

# LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

*Ministro Genaro David  
Góngora Pimentel\**

**A**gradezco la gentil invitación del Doctor José Natividad González Parás, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, para participar en este Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado, que junto con la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se lleva a cabo en esta sede del Instituto Nacional de Administración Pública.

Asimismo, aprovecho esta oportunidad para saludar al Doctor Jesús Leguina Villa, estudioso del Derecho Administrativo español y de la materia que hoy se analiza, de quien he tenido gratas noticias a través de sus obras. Saludo también a los señores Doctores Héctor Fix Zamudio, Avelino Blasco Esteve, Guillermo Haro Bélchez, Álvaro Castro Estrada, a los señores académicos de Colombia, Argentina, y a los funcionarios de la Escuela Libre de Derecho, Universidad Iberoamericana, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Universidad Panamericana y Universidad La Salle.

Saludo respetuosamente a los señores Diputados y Senadores del H. Congreso de la Unión, quienes el día de hoy analizarán las iniciativas para incorporar la responsabilidad patrimonial -objetiva y directa- del Estado al orden jurídico mexicano.

---

\* Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal

El tema de la responsabilidad patrimonial del Estado, ha sido, como todos ustedes saben, uno de los capítulos fundamentales del Estado actual de Derecho y será, sin duda, uno de los protagonistas de mayor relevancia en el desarrollo de la nueva era del derecho en el siglo XXI.

La obligación del Estado de resarcir a los gobernados por los daños que les cause, ha sido incorporada y regulada sistemáticamente en numerosos países de tradición administrativa y en muchos otros que, sin serlo, y de acuerdo con los principios propios de sus instituciones, la han consagrado como consecuencia de la convicción de que los particulares no deben estar obligados a soportar ciertos sacrificios patrimoniales.

Lo anterior se inspira en el principio romano contenido en la Lex Aquilia, que establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo, de ahí que sea válido afirmar que el Estado como persona sometida al derecho, no debe quedar excluido de esta obligación.

Claro que para llegar a este principio, en Roma, en tiempos de la República, si bien se reconocían ciertos derechos frente al Estado, como era el caso de las expropiaciones de la propiedad, los individuos carecían de medios procesales concretos para hacer valer los derechos que, teóricamente, les eran reconocidos. El principio básico era que todo abuso que generaba responsabilidad debía imputarse al funcionario, dado que constituía una extralimitación de su mandato. Estos eran responsables respecto de los administrados y también ante el Fisco que estaba formado por los fondos necesarios para la administración del Estado.

Durante la monarquía absoluta se estructuró una concepción teórica acerca de la irresponsabilidad que se ha resumido en la conocida afirmación de que ninguna decisión del monarca podría generar responsabilidad.

En España, las Leyes de Partidas establecían que el juez que a sabiendas juzgaba contra derecho en causa o pleito civil, pero sin mediar soborno, debía pagar a la parte contra quien había fallado otro tanto de lo que le hizo perder por la sentencia, más los daños, perjuicios y gastos que la misma estimaba bajo juramento.

Sin embargo, la responsabilidad patrimonial del Estado cobró carta de naturalización hasta la Revolución Francesa y el advenimiento de la monarquía constitucional, cuando comenzaron a esbozarse los principios cuyo desarrollo llevó a que posteriormente pudiera actuarse contra el Estado ante los tribunales de justicia.

Este avance también se debió a la aparición del concepto de igualdad ante la ley, que implicaba la sujeción de los órganos del Estado a las mismas normas que los ciudadanos.

Configurar un régimen constitucional significaba establecer un sistema jurídico contrapuesto a la monarquía absoluta, donde todas las autoridades debían ser responsables, es decir, responder al derecho y dar cuenta de sus actos y conductas.

En otro contexto, a partir de las reformas napoleónicas, la configuración de la responsabilidad del Estado encontró un obstáculo de difícil superación en el concepto que sustentaban los juristas sobre la persona jurídica, ya que a partir del principio de que ella era persona ficta y por tanto, era incapaz de actuar, sólo podía manifestarse exteriormente a través de la actividad de las personas físicas, quienes eran, en última instancia, las responsables.

En relación con la personalidad del Estado, José Roberto Dromi, en su Manual de Derecho Administrativo, señala que: "El reconocimiento de personalidad jurídica del Estado, permite las acciones por responsabilidad contractual y extracontractual contra el Estado y su consecuente deber reparatorio con bienes propios, respecto de los actos y hechos estatales emitidos por sus órganos en ejercicio de las funciones del poder. El deber de resarcimiento gravita sobre el Estado, como sobre cualquier otro sujeto jurídico, con una exigencia del sometimiento de los poderes públicos al imperio del derecho".

Aunado a lo anterior, la contribución de la Revolución Francesa sobre la separación entre la autoridad administrativa y la judicial, permitió establecer el principio sobre la responsabilidad del Estado, pues la jurisdicción administrativa, excluyó a los tribunales ordinarios, tanto en lo civil como en lo penal.

Por ello, el connotado administrativista francés Maurice Hauriou, refiriéndose a la actuación del Estado decía: "...hay dos correctivos de la prerrogativa de la administración que reclama el instituto popular, cuyo sentimiento respecto al Poder público puede formularse en estos dos brocardos: que actúe pero que obedezca a la ley; que actúe, pero que pague el perjuicio".

Los principios de legalidad y de responsabilidad patrimonial del Estado constituyen, sin duda, los dos grandes soportes estructurales del derecho administrativo, cuyo equilibrio, amenazado siempre por el peso inicial de las prerrogativas del Poder, depende, justamente, de su correcto juego.

La actividad de la administración, en nuestros días está presente en todas y cada una de las manifestaciones de la vida colectiva, lleva consigo una inevitable secuela incidental de daños residuales y una constante creación de riesgos, que es preciso evitar, a fin de que no resulte afectado el patrimonio de los particulares y que la actuación del Estado quede amparada por un injustificado privilegio de exoneración.

Ahora bien, es importante precisar que toda lesión que se cause al interés patrimonial privado debe ser reparado, ya que no es justo que dicha afectación sea soportada por el titular del bien jurídico dañado.

La formulación de un principio de resarcimiento de todos los daños causados por el funcionamiento de la administración, no ha sido tarea fácil, ni en nuestro propio derecho, ni en el panorama general del derecho comparado.

León Duguit, hace un poco más de medio siglo, señaló que la responsabilidad del Estado debía edificarse sobre el fundamento objetivo, es decir, sobre la idea de un seguro social soportado por la caja colectiva, en provecho de los que sufren un perjuicio a causa del funcionamiento de los servicios públicos, de ahí que la administración debía responder de toda lesión que los particulares sufrieran, siempre que fuera consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, por lo que bastaba la existencia de un resultado dañoso que causara perjuicio efectivo, evaluable económicamente e individualizado respecto a una persona o un grupo de personas, para que surgiera la obligación de indemnizar, sin que se requiriera otro requisito que la relación de causalidad entre el acto y el daño y prescindiendo en absoluto de la licitud o ilicitud del acto originador del daño.

En nuestro país, la responsabilidad del Estado quedó regulada en el artículo 1928 del Código Civil del 30 de agosto de 1928, el cual señalaba que el Estado tenía obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones.

Asimismo, en dicho numeral se reconocía la responsabilidad subsidiaria, al establecer que el Estado respondería de los daños causados, siempre que el funcionario directamente responsable no tuviera bienes, o los que tuviera no fueran suficientes para responder del daño causado.

En el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941, -hoy ya abrogada-, quedó establecida la responsabilidad directa del Estado, al disponer dicha norma que todos los créditos a cargo del gobierno, sin importar su origen, deberían ser reclamados ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y que cuando el crédito tuviera su origen en una responsabilidad del Estado, no sería preciso demandar previamente al funcionario responsable, siempre que tales actos u omisiones implicaran culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

Lo anterior, como lo comenta el maestro Carrillo Flores, significó un avance con respecto al sistema previsto en el artículo 1928 del Código Civil, que solamente daba al particular una acción subsidiaria frente a la administración después de que hubiese sido condenado el servidor público responsable.

No obstante este avance, el jueves 14 de enero de 1988, fue abrogada la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, con lo que la responsabilidad directa del Estado retrocedía, ya que como lo comentó en su momento el extinto

maestro Carrillo Flores, esta disposición no había tenido gran éxito, pero en lugar de abrogarla se debieron buscar los caminos para mejorarla.

Siempre habrá posibilidad de rectificar, y esto sucedió seis años más tarde, cuando se reformó el Código Civil y se adicionó a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el artículo 77 bis. Dicho numeral preveía que el afectado podía acudir ante el órgano de control a solicitar la reparación del daño, aunque dicha reparación quedaba supeditada a la determinación de la responsabilidad del servidor público en el procedimiento disciplinario.

Para asegurar la efectividad de la responsabilidad patrimonial del Estado, la norma jurídica debe prever una acción de responsabilidad de éste; establecer el plazo para ejercer la acción; garantizar un procedimiento administrativo sencillo que pueda incoarse de oficio o a instancia de la parte afectada.

Desde luego, la sola idea de que una reforma constitucional o a las leyes secundarias, sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, sea capaz de garantizar la reparación del daño, resulta incompleta, ya que como lo comenta Don Antonio Carrillo Flores en su obra sobre Justicia Federal y la Administración Pública: "El Presidente López Mateos no aceptó el proyecto, considerando, que son muy limitados los recursos del erario para que además de gastarse en servicios públicos e inversiones, se usen para indemnizar por todos los actos irregulares que se cometan en la administración federal", de ahí la necesidad que este concepto quede soportado en el presupuesto público, pues coincidimos con el Doctor Jesús Leguina Villa, en el sentido de que "La administración pública, no puede amparar sus omisiones dañosas en la insuficiencia de recursos financieros, ni excusar el incumplimiento de sus deberes mediante la imputación de los daños a imaginarias negligencias de las propias víctimas".

Sin embargo, no es posible dejar de reconocer que mientras es tal el estado de nuestra legislación nacional, en otras latitudes, gracias a las reformas legales en regímenes de derecho escrito, como a la labor creadora de los tribunales, el sistema de responsabilidad directa del Estado ha tenido gran desarrollo, de manera que no han sido pocos, sino numerosos, los casos en que los particulares han logrado sin mayores vicisitudes el pago efectivo de los daños o perjuicios causados, no sólo por los actos ilícitos de quienes encarnan los órganos administrativos de aquél, sino también por actos del Poder Legislativo y del Poder Judicial, tratándose de leyes declaradas inconstitucionales o de fallos o pronunciamientos incurridos en el error judicial o en el funcionamiento anormal del sistema de administración de justicia.

En esos sistemas, los esfuerzos legislativos y jurisprudenciales no se orientan a establecer las reglas fundamentales de procedencia de la acción de reparación civil en contra del Estado, ni los conceptos relativos al qué, cómo, quién, cuándo y por qué puede obtenerse el pago de una indemnización, pues están resueltos los problemas relativos a la conducta culposa o ilegal de los agentes, del funcionamiento normal o

anormal de los servicios, del nexo causal entre conductas y daño, del daño causado por pérdida de derechos o de expectativas, del concurso de la actuación de la administración y actos de terceros, de la cuantificación de los daños conforme a valores de mercado o de los criterios propios del derecho común de daños, por citar sólo algunos; ni menos aún las instancias procesales y los órganos jurisdiccionales a través de los cuales deben transitar los accionantes.

Por ello, es que resulta indiscutible que el Estado, a través de la función pública que tiene encomendada, puede llegar a causar daño a los particulares, de ahí que ante dicho daño causado a los particulares, es de preguntarse: ¿debe el afectado soportar el daño? Ahora bien, si la administración pública cumplió con la realización del servicio público, pero su funcionalidad no se manifestó y por ende causó afectación, ¿el gobernado está obligado a soportarlo?

Por todas las razones aquí apuntadas, es que este Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado, merece toda nuestra atención, ya que gracias a sus frutos lograremos fortalecer el Estado de Derecho, la justicia y la seguridad jurídica que demanda la sociedad, así como el acceso a un sistema real de justicia que exige el artículo 17 de nuestra Carta Fundamental.

Sin seguridad jurídica no hay ninguna posibilidad de libertad y de justicia. La responsabilidad del Estado es igual a seguridad jurídica. Seguridad jurídica es igual a libertad individual y a justicia para la comunidad y para cada uno de sus integrantes.

Por todo ello, hoy lunes 4 de octubre de 1999, me es muy grato declarar formalmente inaugurado el Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado, con la seguridad de que el resultado de sus trabajos contribuirá a fortalecer nuestro Estado de Derecho. Muchas gracias.