado.²⁷⁵

Esta teoría, desarrollada durante la etapa del Estado policía, retoma la figura jurídica romana del fisco, situada al lado del emperador, propietario de bienes utilizados para lograr los fines estatales, que gozaba de privilegios especiales. En el derecho alemán de la época del Estado gendarme, el fisco es la caja que recauda las multas, las confiscaciones, los tesoros descubiertos y demás bienes y recursos percibidos en ejercicio del derecho de supremacía destinados a los fines patrimoniales; de esta suerte, el fisco es reconocido antes que el Estado como persona jurídica, por lo que al reconocerse también a este último el carácter de persona, se llega a la antecámara de la teoría de su doble personalidad, que cobraría auge ya en la etapa

²⁷⁵ Tácito, Cornelio, *Anales*, trad. de Carlos Coloma, México, Porrúa, 1991, p. 126.

del Estado intervencionista. A este respecto, el profesor chileno Eduardo Soto Kloss hace notar que “Así, coexistían en este plano dos personas morales: una el Estado —persona jurídica de derecho público, representante de la sociedad política gobernada por un monarca— y otra, el Fisco —persona jurídica de derecho común (civil), representante del patrimonio estatal, y de la sociedad entendida en cuanto intereses pecuniarios—”.²⁷⁶

Conforme a la teoría del fisco, éste se somete al derecho ordinario cuando administra su patrimonio, por lo que se sujeta a la ley; en cambio, el Estado carece de patrimonio, pero está investido del imperio, de la potestad, de la autoridad del poder público; el fisco es un súbdito más a la manera de un sujeto privado ordinario al que el Estado le impone cargas, situación que explica Otto Mayer de la siguiente manera:

Esta idea, con toda suerte de modalidades, se aplica a los diferentes actos del poder público, y sirve para asegurar mayor número de derechos, frente al Estado, en beneficio de los súbditos. El Estado expropia al poseedor de un inmueble, pero impone al mismo tiempo al fisco la carga de indemnizar a éste con una suma de dinero. El Estado, por el nombramiento del funcionario, lo somete a una dependencia especial, pero al mismo tiempo, o aun antes, el fisco concluye con él una convención, convención de derecho civil, por la cual se obliga a pagarle un sueldo. El Estado hace percibir contribuciones que ya habían sido pagadas; se estima que el fisco ha obtenido un enriquecimiento sin causa y debe restituirlas según los principios de la *condictio indebiti*. En términos generales, todas las veces que el Estado, por un acto de poder público, impone a determinada persona un sacrificio especial, el fisco, en virtud de una regla general de derecho civil, se convierte en deudor de una indemnización justa, para cuyo pago se le puede emplazar ante el tribunal civil.²⁷⁷

De acuerdo con la teoría del fisco, los actos del poder público eran de dos tipos: los realizados por el Estado —carente de personalidad jurídica— al margen del derecho, en ejercicio de su potestad, y los efectuados por el fisco —quien tenía personalidad jurídica— con sujeción al derecho, lo que permitía al Estado expropiar y al fisco obligaba a pagar.

²⁷⁶ Soto Kloss, Eduardo, “Sobre el origen de la «teoría del fisco» como vinculación privatista del príncipe”, *Revista de Derecho Público*, Santiago de Chile, núm. 12, 1971, p. 90.

²⁷⁷ Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán*, t. I, trad. de Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Depalma, 1949, p. 64.

B. *El rule of law*

En su libro *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, publicado en 1885, el jurista inglés Albert Veun Dicey, profesor en el All Souls College, emplea la expresión *rule of law* para enfatizar el imperio de la ley y el principio de legalidad, merced al cual en los países anglosajones la administración pública de su época no disfrutaba de ninguna prerrogativa pues estaba sujeta al derecho común, por cuya razón los británicos carecían de derecho administrativo y no podrían tenerlo mientras su administración estuviera desprovista de privilegios legales, habida cuenta que las relaciones de ésta con los administrados habrían de regirse por el derecho común, “esta circunstancia hacía completamente imposible la comparación del *droit administratif* con cualquier rama del derecho inglés”.²⁷⁸

El profesor Dicey se vale de la locución *rule of law* para caracterizar la sujeción del Estado al derecho común en el sistema inglés y contrastarlo con el régimen administrativo francés, que somete al Estado a un derecho distinto al común, conformado con principios propios, habida cuenta que, como hiciera notar en la misma época Maurice Hauriou: “El derecho administrativo francés es, desde el punto de vista del derecho público en general, un derecho de equidad basado en la prerrogativa de la administración”.²⁷⁹

C. *El régimen de derecho administrativo*

Al igual que en el sistema inglés del *rule of law*, en el régimen de derecho administrativo también se da la sujeción total de la actividad estatal a los dictados del derecho, pero con ciertas prerrogativas para el Estado. Así, en el sistema francés, que sirve de modelo a todos los que adoptan ese régimen, se advierten como características la existencia de un derecho especial aplicable a la administración pública y un conjunto de prerrogativas para esta última: el derecho administrativo, que es un derecho autónomo paralelo al derecho ordinario, y la existencia de prerrogativas de la administración pública, en donde se pueden apreciar, entre otras, las siguientes:

²⁷⁸ Dicey, Albert Venn, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres-Nueva York, Macmillan, 1889, p. 310.

²⁷⁹ Hauriou, Maurice, *Précis de droit administrative et de droit public general*, 11a. ed., París, Recueil Sirey, 1921, p. 29.

- Expedir leyes en sentido material, que no son sino reglamentos, merced a la facultad reglamentaria de que se inviste a quien es jefe de la administración pública.
- Formular declaraciones con efectos jurídicos directos respecto a casos individuales específicos, así como ejecutarlas sin intervención de la autoridad judicial, gracias a la facultad que la doctrina denomina de autotutela.²⁸⁰
- Celebrar actos bilaterales de tipo contractual con los privilegios inherentes a su condición jurídica, con arreglo a una relación preestablecida de derecho público o a supuestos previstos para regular tal relación en aras del interés público.
- Utilizar la fuerza pública para el cumplimiento de sus resoluciones.
- Imponer sanciones a los administrados cuando infringen el ordenamiento administrativo.

El régimen de derecho administrativo se caracteriza también por las restricciones que impone a la administración pública, entre las que figuran las siguientes:

- a) La reducción de su actuación a lo que la ley le autoriza a hacer, de acuerdo con el principio de legalidad, toda vez que —a diferencia de los particulares que pueden hacer todo lo que la ley no les prohíbe— los órganos o autoridades estatales sólo están facultados a hacer lo que les permite la ley.
- b) La sujeción de su actuación a procedimientos formales y trámites precisos para garantizar su legalidad, su imparcialidad y la igualdad de trato a los administrados.
- c) El control presupuestal de su actividad por parte del poder legislativo, mediante la aprobación del presupuesto al que debe sujetar su gasto.
- d) El control contable y financiero de su actuación a través de la revisión de la cuenta pública practicada por el tribunal de cuentas u órgano de fiscalización, sin perjuicio del autocontrol a que se someta la propia administración pública como ocurre en el caso de las contralorías.

²⁸⁰ Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo*, vol. I, 3a. ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1990, p. 76.

2. *Estado de derecho y responsabilidad*

Caracteriza al Estado de derecho el imperio de este último, que implica el sometimiento de los órganos del poder público a la norma jurídica y, por tanto, a la legalidad de su actuación, que incluye el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de las personas.

En consecuencia, resulta inherente a la esencia misma de todo Estado de derecho resarcir a los particulares por los daños que les ocasionen los actos —culposos o no— provenientes de los órganos del poder público o de sus agentes, funcionarios o servidores, habida cuenta que ni el ente estatal ni sus agentes pueden situarse por encima de la ley sin contravenir su finalidad primordial de proteger el orden jurídico. De ahí el axioma jurídico enunciado por Maurice Hauriou acerca de la administración pública: que actúe, pero que obedezca a la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio.

A. *Responsabilidad moral*

Tratándose de la responsabilidad, se hace la distinción entre responsabilidad moral y responsabilidad jurídica. La primera es producto de la falta, de la infracción al deber moral, toda persona, como consecuencia necesaria de la libertad, de la voluntad y de la imputabilidad fundada en ella, debe responder de sus actos ante su conciencia, ante su entorno ético, y admitir las consecuencias ineludibles de su actuación.

Empero, moralmente la persona sólo será imputable, y por ende responsable, cuando tenga el suficiente conocimiento moral y su voluntad no se trabe por algún impulso demasiado poderoso o por la sorpresa. Igualmente, reducen o cancelan de plano la imputabilidad y la responsabilidad, diferentes tipos de afecciones mentales.

B. *Responsabilidad jurídica*

En cambio, la responsabilidad jurídica exige el sometimiento de los hechos a la reacción legal frente al daño, reacción cuya finalidad —consistente en la represión del mal causado— se alcanza a través del derecho, mediante el traslado de la carga del perjuicio a un sujeto diferente del agraviado, tal sujeto distinto habrá de sufrir —con, sin y aun contra su voluntad— la referida reacción jurídica por encontrarse en situación de responsabilidad.

C. *Clasificación de la responsabilidad jurídica*

Supuesto indispensable en la responsabilidad jurídica es la existencia de un daño, mas éste puede ser de diversa índole y afectar a la sociedad entera o a una persona en lo particular, razón por la cual se distingue entre responsabilidad penal y civil.

a. Responsabilidad penal

Siempre que se ofendan o pongan en riesgo los fundamentos que dan sustento a la sociedad, ésta reaccionará mediante castigos que imponga a quienes realizaron tales atentados, a condición de que esas conductas indebidas sean deliberadas, es decir, los autores sean penalmente responsables; por tanto, la responsabilidad penal reclama investigar la culpabilidad del agente antisocial o cuando menos comprobar el carácter socialmente peligroso que dicho sujeto o sus actos pueden significar, para imponer penas o adoptar medidas de seguridad en contra de quienes, responsables o no, la pongan en peligro y, en todo caso, procurar la rehabilitación y readaptación de tales personas.

b. Responsabilidad civil

En contraste con la penal, la responsabilidad civil no tiene como punto de partida un daño social, sino un mal infligido a un individuo o a varios en lo particular; mas como desde hace siglos el perjudicado no puede aplicar un castigo al autor de dicho mal, debe limitarse a solicitar ante los tribunales competentes la reparación del daño o perjuicio ocasionado.

A diferencia de la responsabilidad penal, cuya comprobación demanda la investigación de la imputabilidad del autor del daño, o por lo menos la acreditación del carácter socialmente peligroso que dicha persona o sus actos pueden significar, en la responsabilidad civil tiene escasa relevancia que el acto pernicioso para un particular ponga o no en riesgo los intereses de la sociedad, ni si el autor del daño tiene o no imputabilidad, puesto que lo único que se necesita es determinar si existe un nexo jurídico de obligación entre dos sujetos, que los pueda convertir a uno en acreedor y a otro en deudor.

Importa enfatizar que la responsabilidad penal no excluye a la civil ni viceversa y, de hecho, determinados actos delictivos implican para su au-

tor simultáneamente ambas responsabilidades. El homicida, por ejemplo, además de su responsabilidad penal es civilmente responsable del perjuicio causado a los hijos de su víctima, por cuya razón la pena que se le impone por la comisión del delito no le libera de reparar los perjuicios derivados de la orfandad en que quedaron los menores hijos del victimado.

No existe unanimidad en la doctrina jurídica acerca del concepto de la responsabilidad civil, porque para unos es la sanción a una conducta indebida, como se entendió en los primeros estadios del derecho en los cuales la respuesta al daño era de índole afflictiva y penal; es el esquema de la ley del talión, que de represalia infligida en la persona del reo se transforma en compensación pecuniaria con propósito afflictivo y no remuneratorio, mediante el criterio del múltiplo que generaba una cuantiosa utilidad al perjudicado.

La idea de responsabilidad en el derecho romano se modificó radicalmente al orientarse a restablecer el justo equilibrio entre los miembros de la comunidad, roto por una situación injusta cuya reparación no la generaba la falta, sino la lesión, según el principio contenido en la *Lex aquilia* que instauró la responsabilidad extracontractual, por la cual el autor de un daño estaba obligado a repararlo.²⁸¹

En la antigua Roma, al decir del renombrado profesor chileno Eduardo Soto Kloss:

El fundamento, la causa de la obligación de reparar no es la existencia de una falta, de culpa, de malicia, en el autor del daño, sino el desequilibrio producido en las relaciones de los hombres, desequilibrio injusto, injuria, perturbación de una igualdad que es necesario proteger, y, por ende, necesidad de reparar aquella, alterada por ese daño contrario a esa igualdad (*aequitas*).²⁸²

Según otra corriente doctrinaria que puede considerarse predominante en la actualidad, la responsabilidad civil tiene una finalidad reparadora y, por tanto, busca garantizar la esfera jurídica de los sujetos del derecho con el propósito de restablecer la situación patrimonial de la víctima del daño anti-

²⁸¹ “*Lex aquilia*. Votada según se cree en el año 287 a. de J. C., en los comicios de la plebe, a propuesta del tribuno Aquilio, que unió así su nombre a una de las leyes más famosas de la Roma antigua, por regular el resarcimiento del daño causado a otro (*damnum injuria datum*) al matar o al herir a un esclavo o a un animal, o al destruir o menoscabar una cosa cualquiera”. Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de derecho usual*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1968, pp. 527 y 528.

²⁸² Soto Kloss, Eduardo, “La responsabilidad pública: enfoque político”, *Responsabilidad del Estado*, Tucumán, Unsta, 1982, p. 21.

jurídico. En consecuencia, la indemnización debe ser proporcional al daño sufrido.

Así pues, la responsabilidad civil en ese otro esquema carece de carácter punitivo o afflictivo, por ser indiscutiblemente reparadora y, en consecuencia, no se destina a enriquecer a la víctima o a sus deudos. En este orden de ideas, el artículo 1910 del Código Civil Federal establece que “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”.

3. *Evolución de la responsabilidad del Estado mexicano*

La idea de la irresponsabilidad absoluta del Estado se inserta en el esquema del Estado absolutista por estar íntimamente ligada al autoritarismo característico del antiguo régimen, basado en la idea —a la sazón imperante— de soberanía, entendida como poder omnímodo y absoluto que Dios entregaba al monarca quien, de esta suerte, se identificaba totalmente con el Estado, lo que movió a Francois Senault a aseverar “El rey es el Estado”, inspirando a Luis XIV a afirmar posteriormente “El Estado soy yo”. Por ello, como apunta Julio I. Altamira Gigena:

Entendida la soberanía como el poder omnímodo, absoluto del Estado, susceptible de ejercitarse sin cortapisas ni limitaciones, y equiparada en su concepto a la noción jurídica de *imperium*, que supone el derecho de imponer su voluntad a los demás y el deber de éstos de acatarla, se explica que no pueda coexistir la idea de un “Estado responsable”, obligado a reparar el perjuicio inferido por sus funcionarios o empleados.²⁸³

Salvo algunas excepciones, la irresponsabilidad del Estado estuvo vigente en México hasta 1928,²⁸⁴ año en que se expidió un nuevo Código Civil. Hasta antes de la expedición de dicho ordenamiento, el Estado mexicano no respondía de los daños resultantes de actos provenientes de sus órganos de poder ni de sus funcionarios o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Quienes resultaban dañados por actos realizados por servidores

²⁸³ Altamira Gigena, Julio I., *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Astrea, 1973, p. 42.

²⁸⁴ Varias leyes intentaron instaurar la responsabilidad del Estado; entre otras, las Leyes de Reclamaciones de octubre de 1855 y de noviembre de 1917, las cuales tuvieron por objeto indemnizar a las víctimas de daños ocasionados por acciones bélicas.

públicos no tenían otro camino para intentar resarcirse de los daños recibidos, que demandar en lo personal al agente del poder público autor del acto respectivo, frecuentemente respaldado de manera indebida por los encargados de impartir justicia. En la práctica, de los pocos casos en que el afectado logró vencer en juicio, en un alto porcentaje se encontró con la insolvencia del servidor público vencido, lo que hizo nugatoria su sentencia favorable.

El Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal de 1928, precisamente mediante su artículo 1928, ahora reformado, introdujo entonces en México —si bien tímidamente— la responsabilidad del Estado por la indebida actuación de sus servidores, al establecer:

El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

El reconocimiento de la responsabilidad del Estado en el Código Civil de 1928 fue de modesto alcance, toda vez que por una parte no incluyó ni los perjuicios ni el daño moral, y por otra, su carácter subsidiario obligaba al afectado a promover dos juicios sucesivos: el primero para demandar al servidor público responsable y, en caso de obtener una sentencia favorable y acreditarse la insolvencia del demandado, iniciar una nueva reclamación judicial, esta vez en contra del Estado, generalmente sobreprotegido por el juzgador. Y en los raros casos en que el afectado lograba obtener las resoluciones favorables en tan complicado procedimiento jurisdiccional, se encontraba con el obstáculo insalvable de la falta de partida presupuestal que impedía realizar el pago respectivo.

En 1982 se extendió la responsabilidad subsidiaria del Estado a resarcir el daño moral, mediante la reforma del artículo 1916 del referido ordenamiento legal. Posteriormente, a propuesta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, inspirada en el nuevo concepto de “víctima del abuso de poder”, se aprobó un paquete de reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 del enero de 1994, en cuya virtud el Estado mexicano asumió de manera directa y solidaria la responsabilidad derivada de los daños, tanto materiales como morales, causados dolosamente por sus agentes o representantes. Tal responsabilidad comprendió el pago de perjuicios y se estableció la obligación de asignar una partida presupuestal para encarar

tal responsabilidad; se simplificaron y ampliaron los mecanismos legales para lograr el pago de indemnizaciones por daños derivados de actuaciones ilícitas de servidores públicos, pudiendo reclamarse a través de las comisiones de derechos humanos.

4. *La reforma constitucional de 2002*

El doctor Álvaro Castro Estrada, sin duda el jurista mexicano que con mayor profundidad ha investigado el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado, promovió incorporarla al orden jurídico mexicano mediante una modificación de la denominación del Título Cuarto de la Constitución, la adición de un segundo párrafo al artículo 113 constitucional y la expedición de una Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que desarrollara la nueva disposición constitucional, así como reformas a diversos ordenamientos legales,²⁸⁵ medidas que, con diversas modificaciones, ya se lograron. El texto del párrafo adicionado al artículo 113 constitucional, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de junio de 2002, dice que “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”.

5. *La responsabilidad pública*

La responsabilidad estatal no tiene cabida en el esquema del Estado absolutista, caracterizado por su irresponsabilidad. Es en el Estado de derecho en el que se abre paso, en la segunda mitad del siglo XIX, la idea del establecimiento de un sistema de responsabilidad diferente al de las relaciones entre particulares.

A. *La responsabilidad del Estado*

En el establecimiento de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado desempeña un papel estelar la jurisprudencia francesa del Con-

²⁸⁵ Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 1997, p. 494.

sejo de Estado y del Tribunal de Conflictos, en la que destaca el célebre *arrêt* Blanco del 6 de febrero de 1873, el cual no tuvo en su época mayores pretensiones y careció de resonancia, pues simplemente estimó resolver un conflicto de competencia específico planteado por el tribunal civil de Burdeos ante el cual se presentó la demanda del señor Blanco, padre de una adolescente empleada de la factoría de tabacos del Estado, atropellada por un vehículo de la misma institución.

El Tribunal de Conflictos basó el *arrêt* Blanco en las conclusiones formuladas por el comisario de gobierno David, inspiradas a su vez en las ideas y en los argumentos contenidos en el *arrêt* Rotschild (Consejo de Estado, del 6 de diciembre de 1855), las cuales —ceñidas a la teoría de la *doble personalidad del Estado*— dividen su actividad en dos órdenes diferentes: los actos de gestión realizados como propietario y los actos de autoridad efectuados como poder público.

En los casos de los actos de gestión, al decir del comisario de gobierno David, el Estado actúa en su papel de propietario, como cualquier persona privada sometida por consecuencia al derecho civil y a la jurisdicción de los tribunales judiciales. Sus palabras fueron: “En verdad, nosotros debemos reconocer que el Estado, como propietario, como persona civil capaz de obligarse mediante contratos en los términos del derecho común, en sus relaciones con los particulares, está sumiso a las reglas del derecho civil, desde un doble punto de vista”.²⁸⁶

En las conclusiones del comisario David, se entiende por actos de autoridad los realizados por el Estado cuando actúa como poder público, como cuando se trata de servicios públicos, en cuyos casos requiere de un derecho especial distinto del derecho civil, discernido ante un tribunal diferente del judicial.

Orientado por las conclusiones del comisario David, el Tribunal de Conflictos dictó el 6 de febrero de 1873 el célebre *arrêt* Blanco, cuyo texto breve y poco conocido, es el siguiente:

Considerando: Que la acción ejercida por el señor Blanco contra el prefecto del Departamento de la Gironda, representante del Estado, tiene por objeto que se declare al Estado civilmente responsable, por aplicación de los artículos 1382, 1383 y 1384 del Código Civil, del daño ocasionado por la lesión de su hija, causada por actos de los obreros empleados en la Administración de Tabacos.

²⁸⁶ Tomado de Debbasch, Charles y Pinet, Marcel, *op. cit.*, p. 377.

Considerando: Que las responsabilidades que pueden incumbir al Estado por los daños causados a los particulares por los actos de personas que emplea en el servicio público no puede estar regulado por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular.

Considerando: Que esta responsabilidad no es ni general ni absoluta, y tiene sus propias reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y las necesidades de conciliar los intereses del Estado con los intereses privados.

Resuelve que según las leyes antes citadas (L. 24 de agosto y 16 *fructidor* año III) la autoridad administrativa es la única competente para conocer del asunto.²⁸⁷

El *arrêt* Blanco tiene una significación especial porque entraña el reconocimiento jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial del Estado, a pesar de lo cual, como ya se dijo, en su época fue tenido por intrascendente porque sólo trataba de resolver una controversia específica relativa a la competencia sobre la responsabilidad del ente estatal planteada al Tribunal de Conflictos, para lo cual se utilizaron, en parte, las ideas y argumentos vertidos en el *arrêt* Rotschild (C: E: 6 déc 1855, S. 1856, 2.508), que curiosamente casi ha pasado desapercibido.

Georges Teissier redescubre en 1906 el *arrêt* Blanco en *La responsabilité de la puissance publique* (París, Paul Dupont éditeur, 1906), en el cual, al adherirse a sus considerandos y conclusiones, propone un esquema de responsabilidad del Estado.

No deja de ser insólito que el accidente de trabajo sufrido por la adolescente Agnes Blanco haya dado lugar a una resolución competencial del Tribunal de Conflictos francés, que llega a ser base fundamental del reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado.

No es ocioso señalar que los efectos del *arrêt* Blanco en el campo doctrinario, no se agotan con los temas del servicio público y de la responsabilidad patrimonial del Estado porque, como afirma José Luis Villar Ezcurra en su espléndido estudio del servicio público, “Del *arrêt* Blanco se extrajeron consecuencias importantes: el principio de la vinculación de la competencia al fondo, la noción de la gestión privada de los servicios públicos, la responsabilidad por actuación de obreros no encuadrables en la jerarquía admi-

²⁸⁷ Tomado de Long, Weil y Braibant, G., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, París, Sirey, 1962 p. 6.

nistrativa, la autonomía de las reglas administrativas de responsabilidad, etc.”²⁸⁸

Una vez expuesto un panorama introductorio de la responsabilidad del Estado, abordo el tratamiento de la institución en el derecho mexicano. En efecto, el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”, establece del artículo 108 al 114 las bases de la responsabilidad estatal y de sus servidores públicos.

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Nayarit se ocupa en su Título VIII, “De la responsabilidad de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado”.

En lo atinente a la responsabilidad patrimonial del Estado, el artículo 123 de la Constitución nayarita, dispone:

La responsabilidad del Estado y sus Municipios por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causen en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa, en los términos que establezca la ley. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Como apunta Álvaro Castro Estrada, cuando el texto constitucional hace referencia al término “actividad irregular”, no es con el propósito de vincularlo con “actividad ilícita” (responsabilidad subjetiva), sino con la obligación de reparar los daños que el Estado haya causado a un particular que no tenga la obligación jurídica de soportar. De esta manera —continúa el autor—, tiene sentido hablar de responsabilidad objetiva y directa del Estado, en la cual no es determinante 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 (consecuencia).²⁸⁹

Al hablar de los alcances de este instituto resarcitorio, el Pleno de la SCJN ha ido más allá al exponer que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandar la responsabilidad de forma “directa”, sin tener la car-

²⁸⁸ Villar Ezcurra, José Luis, *Servicios públicos y técnicas de conexión*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, p. 66.

²⁸⁹ Cfr. “La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo”, en Damsky, Isaac Augusto *et al.*, *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, 2007, pp. 550-552.

ga procesal de acreditar la ilicitud o el dolo del servidor público causante del daño imputado, pero sí la carga de probar la irregularidad de su actuación. De esta manera, el alto tribunal define la responsabilidad objetiva imputable al Estado, como aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular de aquél, entendida dicha actividad como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.²⁹⁰

La ley federal de referencia dispone en su artículo 2o. que serán sujetos de la misma los entes públicos federales, comprendiendo 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 (hoy Fiscalía General de la República), los tribunales federales administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal, quienes serán responsables de los daños causados en los bienes y derechos de los particulares, derivado de su actividad administrativa irregular.²⁹¹

Como podemos observar, se trata de un régimen de responsabilidad objetiva y directa que supera a la responsabilidad subsidiaria y solidaria de naturaleza civil; prescinde de la idea de culpa, por lo que no se tendrá que demostrar la falta de ésta o la negligencia del servidor público para obtener indemnización, sino únicamente la lesión o daño imputable causalmente al ente público federal, el cual deberá indemnizar la actividad dañosa (de carácter administrativo) sin perjuicio de la facultad de repetir en contra de los servidores públicos (responsables), previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario.²⁹²

²⁹⁰ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis P./J. 42/2008, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, Pleno, p. 722. La Segunda Sala de la propia Corte, determina posteriormente que la regulación constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado excluye los casos donde el daño es producto del funcionamiento regular o lícito de la actividad pública. Véase *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tesis 2a./J. 99/2014, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, p. 297.

²⁹¹ Como podemos observar, la ley no contempla la responsabilidad del Estado-Juez y del Estado-Legislador, esto es, por el desarrollo de sus actividades formales: juzgar y legislar.

²⁹² El artículo 31 de la ley establece que el Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación 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. Asimismo, dispone que el monto

En este orden de ideas, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece:

Artículo 1.- 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.

Para los efectos de esta Ley, 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.

B. *La responsabilidad de los servidores públicos*

Como puede observarse, en el orden jurídico nayarita se pueden distinguir respecto a la responsabilidad jurídica de los servidores públicos diversas categorías, a saber: la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que la imposición de cada una de ellas infrinja el principio *non bis in idem*, por lo que no excluye a las demás. Acerca de este tema, el artículo 109 de la Constitución federal dispone que “Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”.

6. *Responsabilidades de los servidores públicos en el estado de Nayarit*

En el estado de Nayarit los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad política, penal, civil y administrativa.

exigido al servidor público por dicho concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

A. Responsabilidad política

La responsabilidad política se ventila mediante el juicio político que se inspira en el *impeachment* angloamericano, tal como se concibió en Estados Unidos, y debe diferenciarse de la responsabilidad política en los sistemas parlamentarios donde alude a la posibilidad de que el Parlamento formule un voto de censura al gobierno, en virtud de haberle perdido la confianza, en cuyo caso los ministros se encuentran obligados a renunciar.²⁹³ Entonces, no se trata de un voto de censura, sino de un procedimiento que deberá de desahogarse en todos sus términos para eventualmente culminar, si se determina que el sujeto procesado es responsable políticamente, en la destitución y/o inhabilitación del servidor público.

En este sentido, el juicio político se erige en un instrumento para remover a servidores públicos de alto rango de los órganos de los poderes públicos y de los organismos constitucionales autónomos. Al respecto, el artículo 124 de la Constitución de Nayarit previene:

Podrán ser sujetos de juicio político los diputados al Congreso del Estado, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los miembros del Consejo de la Judicatura, los secretarios de Despacho y los servidores públicos de la estructura básica centralizada, el fiscal general, los jueces de primera instancia, los comisionados del organismo garante de la transparencia en el estado, los directores generales o sus equivalentes de los organismos y empresas descentralizadas, los de sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y los de fideicomisos públicos, los coordinadores generales, presidentes, regidores y síndicos de los ayuntamientos de la entidad, así como el secretario, tesorero, directores, jefes de departamento y oficinas de los mismos.

El procedimiento del juicio político es de carácter jurisdiccional, aun cuando queda a cargo de un órgano político, como es el Congreso del Estado; las únicas sanciones imponibles en este juicio consisten en destituir, y en su caso, inhabilitar a los indiciados.

B. Responsabilidad penal

Cuando se vulneran o ponen en riesgo los fundamentos que dan sustento a la sociedad, ésta reacciona mediante castigos que se imponen a quienes

²⁹³ Orozco Enríquez, J. Jesús, “Comentario al artículo 109”, en *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Procuraduría General de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 507.

realizaron tales atentados. Tratándose de la responsabilidad penal imputable a ciertos servidores públicos de alto rango, al estar investidos de inmunidad (léase de fuero) es indispensable despojarlos de ella previamente mediante un procedimiento de declaración de procedencia previsto en el artículo 125 de la Constitución nayarita, conforme al cual, para proceder penalmente en contra de ciertos funcionarios por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, el Congreso declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha lugar a proceder contra el inculcado, o no.

En el caso de que la resolución del Congreso fuese negativa el inculcado continuará en su cargo, sin perjuicio de que la autoridad competente continúe la averiguación cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo.

C. Responsabilidad civil

En materia de responsabilidad civil, el primer párrafo del artículo 112 de la Constitución local dispone que “Los servidores públicos están obligados a pagar los daños y perjuicios que causen por su actuación negligente o dolosa en el desempeño de sus funciones”.

D. Responsabilidad administrativa

Se entiende por responsabilidad administrativa la derivada de faltas administrativas, es decir, infracciones o contravenciones a preceptos legales dirigidos a preservar la administración pública, que no están tipificadas como delitos. Se trata de conductas ilícitas que pueden dar lugar a sanciones impuestas en sede administrativa, sin intervención del aparato judicial.

VI. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE NAYARIT

El derecho administrativo en un Estado de derecho tiene como soportes estructurales el principio de legalidad y el de responsabilidad patrimonial de los entes públicos. Con relación al primer principio, la administración pública no solamente debe justificar su actuación en una ley previa, sino que en esta última agota sus posibilidades de hacerlo a través de su ejecución; por cuanto

hace al de responsabilidad, la actividad de la administración se encuentra presente en todas y cada una de las manifestaciones de la vida colectiva, lo que conlleva —al margen y con independencia de sus intervenciones formales— una inevitable secuela incidental de daños residuales y una constante creación de riesgos.²⁹⁴

La cobertura de esos daños residuales de la acción administrativa, a efecto de garantizar la integridad del patrimonio de los administrados, justifica el principio general de responsabilidad patrimonial, esto quiere decir que todas las formas mediante las cuales se materializa la actividad de la administración, que impliquen un menoscabo individualizado (lesión anti-jurídica) a la esfera patrimonial de los gobernados, que no tengan la obligación legal de soportar, deberán ser resarcidos a través de procedimientos indemnizatorios.²⁹⁵

La institución de la responsabilidad patrimonial extracontractual del estado de Nayarit no se reconduce a un simple sistema de cobertura de daños causados por actos ilícitos atribuidos a agentes públicos, se trata de una responsabilidad directa y objetiva, descansa en el patrimonio de la persona afectada por actos u omisiones que se imputan a la organización estatal, y no en la conducta del funcionario responsable por culpa o actuación ilícita, aun cuando las comprenda.²⁹⁶

En términos generales, y con los matices y modulaciones normativas en cada país,²⁹⁷ los requisitos o presupuestos de la responsabilidad del Estado, y en especial de las administraciones públicas, se basan en: *a*) la existencia de un daño, resarcible, cierto y real, evaluable económicamente e individualizado en relación con una o varias personas; *b*) que sea imputable a la organización administrativa, por ser efecto de su actividad, y *c*) el nexo causal entre una y otra, esto es, la acción u omisión imputable a la administración, que cause el daño o lesión que los particulares no tienen el deber legal de soportar.

Como señalé anteriormente, el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado fue introducido en nuestro país desde los inicios del presente siglo, mediante reforma constitucional al artículo 113, párrafo segundo.

²⁹⁴ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, vol. II, 6a. ed., Madrid, Civitas, 1999, pp. 351-353.

²⁹⁵ *Idem*.

²⁹⁶ Castro Estrada, Álvaro, *op. cit.*, p. 327.

²⁹⁷ Para un panorama general de la institución, véase Moguel Caballero, Manuel, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2006; Pérez López, Miguel, “La responsabilidad patrimonial del Estado en la justicia administrativa” *Alegatos*, México, núm. 43, septiembre-diciembre de 1999, pp. 577-592.

Derivado del texto de la reforma en comento, así como de sus artículos transitorios, el poder revisor de la Constitución contempló como principios básicos de dicha institución los siguientes:

- *De legalidad de la responsabilidad patrimonial estatal en los tres niveles de gobierno*, a través de la creación de una ley federal y leyes estatales para que se conduzcan las peticiones, procedimientos, resoluciones y formas de hacer efectivas las indemnizaciones.
- *De prosecución procedimental*, que exige por parte de los reclamantes del pago de daños y perjuicios, acudir a una instancia gubernamental con miras a obtener una resolución que determine la procedencia de su petición.
- *De previsión presupuestal*, que indica la necesidad de que los presupuestos de egresos contengan las partidas que sostengan los pagos de las indemnizaciones, con lo que además se cumple con el principio de legalidad presupuestal previsto en el artículo 126 de la Constitución federal.
- *De disponibilidad presupuestal*, por el que al fijarse los montos de las partidas presupuestales, no deben ser de tal magnitud que afecten el cumplimiento de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.²⁹⁸

La referida disposición constitucional relativa a la responsabilidad del Estado se cambió al artículo 112 en el que aparece como último párrafo, a raíz de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de mayo de 2015.

Por su parte, la Ley Reglamentaria en materia de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nayarit, del 27 de mayo de 2004, señala en su artículo 1o., que tiene por objeto reglamentar el Título Octavo constitucional, en materia de sujetos de responsabilidades en el servicio público, obligaciones en el servicio público, responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político; las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones, las autoridades competentes y el procedimiento para declarar la procedencia de la responsabilidad penal de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal.

²⁹⁸ Pérez López, Miguel, “La responsabilidad patrimonial del Estado bajo la lupa de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 28, 2009, pp. 75 y 76.