



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

POSGRADO EN DERECHO

**“EL CONCEPTO DE CULPA EN LA RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

SUSTENTA EL

LIC. EDUARDO CASTRO SILVA

BAJO LA DIRECCIÓN DEL

DR. LUIS JOSÉ BÉJAR RIVERA

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

2014

**A MIS PADRES MARIA DE LA LUZ Y EVERARDO[†],
A MI ESPOSA LAURA,
A MIS HERMANOS LIZBETH Y EVERARDO.**

ÍNDICE	Página
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	
1.1 Origen y evolución	4
1.2 Responsabilidad extracontractual del Estado en la legislación civil	8
1.2.1 Código Civil de 1928	8
1.3 Fundamento constitucional	13
1.4 Ley reglamentaria del segundo párrafo al artículo 113 constitucional	15
1.5 Características de la responsabilidad patrimonial del Estado	16
1.5.1 Objetiva	17
1.5.2 Directa	21
1.6 Sujetos	22
1.7 Requisitos de la responsabilidad patrimonial del Estado	24
1.7.1 Daño	25
1.7.2 Daño o perjuicio a causa de una actividad administrativa irregular	27
1.7.3. Causalidad	30
1.8. Eximentes de responsabilidad	31
1.9. Procedimiento	34
1.10. Indemnizaciones	36
CAPÍTULO 2. CULPA	
2.1. Breve evolución, cambio de paradigma	39
2.2 Culpa en sentido amplio	44
2.3 Culpa en sentido estricto	46

2.3.1 Concepto doctrinario de culpa en sentido estricto	49
2.3.2 Culpa en la legislación civil mexicana	53
2.4 Dolo	
2.4.1 Concepto doctrinario de dolo	55
2.4.2 Dolo en la legislación civil mexicana	57

CAPÍTULO 3. EL CONCEPTO DE CULPA EN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

3.1 Responsabilidad subjetiva vs responsabilidad objetiva	58
3.2 Actividad administrativa irregular	59
3.3 Formas en las que se presenta la culpa en la responsabilidad patrimonial del Estado en México	67
3.3.1 La culpa como matiz de conducta	68
3.3.2 La culpa como estándar para determinar la irregularidad de la actividad administrativa	70
CONCLUSIONES	75
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS	78
FUENTES HEMEROGRÁFICAS	82

Abreviaturas utilizadas

1. **CCDF.** Código Civil del Distrito Federal.
2. **CCF.** Código Civil Federal.
3. **CFE.** Código Fiscal de la Federación.
4. **CPEUM.** Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.
5. **LFRASP.** Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
6. **LFRPE.** Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
7. **LFT.** Ley Federal del Trabajo

INTRODUCCIÓN

El concepto de culpa no aparece ni en las iniciativas de reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en la relativa a la Ley reglamentaria del citado artículo constitucional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, lo que se menciona es la voz “irregular”, ya que la responsabilidad extracontractual del referido Estado fue concebida y configurada como una responsabilidad de carácter objetivo.

Ahora bien, ni el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, ni la LFRPE, definen lo que debe entenderse por la voz “objetiva”. No obstante, sí podemos definirla a través de la doctrina y de las disposiciones normativas.

En términos generales y como simple aproximación, la responsabilidad objetiva deriva de ciertos casos en que la ley, desviándose del principio de la culpa, obliga a responder de los daños causados sin incurrir en ella, sin que el responsable se pueda eximir por ninguna prueba de descargo. En algunos de estos casos, se trata de daños objetivamente ilícitos, cuyo resarcimiento se impone a ciertas personas por entender el legislador que el objeto de que son dueños, la industria que explotan o el acto que realizan, supone un riesgo especial para los demás.¹

¹ Von Tubr, Andreas. *Tratado de las Obligaciones*. Tomo I. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2003, Pág. 291.

En ese sentido, la responsabilidad extracontractual de carácter objetivo, implica que no se debe probar el dolo o la culpa por parte del agente estatal, sino únicamente la existencia del daño o perjuicio y el nexo causal.

No obstante lo anterior, el objetivo de esta tesis es demostrar que el concepto de culpa se encuentra inmerso en nuestro sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, como parte de un binomio culpa-ilegalidad en los daños causados a los particulares con su actuar irregular.

En efecto, el Estado a través del ejercicio de sus funciones puede causar daños y/o perjuicios, existiendo la obligación jurídica de soportar algunos y otros no, por lo que, a fin de determinar cuáles deben soportarse, es necesario realizar un análisis subjetivo de la conducta del Estado para verificar si en el caso concreto se actuó con fundamento legal o causa jurídica de justificación, en otras palabras, se requiere comprobar si el Estado es culpable o no del hecho ilícito, el cual, como un acto contrario al ordenamiento jurídico, es generado por la intención, la imprudencia, impericia, negligencia, mala fe, abuso de derecho e inobservancia normativa, esto es, por la culpa en sentido amplio (hecha excepción del caso fortuito y la fuerza mayor)

Por ejemplo, la LFRPE establece que al Estado le corresponderá probar que, conforme a los adelantos de la ciencia, no le fue posible prever el resultado, supuesto en el cual el propio Estado habría actuado *correctamente*, es decir, se habría causado el daño o perjuicio pero al no haber sido posible preverlo, no existiría obligación de indemnizar, lo cual implicaría que para llegar a esa

determinación, se tendría que haber analizado, necesariamente, si la conducta generadora fue lícita o ilícita.

Dicha idea de culpa, se sustenta en un criterio objetivo y abstracto de conducta, en el que el obrar del sujeto material se encuentra limitado, no por su parecer personal ni de acuerdo a sus costumbres, sino a lo que una persona razonable haría en su lugar en determinadas circunstancias.

En ese sentido, la presente tesis se ha dividido en tres capítulos; en el primero se analizará el origen y evolución de la institución de la responsabilidad extracontractual del Estado, los antecedentes legislativos en México, su base constitucional y legal, sus características, requisitos, las eximentes de responsabilidad, los sujetos de la obligación jurídica, el procedimiento para hacerla efectiva, así como las indemnizaciones; en el segundo capítulo se estudiará el concepto de culpa en sentido amplio, analizando su evolución y su regulación en la legislación mexicana, así como diversas concepciones doctrinarias, y, finalmente, en el tercer capítulo se analizarán los conceptos de actividad administrativa irregular y la obligación jurídica de soportar los daños, a fin de determinar la manera en la que el concepto de culpa se encuentra inmerso en nuestro sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

CAPÍTULO 1. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

En primer término, es importante señalar que la responsabilidad civil² puede ser contractual o extracontractual.

La primera es, como su nombre lo indica, la que deriva de un acuerdo previo de voluntades entre los sujetos, es decir, existe un vínculo jurídico que ha nacido de un acto jurídico, normalmente un contrato, en el que las partes pactan una serie de derechos y obligaciones, así como responsabilidades derivadas de incumplimientos, sin perjuicio de que la Ley también los establezca como inherentes al contrato. La segunda, cuando entre los sujetos no existe relación jurídica contractual, sino que el daño se ocasiona por actos ilícitos o bien, por el actuar de las autoridades en la prestación de un servicio público o simplemente en la acción u omisión de actos inherentes a sus atribuciones estatales.³

Para efectos de la presente tesis, nos ocuparemos de la responsabilidad civil extracontractual del Estado.

1.1 Origen y evolución

El origen de la responsabilidad civil extracontractual, nos remonta, sin duda, a la antigüedad. Diversos ordenamientos como el Código de Hammurabi, las

² La responsabilidad civil es la imputación a un sujeto de un hecho dañoso sufrido por otro sujeto, mediante la aplicación de un determinado criterio normativo en virtud del cual el sujeto declarado responsable está obligado al resarcimiento patrimonial del dañado. Cfr. Leguina Villa, Jesús. *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, Tecnos, Madrid, segunda edición, 1983. Pág. 128.

³ Fernández Fernández, Vicente. *Responsabilidad Patrimonial del Estado en México e Iberoamérica*. Porrúa, primera edición, México, 2010. Pág. 4.

Leyes de Manú y el derecho hebraico de los libros Génesis y Éxodo, así como la Lex Aquilia de damno, preveían consecuencias para aquél que causara un daño a otro⁴.

No obstante, la idea de que el Estado debía responder por los daños o perjuicios causados con motivo de sus actividades, es algo relativamente reciente. Basta recordar las circunstancias imperantes en el llamado *Estado absolutista*, conforme al cual el propio Estado se caracteriza por la concentración absoluta de poder en el monarca o rey, por lo que surgen las expresiones “*the king cannot be wrong*” y “*el estado soy yo*”. El poder supremo radicaba en una sola persona y el individuo carecía de una protección real a su esfera jurídica, el derecho se reducía a la voluntad real hecha norma, por lo tanto el Estado no se encuentra obligado a responder por los daños y perjuicios causados con motivo de sus actividades.

Con el surgimiento de la revolución francesa, aparecen a escena algunos principios que hoy conocemos ampliamente como el de legalidad e igualdad ante la ley, cuyas consecuencias jurídicas, con el tiempo, permiten a los particulares intentar acciones en contra del Estado con motivo del ejercicio de sus funciones.

La doctrina coincide en que el origen de la responsabilidad patrimonial del Estado se da en Francia, con algunas resoluciones del Consejo de Estado de dicho país, por virtud de las cuales se condena al propio Estado a responder

⁴ *La responsabilidad patrimonial del Estado*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera edición. México, noviembre 2011. Pág. 63.

por los daños o perjuicios causados por sus funcionarios públicos a los particulares.

En términos generales, podemos señalar cuatro etapas de la responsabilidad patrimonial del Estado:⁵

I. *Irresponsabilidad patrimonial del Estado y de sus funcionarios.* Esta etapa se encuentra comprendida hasta principios del siglo XX y se ve afectada con el surgimiento de la primera guerra mundial.

Dicha etapa se caracteriza, como se señaló, por las expresiones “*the King cannot be wrong*” y “*el Estado soy yo*”, y porque conceptos como soberanía y responsabilidad son incompatibles, por lo que se puede afirmar que el Estado es irresponsable por los daños o perjuicios causados a los bienes o derechos de los particulares, quienes se encuentran obligados a “soportar” los mismos;

II. *Responsabilidad del funcionario público e irresponsabilidad del Estado.* Se inicia con la primera guerra mundial. El Estado es una ficción jurídica creada por los individuos que actúa a través de sus agentes públicos. Por tal motivo son, precisamente éstos, quienes deben responder por sus conductas ilícitas;

III. *Responsabilidad del funcionario y responsabilidad parcial del Estado.* Esta etapa continúa con la responsabilidad directa del servidor público, por los actos ejecutados en ejercicio de sus funciones, sin embargo, se caracteriza porque se puede demandar al Estado una vez que se ha demostrado que el agente

⁵ Cfr. *Ibíd.* Págs. 66 a 71.

estatal no cuenta con recursos suficientes para responder por los daños o perjuicios causados.

En dicha etapa aparecen las figuras de responsabilidad subsidiaria y solidaria del Estado. Por virtud de la primera, el Estado es responsable únicamente cuando se ha declarado culpable al servidor público (bajo el principio civilista de culpa en sentido estricto), pero éste es insolvente, por lo que no tiene bienes suficientes para responder por los daños y perjuicios causados; con motivo del segundo tipo de responsabilidad, es decir, la solidaria, el particular afectado tiene la posibilidad de demandar indistintamente al Estado o al servidor público, cuando la falta cometida por este último se considera como grave, regularmente asociada al dolo.

Cabe señalar que esta etapa se caracteriza por la dificultad que tienen los sujetos afectados para individualizar al servidor público y para probar las conductas culposas o dolosas, y

IV. *Responsabilidad directa y objetiva del Estado.* En esta etapa ya no es necesario individualizar e imputar los daños y perjuicios al servidor público, por lo que se puede demandar directamente al Estado, el cual se encuentra obligado a responder por la afectación causada al particular. Adicionalmente, este último no debe probar el dolo o la culpa del servidor público, sino únicamente que el daño o perjuicio fue causado por la actividad del propio Estado y que no se tenía la obligación jurídica de soportarlo.

En resumen, podemos afirmar que hemos pasado de una total y absoluta irresponsabilidad del Estado y de sus funcionarios, hasta llegar a una responsabilidad objetiva y directa.⁶

1.2 Responsabilidad extracontractual del Estado en la legislación civil

A continuación se presentan algunas disposiciones legales que han regulado la responsabilidad extracontractual del Estado, previamente a la entrada en vigor de la reforma constitucional que establece que ésta será objetiva y directa.

Cabe señalar que si bien, como lo señala Álvaro Castro Estrada, desde que se consumó la independencia han existido un buen número de disposiciones legales que han regulado la responsabilidad del Estado⁷, para efectos de la presente tesis nos centraremos en aquellas que, previo a la reforma constitucional correspondiente, establecían un régimen de responsabilidad del Estado indirecto, en algunos casos subsidiario y, en otros, solidario.

1.2.1 Código civil de 1928

La responsabilidad extracontractual del Estado en México, previamente a la reforma constitucional que se desarrollará en el numeral siguiente, se regía por diversas disposiciones en materia civil.

⁶ Cfr. Acosta García, Cristian Miguel. *Responsabilidad Patrimonial del Estado, Teoría y Casos Prácticos*. Novum, México, 2012. Pág. 11.

⁷ Cfr. Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Porrúa, segunda edición. México, 2000. Pág. 147.

En primer término, el artículo 1910 del código civil de 1928, establece el principio general de la responsabilidad civil, en los términos siguientes:

“Art. 1910. 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.”

El diverso artículo 1830 del propio código civil, señala que por *hecho ilícito* debe entenderse todo *aqué*l contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres.

Por su parte, el artículo 1928 de referido código, hasta el año de 1994, establecía que:

“Art. 1928. El Estado tiene la 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.”

De lo señalado, se advierte que la responsabilidad extracontractual del Estado era *subsidiaria*, es decir, sólo podía intentarse una acción en contra del propio

Estado, una vez que se había demandado al servidor público en lo individual y éste no contaba con bienes suficientes para responder por el daño o perjuicio causado. Lo anterior, obedece a que el concepto de subsidiariedad supone que el verdadero *culpable* del ilícito civil es el funcionario público y, consecuentemente, el Estado sólo responderá si dicho funcionario no tiene bienes o los que tiene son insuficientes para resarcir el daño o perjuicio causado.

En ese sentido, sin perjuicio del análisis que se realizará en el capítulo II de esta tesis sobre el concepto de *culpa*, podemos señalar que, en el caso que nos ocupa, es un error de conducta intencional o fortuito del servidor público, el cual debe valorarse en abstracto. Esto es, para determinar si el mencionado agente estatal resulta responsable, se debe dilucidar si éste actuó de manera diferente a como lo hubiera hecho alguien prudente y diligente en su lugar.

Al respecto, señala Sánchez Medal que “[...] *habría que probar que el funcionario público a quien se pretenda imputar la culpa para efectos de responsabilidad civil extracontractual, obro en forma distinta a la que hubiera actuado en condiciones semejantes otro funcionario prudente y diligente [...]*”.⁸

A partir de enero de 1994⁹, el artículo 1928 del código civil pasó a ser el 1927, para quedar como sigue:

⁸ Cfr. Citado por Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Ob. Cit. Pág. 196.

⁹ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1994.

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

Como puede advertirse, la responsabilidad patrimonial del Estado en México era directa solo para los casos de dolo del funcionario público y subsidiaria para los demás asuntos, es decir, aquellos supuestos en los que existiera culpa por parte del funcionario. Dicha responsabilidad prácticamente era inoperante, por lo que se afirma que en México existía una irresponsabilidad patrimonial del Estado, ya que en la práctica resultaba muy difícil probar los extremos normativos correspondientes. Al respecto, Luis José Béjar Rivera comenta “[...] su operatividad demostraba su ineficacia.”¹⁰

Asimismo, Sánchez Medal señala que la subsidiariedad “[...] es exactamente la de un fiador que goza de los beneficios de orden y exclusión, puesto que para poder intentar hacerla efectiva, el particular afectado necesitará previamente haber logrado sentencia condenatoria en contra del citado funcionario y después haber tratado en vano de obtener a través de la ejecución de esa

¹⁰ Béjar Rivera, Luis José. *Apuntes sobre la responsabilidad patrimonial del Estado*, en ARS IURIS 42/2009, Revista del Instituto Panamericano de Jurisprudencia, Universidad Panamericana, México, 2009, pág. 305.

sentencia, la satisfacción completa de dicha condena, lo cual hace necesario que transcurra mucho tiempo antes de poder enderezar la respectiva acción subsidiaria en contra del Estado".¹¹

En resumen, la responsabilidad extracontractual del Estado, regulada en el mencionado artículo 1927 del código civil, se caracteriza por lo siguiente: en primer término, es necesario acreditar el dolo o la culpa del servidor público, lo que implica, por un lado, identificar a la persona responsable y, por el otro, demostrar que el funcionario correspondiente actuó con negligencia, imprudencia, impericia o con la intención de causar el daño o perjuicio; en segundo lugar, se debe probar que la conducta u omisión del agente estatal es ilícita y, por último, acreditar la insolvencia del servidor público para que el Estado sea responsable de manera subsidiaria o solidaria, según sea el caso.¹²

Ahora bien, antes de concluir el presente numeral, es importante mencionar que previamente a la publicación de la reforma constitucional que estableció a la responsabilidad patrimonial del Estado como objetiva y directa, la LFRASP¹³ establecía un procedimiento administrativo para exigir la referida responsabilidad, con las características de ser subjetiva, pero ahora directa, no obstante dicho procedimiento no tuvo los alcances deseados.¹⁴

¹¹ Citado por Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Ob. Cit. Pág. 196.

¹² Cfr. Béjar Rivera, Luis José. Ob. Cit. Pág. 308.

¹³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

¹⁴ Dicha Ley establecía que cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se hubiera determinado la responsabilidad del servidor público y ésta hubiera causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrían acudir ante la Secretaría de la Función Pública o el contralor interno respectivo, para que dichos funcionarios elaboraran un dictamen que a su vez comunicarían a la dependencia o entidad a la que el infractor se encontrara adscrito, a fin de que, en su caso, se reconociera la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios causados en cantidad líquida y se ordenara su pago, sin necesidad de acudir a la instancia judicial o a cualquier otra.

1.3 Fundamento constitucional

El 14 de junio de 2002, se modificó el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que pasó a denominarse *De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado*, adicionándose un segundo párrafo al artículo 113 constitucional, para quedar como sigue:

“La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes y derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a la indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

Con motivo de lo anterior, se configura en México una nueva garantía para los gobernados, a través de la cual pueden salvaguardar su derecho a la integridad

Asimismo, se señalaba que el particular podría acudir directamente ante la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeñara su empleo, para que éstas resolvieran respecto del resarcimiento de los daños o perjuicios. Si la dependencia o entidad determinaba que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisfacía al reclamante, se tendrían las vías jurisdiccionales correspondientes. Finalmente, se establecía que el Estado podría repetir en contra de los servidores públicos por el pago de la indemnización hecha a los particulares. Al respecto, Luis José Béjar Rivera señala lo siguiente: “[...] Desafortunadamente, esta inclusión de reparación patrimonial en la LFRASP nos parece que nunca se ajustó a sus verdaderos alcances, pues no debemos perder de vista, que continúa la visión de una responsabilidad subjetiva, aunque ahora directa del estado, en la que forzosamente se debe decretar primero la conducta infractora del funcionario público, en cuyo procedimiento por cierto, no interviene el particular, salvo para presentar la denuncia o queja ante el superior jerárquico o el órgano de control interno; por tanto, el particular tendría que darle un seguimiento al procedimiento disciplinario (del cual no forma parte) y ver en qué momento la sanción administrativa resulta firme, y luego hacer el reclamo patrimonial, sin perder de vista, que resulta indispensable la ilicitud de la actuación del servidor público (pues de lo contrario no habría infracción) [...]” Béjar Rivera, Luis José. Ob. Cit. Págs. 308 y 309.

patrimonial¹⁵. Asimismo, “[...] con esta adición se genera un reentendimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado (ya no regulada por el derecho civil), y es actualizada la vía administrativa (como fue en su origen en el derecho francés) para promover los reclamos de reparación de daños y perjuicios sufridos por una actividad administrativa irregular [...]”.¹⁶

Uno de los principales motores de esta modificación constitucional, fue el hecho de que en México, según se señala en los propios considerandos de la reforma respectiva, resultara prácticamente imposible hacer efectiva la responsabilidad civil extracontractual del Estado. Lo anterior se explica, continúa señalando el proyecto de reforma, precisamente porque los principios “[...] en que se funda la actual responsabilidad del Estado, son los de la teoría de la culpa civil y los de la responsabilidad subsidiaria. Así pues, la doctrina moderna y los sistemas jurídicos de otros países nos han llevado a la conclusión de que la responsabilidad del Estado debe regirse por los principios propios del Derecho Público, en concreto del Derecho Administrativo, estableciendo una responsabilidad directa y objetiva, sin la necesidad de demostrar la culpa del servidor público [...]”

Esta “separación” del derecho civil supone el otorgamiento de competencia a tribunales administrativos para el conocimiento de la responsabilidad del

¹⁵ *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ob. Cit. Presentación.

¹⁶ Béjar Rivera, Luis José. Ob. Cit. Pág. 310.

Estado, ya que, se argumenta, “[...] los tribunales civiles no pueden inmiscuirse en el conocimiento de los asuntos del poder ejecutivo [...]”.¹⁷

Como señala Álvaro Castro Estrada, de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, se desprende que “[...] cualquier particular a quien se le haya causado algún daño en sus bienes o derechos, con motivo de la actividad administrativa del Estado, tendrá derecho a una justa indemnización[...]”¹⁸, ya que, en palabras del referido autor, “[...] constituye un trascendente avance de nuestro orden jurídico, puesto que se cumple un imperativo de justicia; se afianza el valor de la seguridad jurídica; se amplía la esfera de tutela jurídica de los gobernados; se dota a los administrados de un nuevo medio de defensa frente a la Administración Pública; se combate la impunidad del Estado; se mejora gradualmente la prestación de los servicios públicos, y en última instancia, se fortalece nuestro Estado de Derecho [...]”.¹⁹

1.4 Ley reglamentaria del segundo párrafo al artículo 113 constitucional

El artículo transitorio único de la reforma constitucional de fecha 14 de junio de 2002, señaló que la Federación, las entidades federativas y los municipios contarían con el periodo comprendido entre la publicación del Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según fuera el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del

¹⁷ Cfr. Moguel Caballero, Manuel. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Porrúa, México, 2006, Pág. 182.

¹⁸ Castro Estrada, Álvaro. *Nueva Garantía Constitucional. La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2002, Pág. XX.

¹⁹ *Ibíd.* Págs. XX-XXI.

mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

De conformidad con lo anterior, la expedición de las referidas leyes o la realización de las modificaciones, según fuera el caso, debían llevarse a cabo a más tardar el 1º de enero de 2004, tomando en cuenta que el decreto señalado en el párrafo precedente establece lo siguiente:

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

No obstante lo señalado, la LFRPE, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, y entró en vigor el 1º de enero de 2005, es decir, un año después del vencimiento del periodo establecido en el artículo único del Decreto de fecha 14 de junio de 2002.

1.5 Características de la responsabilidad patrimonial del Estado

La primera característica de la responsabilidad patrimonial del Estado es que ésta sea *extracontractual*. Lo anterior supone que la obligación de reparar el daño o perjuicio no surge de un acuerdo de voluntades celebrado entre el Estado y el particular afectado, es decir, de una relación contractual, sino de la infracción por parte del Estado del deber jurídico que tiene de abstenerse de afectar la esfera jurídica del individuo perjudicado, sin fundamento para ello.

1.5.1 Objetiva

El artículo 1 de la LFRPE establece, en congruencia con al segundo párrafo del diverso artículo 113 constitucional, que la responsabilidad patrimonial del Estado será objetiva y directa.

Lo anterior supone que [...] *la persona causante del daño responde de él, sin tomar en cuenta la voluntariedad en la comisión del delito [...]*.²⁰

Para la responsabilidad objetiva, es irrelevante si en la conducta causante del daño o perjuicio existió dolo o culpa, el surgimiento de la obligación se debe a que el sujeto dañado no tiene la obligación jurídica de soportar la afectación a su esfera jurídica. En este caso, el Estado debe reparar los daños o perjuicios causados, sin importar si su actuación fue prudente, negligente, torpe o incluso correcta.

Álvaro Castro Estrada señala al respecto, que la responsabilidad del Estado es objetiva, en virtud de que “[...] *descansa en el patrimonio de la persona lesionada y no más ya en la conducta del sujeto responsable por culpa o actuación ilícita, aun cuando las comprenda [...]*”.²¹ Asimismo, continúa mencionando dicho autor, “[...] *un régimen de “responsabilidad objetiva” significa que, independientemente de la conducta del servidor público que ocasione la lesión haya sido lícita o ilícita, regular o irregular, legítima o ilegítima, la lesión causada debe indemnizarse en tanto que tal acción u*

²⁰ Moguel Caballero, Manuel. Ob. Cit. Pág. 189.

²¹ Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Ob. Cit. Pág. 327

*omisión conculca un derecho a la integridad patrimonial que se contempla previamente como garantía. Lo anterior significa que la lesión (o daño en sentido amplio) resentida por un particular constituye un “perjuicio antijurídico”, lo cual no implica una antijuridicidad referida a la conducta del agente causante del daño, sino el perjuicio antijurídico en sí mismo [...]”.*²²

En este tipo de responsabilidad, en algunas ocasiones se debe responder por el riesgo creado en una actividad determinada, ya que la ley “entiende” que el objeto de que son dueños las personas, la industria que explotan o el acto que realizan, supone un peligro especial para los demás.

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado la diferencia que existe entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva, al señalar que ésta radica en que mientras la responsabilidad subjetiva implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, la objetiva se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa. Asimismo, señala nuestro máximo órgano del Poder judicial, que del proceso legislativo que dio origen a la adición indicada, se advierte que en un primer momento el Constituyente consideró la posibilidad de implantar un sistema de responsabilidad patrimonial objetiva amplia, que implicaba que bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente, pero posteriormente decidió restringir esa primera amplitud a fin de centrar la calidad

²² Cfr. Castro Estrada, Álvaro. *Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la constitución mexicana*, en la Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 8. Biblioteca Jurídica Virtual. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003.

objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado a los actos realizados de manera irregular, debiendo entender que la misma está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad, propios de la responsabilidad subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil. Así, cuando se alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular "con motivo de su actividad administrativa irregular", abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.²³

A este respecto, Juan Carlos Marín señala que se está frente a una responsabilidad objetiva cuando se prescinde de la culpa (ilicitud) como criterio de atribución de responsabilidad; basta que el daño sea consecuencia de un hecho de la persona cuya responsabilidad se persigue para que nazca la obligación de indemnizar.²⁴

Por su parte, Miguel S. Marienhoff comenta que lo objetivo o subjetivo de la responsabilidad responde a criterios distintos que se diferencian entre sí, uno, el de la responsabilidad objetiva, tiene en cuenta el hecho dañoso, del cual deriva el daño respectivo (prescinde de la idea de culpa), el otro, el de la

²³ Novena época, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Junio de 2008, Constitucional, tesis P/J. 43/2008, pág. 719. "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA".

²⁴ Cfr. Marín González, Juan Carlos. *La responsabilidad patrimonial del Estado en México*. Breviarios Jurídicos. Porrúa, México, 2004. Pág. 28.

responsabilidad subjetiva, considera la parte intelectual, psíquica, del autor del hecho, apareciendo como base de la responsabilidad la noción de culpa.²⁵

Jesús González Pérez señala que el sistema de responsabilidad objetiva supone abandonar el criterio subjetivo de la culpa o negligencia como determinante de la responsabilidad patrimonial. Al prescindir de toda idea de ilicitud o culpa, manifiesta dicho autor, el fundamento de la responsabilidad se desplaza a la del patrimonio de la persona lesionada; el concepto mismo de lesión patrimonial se convierte en basamento del sistema. En ese sentido, lo relevante no es el proceder antijurídico de la administración, sino la antijuridicidad de resultado o lesión.²⁶

En resumen, podemos señalar que en materia de responsabilidad objetiva, la conducta de los agentes públicos no es el dato relevante, sino la relación causa-efecto entre la actividad que se imputa al Estado y la lesión jurídica ocasionada. La ilicitud del hecho dañoso deriva de su efecto negativo injustificado sobre el patrimonio del particular, no de la valoración reprobable de la conducta que lo haya causado, ya que es independiente de toda idea de culpa en la producción del daño.²⁷

²⁵ Cfr. Marienhoff, Miguel S. *Responsabilidad extracontractual del Estado por las consecuencias de su actitud "omisiva" en el ámbito del derecho público*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. Pág. 64.

²⁶ Cfr. González Pérez, Jesús. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. Civitas, Thomson Reuters. Quinta edición. España. Págs. 456 y 457.

²⁷ Cfr. Cobo Olvera, Tomás. *El procedimiento para la exigencia de la responsabilidad patrimonial a las administraciones públicas. Normativa, jurisprudencia, doctrina, formularios*. 4.ª edición, Bosch. España, 2007. Pág. 71.

1.5.2 Directa

Como se señaló en el numeral precedente, la responsabilidad patrimonial del Estado además de ser objetiva, es directa.

Esto significa que si una persona es afectada en su esfera jurídica por el Estado, puede exigir de éste el resarcimiento de los daños o perjuicios causados, sin necesidad de demandar primero al servidor público responsable.

Lo anterior implica, como puede inferirse, que no es necesario que el particular afectado identifique al agente estatal que le ha causado el daño o perjuicio, ya que la conducta dañosa le será imputable al Estado.

Lo señalado encuentra su fundamento en la denominada teoría del órgano, por virtud de la cual el Estado manifiesta su voluntad a través de personas físicas denominadas servidores públicos, quienes actúan a nombre del propio Estado, por lo que los actos realizados por dichos servidores le son atribuibles a éste.

Al respecto, Álvaro Castro Estrada señala que un régimen de responsabilidad directa “[...] significa que es el Estado quien responde al reclamo de indemnización que le formulan los particulares cuando la actuación de los servidores públicos le ocasionen lesiones a sus respectivos patrimonios, en la inteligencia de que el Estado se reserva de repetir lo pagado contra los

*servidores públicos que con su actuar (o no actuar en tratándose de una conducta omisiva) haya incurrido en falta o infracción grave [...]”.*²⁸

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que se advierte que la "responsabilidad directa" significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor.²⁹

1.6 Sujetos

Los sujetos de la responsabilidad patrimonial del Estado son el particular y el propio Estado.

Como cualquier relación jurídica obligacional, existen dos sujetos, el activo y el pasivo. El sujeto activo es el particular que a causa de una actividad administrativa irregular a cargo del Estado, resiente un daño o perjuicio en su esfera jurídica sin tener la obligación jurídica de soportarlo. Por su parte, el sujeto pasivo es el Estado que tiene la obligación de indemnizar.

²⁸ Castro Estrada, Álvaro. *Nueva Garantía Constitucional. Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Ob. Cit. Pág. 225.

²⁹ Novena Época, no. registro: 169424, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Junio de 2008, constitucional, tesis: P./J. 42/2008, Pág. 722. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Como se señaló, el Estado manifiesta su voluntad a través de personas físicas denominadas servidores públicos, quienes actúan en representación de éste (teoría del órgano), por lo que los actos ejecutados por dichos servidores públicos en el ejercicio de su cargo, puesto o comisión, son imputables al propio Estado.

Álvaro Castro Estrada señala que un aspecto ligado íntimamente al sujeto pasivo de la relación, es la imputabilidad. Al respecto, advierte que en la práctica no siempre es fácil identificar cuál es la entidad de la administración a quién puede imputarse la obligación reparadora, toda vez que en gran número de ocasiones pueden presentarse actos u omisiones productores de daños correspondientes a diversas entidades, o bien que una entidad ejecute la orden de otra. Por tal motivo, continúa señalando dicho autor, se deduce la conveniencia de examinar cada caso en particular para determinar el alcance de la obligación reparadora de la o las entidades administrativas involucradas en la producción del daño reparable.³⁰

Así, el artículo 2 de la LFRPE establece los sujetos a los que le será aplicable dicho ordenamiento legal, en los términos siguientes:

“Artículo 2. Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación,

³⁰ Cfr. Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Ob. Cit. Págs. 329 y 330.

organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal”.

Cabe señalar, que si bien el mencionado artículo 2 contempla a los poderes legislativo y judicial como sujetos de la ley, dichos poderes únicamente serán responsables por actos dañosos materialmente administrativos, y no por los de naturaleza materialmente legislativos o judiciales, respectivamente.³¹

Finalmente el Estado, en términos del artículo 30 de la LFRPE, tendrá carácter de sujeto pasivo de la relación, cuando se reclame un daño que tenga como causa inmediata y directa una determinación del propio Estado, que haya sido ejecutada por un concesionario.

1.7 Requisitos de la responsabilidad patrimonial del Estado

Podemos afirmar que son tres los requisitos generalmente aceptados por la doctrina para que se configure la responsabilidad patrimonial del Estado: la existencia de un daño o perjuicio; que dicho daño o perjuicio pueda ser imputable al Estado por su actividad administrativa, y que exista un nexo causal entre ambos.

³¹ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La responsabilidad Patrimonial del Estado*. Ob. Cit. Pág. 133.

1.7.1 Daño

Los artículos 2108 y 2109 del CCF establecen lo que debe entenderse por daño y perjuicio, respectivamente, al señalar que el primero es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de la obligación, mientras que perjuicio es la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido por el cumplimiento de la obligación.

Ahora bien, nuestros tribunales federales han interpretado que daño es aquel deterioro o menoscabo, destrucción, ofensa o dolor que se provocan en la persona, cosas o valores morales o sociales de ésta, y perjuicio el lucro cesante, toda ganancia o provecho que deja de percibirse a consecuencia de un acto ilícito.³²

Al respecto, Javier Indalecio Barraza menciona que daño es el detrimento o destrucción de los bienes de una persona, entendiendo por tales bienes los objetos materiales que puede poseer ésta, o su integridad física, o aquellos elementos espirituales que hacen al pleno goce de su vida.³³

Asimismo, García de Enterría y Tomas Ramón Fernández señalan que la lesión debe ser tal en sentido estricto, es decir, antijurídica. Para que exista lesión resarcible, continúa mencionando dicho autor, se requiere que el detrimento patrimonial sea antijurídico, no ya porque la conducta de su autor

³² Cfr. Novena Época, Registro: 190989, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XII, Octubre de 2000, Materia(s): Laboral, Tesis: XII.2o.7 L, Página: 1285.

³³ Cfr. Indalecio Barraza, Javier. *Responsabilidad Extracontractual del Estado*. Fondo Editorial de Derecho y Economía. Argentina, 2003. Pág. 89.

sea contraria a derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo.³⁴

Los daños pueden ser materiales, personales y morales³⁵. Los materiales son aquellos que producen afectación a los derechos de contenido patrimonial; los personales son aquellos que atentan contra la integridad física de las personas, como las enfermedades y cualquier alteración a la salud, y los morales, que son las afectaciones causadas a una persona en sus derechos no patrimoniales.

Asimismo, los daños o perjuicios, de acuerdo al artículo 4 de la LFRPE, deben ser reales, valuables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

Por daño real debemos entender el cierto ya producido. Los llamados daños eventuales o simplemente posibles, pero no actuales, se excluyen del concepto de efectivo. Dicho en otras palabras, debe existir certeza de su acaecimiento en el tiempo³⁶, ya que si no existe daño no puede existir ni relación de causalidad ni derecho lesionado mediante un actuar jurídico.³⁷

Asimismo, el daño debe ser, como se señaló, evaluable en dinero, ya que una de las bases en que descansa la responsabilidad patrimonial del Estado es la

³⁴ Cfr. García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. II. Civitas, Madrid, 1991. Págs. 366 y 367.

³⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La responsabilidad Patrimonial del Estado*. Ob. Cit. Pág. 139.

³⁶ Cfr. Olvera Cobo, Tomás. Ob. Cit. Pág. 76.

³⁷ Cfr. González Pérez, Jesús. Ob. Cit. Pág. 372

existencia de lesión o daño evaluable económicamente.³⁸ Este requisito concurre cuando se ha producido un autentico quebranto patrimonial, no cuando solo ha habido simples molestias o perjuicios subjetivos sin trascendencia económica objetiva.

Adicionalmente, el daño debe ser individualizado con relación a una persona o grupo de personas, ya que al ser el fundamento ultimo de la responsabilidad patrimonial del Estado el principio de igualdad ante las cargas públicas, es obvio que únicamente serán indemnizados los daños que afecten individualmente a una persona o grupo de personas y no los que afecten con carácter general a todos los administrados.³⁹

1.7.2 Daño o perjuicio a causa de una actividad administrativa irregular

Este requisito de la responsabilidad patrimonial del Estado tiene una amplia relación con el desarrollo del tercer capítulo de este trabajo, respecto de la presencia de la culpa en dicha responsabilidad, por lo que lo analizaremos nuevamente y de manera más profunda más adelante. Sin embargo, para efectos de este apartado, nos limitaremos a señalar qué debe entenderse por actividad administrativa irregular desde el punto de vista constitucional y legal, así como sus características.

Como se señaló en el apartado de base constitucional, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el segundo párrafo del

³⁸ Cfr. *Ibidem*. Pág. 378.

³⁹ González Pérez, Jesús. *Ob. Cit.* Pág. 397.

artículo 113, que la responsabilidad del Estado será objetiva y directa por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes y derechos de los particulares.

La LFRPE establece que la actividad administrativa irregular es aquella que cause un 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.

Es importante recordar que los daños que sufren los particulares por la actividad propia del Estado pueden ser de dos tipos: los que se causan por su actividad regular, y aquellos que derivan de su actividad irregular.

En ese sentido, la LFRPE al establecer el alcance de la actividad administrativa irregular, entiende que solo en el supuesto de que el particular resienta un daño o perjuicio derivado de actividades propias del Estado ejecutadas de manera anormal, esto es, sin atender a las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración, puede actualizarse la responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado.⁴⁰

Al respecto, Juan Carlos Marín manifiesta que el mandato constitucional nos señala que “[...] *solo se responde allí donde haya un comportamiento culpable, esto es, irregular del Estado [...]*.”⁴¹

⁴⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La responsabilidad patrimonial del Estado*. Ob. Cit. Pág. 149.

⁴¹ Marín González, Juan Carlos. Ob. Cit. Pág. 33.

Por su parte, Álvaro Castro Estrada señala que la *irregularidad* debe interpretarse como toda actividad administrativa del Estado que cause daño. Lo que, como puede advertirse, no toma en cuenta la anormalidad o ilicitud de la conducta dañosa, sino únicamente que pueda atribuirse a la administración pública. Asimismo, dicho autor manifiesta que el concepto de actividad administrativa irregular, con motivo de la expresión “objetiva y directa”, obliga a interpretar dicha actividad como inherente al patrimonio dañado (dato objetivo) y no a la conducta ilícita, irregular o ilegítima que produce el daño, ya que de asociar la irregularidad al concepto de conducta y no al de daño, llevaría inexorablemente a una responsabilidad de carácter subjetiva, en lugar de objetiva.⁴²

Al respecto, cabe adelantar que nosotros sostenemos que actualmente, en algunos casos, la responsabilidad patrimonial del Estado en México es subjetiva no obstante que la Constitución Política la califique como “objetiva”, precisamente porque el concepto de actividad administrativa irregular por sí mismo, en determinados supuestos, atiende a la conducta del agente estatal y no a la lesión antijurídica, tema que será desarrollado en el capítulo 3 del presente trabajo.

Finalmente, cabe señalar que cuando la ley habla de actividad administrativa irregular, debe entenderse que la falta o ilícito sancionable puede derivar de un hecho omisivo, *in omitiendo*, como también de uno de comisión. En el primero de los casos es indispensable que el derecho positivo establezca el deber

⁴² Cfr. Castro Estrada, Álvaro. *Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la constitución mexicana*. Ob. Cit.

jurídico que el sujeto omiso debió de cumplir. Asimismo, es importante mencionar que la responsabilidad por omisión tiene el carácter de objetiva, si se considera que la responsabilidad que surge del hecho o del acto de omisión toma esencialmente en cuenta el incumplimiento del deber mencionado, con prescindencia de la idea de culpa.⁴³

1.7.3. Causalidad

No es suficiente que exista un daño o perjuicio causado al particular, además es necesario para que se actualice la responsabilidad patrimonial del Estado, que exista un nexo causal entre dicho daño o perjuicio y la acción u omisión irregular atribuible al Estado. Se requiere que la lesión a la esfera jurídica del afectado sea directamente imputable al Estado, por haberla provocado en el ejercicio de las actividades que le son propias.

En opinión de Álvaro Castro Estrada, las condiciones para que un daño o perjuicio sea imputable al Estado son: a) la acción u omisión de su actividad o función administrativa expresada en forma de actos y hechos administrativos; b) la relación del Estado y sus agentes; c) la titularidad del Estado de la actividad administrativa o servicio público que preste a través de sus agentes.⁴⁴

⁴³ Cfr. Marienhoff, Miguel S. Ob. Cit. Pág. 12-14 y 65-67. Cabe recordar, como lo señala el propio Marienhoff, existen dos tesis acerca del acto omisivo: la primera (Toullier) que sostiene que si el que pudiendo actuar para evitar el daño no lo hace, se le considera responsable como autor del daño y, la segunda (Aubry et Rau), que tiene un criterio consistente en argumentar que el que por cualquier medio hubiese ocasionado un perjuicio a otro, sólo será responsable cuando una disposición de la ley le impusiere la obligación de cumplir el hecho omitido.

⁴⁴ Cfr. Castro Estrada, Álvaro. *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*. Ob. Cit. Pág. 307 y 308.

Para Javier Indalecio la relación de causalidad es la conexión o correspondencia entre la acción del Estado y un hecho dañoso, en tanto y en cuanto ese accionar sea el origen y fundamento de ese perjuicio.⁴⁵

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que para probar la vinculación existente entre un hecho y las consecuencias que acarrea, es necesario demostrar que aquél es relevante o ha influido para producir el resultado dañoso, lo que implica descartar todos los elementos intrascendentes en el resultado, es decir, deben determinarse las consecuencias más adecuadas, eficaces, directas, indispensables, próximas y decisivas para provocar la lesión.

Juan Carlos Marín, en relación a la importancia de la causalidad en la responsabilidad objetiva, señala que en muchas ocasiones la defensa que puede esgrimir el demandado pasa por probar que no existe un vínculo causal entre el hecho que se le imputa y el daño que se ha producido.⁴⁶

1.8. Eximentes de responsabilidad

El artículo 3 de la LFRPE regula aquellas circunstancias que, de presentarse, impiden el surgimiento de la responsabilidad patrimonial. Nos referimos al caso fortuito o la fuerza mayor, a aquellos daños que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no su hubieren podido prever o evitar

⁴⁵ Cfr. Indalecio Barraza, Javier. Ob. Cit. Pág. 103.

⁴⁶ Cfr. Marín González, Juan Carlos. *La responsabilidad Patrimonial del Estado en México*. Ob. Cit. Pág. 43.

según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y, finalmente, en aquellos casos en que el solicitante sea el único causante del daño.

Respecto del caso fortuito y la fuerza mayor, ambos son acontecimientos imprevisibles e inevitables, sin embargo su diferencia radica en que el primero es un hecho de la naturaleza y la segunda es una circunstancia del hombre.

Al respecto, nuestros tribunales han interpretado que los elementos y efectos fundamentales del caso fortuito y la fuerza mayor son los mismos, pues se trata de sucesos de la naturaleza o de hechos del hombre que, siendo extraños al obligado, lo afectan en su esfera jurídica, impidiéndole temporal o definitivamente el cumplimiento total o parcial de la obligación, sin que tales sucesos o hechos puedan ser imputables directa o indirectamente por culpa, y cuya afectación no puede evitar con los instrumentos de que dispone, para prevenir su acontecimiento o para oponerse a él y resistirlo.⁴⁷

No obstante, para el sistema jurídico español en materia de responsabilidad patrimonial, resulta relevante la distinción entre las dos instituciones señaladas, ya que la fuerza mayor exonera al Estado de responder por los daños y perjuicios causados, a diferencia del caso fortuito, que se desenvuelve dentro del ámbito de la actividad del Estado. En ese sentido, la fuerza mayor se

⁴⁷ Cfr. Séptima Época, Sala Auxiliar, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Informe 1979, laboral, tesis 11, pág. 36. CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR. ELEMENTOS.

caracteriza por la determinación irresistible y la exterioridad, en contraposición al caso fortuito cuyas características son la indeterminación y la interioridad.⁴⁸

En el mismo sentido, Parada Vázquez señala que la esencia de la fuerza mayor radica tanto en la externidad del hecho respecto del bien o patrimonio que resulta dañado, como en la imposibilidad de evitar o resistir su producción; y no ciertamente en su imprevisibilidad, dado que la víctima del acontecimiento pudo haber imaginado que éste se produjera. La fuerza mayor, por tanto, se produce cuando el evento que ocasiona la lesión no pudo preverse o, aunque se hubiera podido prever, no podía haberse evitado.⁴⁹

En lo que se refiere a los daños causados por hechos o circunstancias que no su hubieren podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, vale la pena señalar que serán objeto de un análisis más profundo en el capítulo III de este trabajo, y que formarán parte total de su desarrollo y de sus conclusiones.

Por el momento, señalaremos que dichos daños se encuentran excluidos del ámbito de responsabilidad del Estado, ya que atienden a un criterio de exoneración basado, igualmente, en la imprevisibilidad e inevitabilidad del daño causado, en virtud de los avances de la ciencia o arte, por lo que se considera

⁴⁸ Cfr. García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. Ob. Cit. Pág. 385.

⁴⁹ Cfr. Parada Vázquez, R. *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. 1ª edición, Ed. Marcial Pons. Madrid-Barcelona. 1993. Pág. 434.

que el Estado no obstante que haya causado un daño o perjuicio, actuó “correctamente”.⁵⁰

Finalmente, es necesario que la lesión en la esfera jurídica del particular pueda ser imputable al Estado, esto es, que exista una relación de causalidad entre la actividad administrativa irregular del Estado y el daño o perjuicio causado.

Por lo anterior, cuando el daño no ha sido causado por el Estado sino que éste es atribuible al particular, no existirá la obligación de indemnizar.

1.9. Procedimiento

El procedimiento inicia con la reclamación por parte del particular, la cual debe presentarse por escrito ante la dependencia, entidad u organismo constitucional autónomo responsable⁵¹, dentro del año siguiente a que se hubiere producido la lesión patrimonial o de que hubieren cesado sus efectos lesivos, si éstos fueren continuos, y dentro de dos años si se trata de daños personales o morales.

El escrito debe contener determinados requisitos como son: nombre o denominación o razón social del promoverte; domicilio para recibir

⁵⁰ Sin perjuicio de que se abundará más adelante, para que el Estado pueda ser exonerado por esta causa, en el procedimiento de reclamación correspondiente debe llegarse a la determinación, necesariamente, de que su conducta fue “correcta”, descartándose, por tanto, la posibilidad de que haya actuado de manera intencional o con negligencia o imprudencia, es decir, con culpa en sentido amplio.

⁵¹ Cabe señalar que hasta el 12 de junio de 2009, el órgano competente para conocer de las reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado era el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

notificaciones y personas autorizadas; la petición que se formula; los hechos o circunstancias respectivos; órgano u organismo al que se dirige; lugar y fecha de emisión, así como la firma del interesado.

Al demandante le corresponderá probar que le ha sido causada una lesión patrimonial en sus bienes o derechos, la cual no tenía la obligación jurídica de soportar, así como que el daño o perjuicio causado deriva de una actividad administrativa irregular del Estado, y que entre dicha actividad y la mencionada lesión, existe un nexo causal.

Por su parte, al Estado le corresponderá acreditar la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios, que los daños no son consecuencia de su actividad administrativa irregular, que los daños derivan de hechos o circunstancias que conforme a los avances de la ciencia o técnica existente no se hubieran podido prever, o la existencia de caso fortuito o fuerza mayor.

Con base en lo anterior, la dependencia, entidad u organismo constitucional autónomo, deberá resolver respecto de la procedencia de la reclamación intentada, valorando la existencia del daño o perjuicio causado, así como la forma en que éste deberá ser reparado.

En contra de la resolución que ponga fin al procedimiento de reclamación, procederá el recurso de revisión en sede administrativa o, en su caso, el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.10. Indemnizaciones

La figura de la responsabilidad patrimonial del Estado tiene por objeto reparar los daños o perjuicios causados al particular que no tiene la obligación jurídica de soportarlos, con motivo de la actividad administrativa irregular del propio Estado. En ese sentido, como lo señala Álvaro Castro Estrada, su finalidad consiste no tanto ya en sancionar una conducta reprochable de los servidores públicos, sino en reparar objetivamente una lesión cuya víctima no está obligada a soportar.⁵²

Para determinar el monto de la indemnización, se debe atender, según lo establece la LFRPE, al tipo de daño que se ha causado, es decir, si éste es material, personal o moral.

Tratándose de daños materiales, la indemnización debe fijarse tomando en cuenta los valores comerciales o de mercado, ya que según el artículo 12 de la LFRPE, la reparación del daño debe ser integral.

Asimismo, tratándose de daños personales, la indemnización debe realizarse con base en la LFT, específicamente tomando en consideración lo dispuesto

⁵² Cfr. Castro Estrada, Álvaro. *Nueva Garantía Constitucional. Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Ob. Cit. 333.

para los riesgos de trabajo⁵³. Adicionalmente, el particular afectado tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen.⁵⁴

De presentarse la muerte, la indemnización deberá realizarse conforme al artículo 1915 del CCF, que a su vez remite a la LFT.

Por lo que se refiere a los daños morales, en términos del artículo 14 de la LFRPE, éstos deben indemnizarse tomando en cuenta los criterios establecidos en el CCF, particularmente el diverso artículo 1916, cuyo monto no podrá exceder el equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.⁵⁵

Para pagar las indemnizaciones, los entes públicos federales deben tomar en consideración las bases siguientes:

1. Deberá pagarse en moneda nacional; podrá convenirse su pago en especie; la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo, para lo que, en todo caso, se deberá actualizar

⁵³ De acuerdo al tipo de incapacidad que se produzca (temporal, permanente parcial o permanente total), deberá realizarse la indemnización (artículos 491 a 495 de la LFT).

⁵⁴ El artículo 487 de la LFT establece dentro de los gastos médicos a la asistencia médica y quirúrgica, rehabilitación, hospitalización, medicamentos, material de curación, y aparatos de prótesis y ortopedia.

⁵⁵ Cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que el tope máximo establecido por la LFRPE es inadecuado y desproporcional porque obstaculiza la reparación íntegra de los daños, otorgando al Estado incentivos perversos para no intervenir suficientemente en la prevención de los daños. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXX, Septiembre de 2009, Pagina 454, Tesis 1ª CLIV/2009, Rubro "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTICULO 14, FRACCION II, SEGUNDO PARRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER UN TOPE MAXIMO PARA LAS INDEMNIZACIONES POR DAÑO MORAL, VIOLA EL ARTICULO 113 SEGUNDO PARRAFO DE LA CONSTITUCION GENERAL DEL REPUBLICA."

su monto al momento de su pago. Asimismo, procederá su actualización en caso de retraso en el pago conforme al CFF.

2. Se podrá cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes, realizando una proyección de los pagos en los términos en que fija la ley.

Asimismo, los entes públicos federales deberán cubrir las indemnizaciones con cargo a sus presupuestos, tomando en consideración la disponibilidad presupuestal, para lo cual dichos entes tendrán que considerar en sus anteproyectos de presupuestos, los montos que destinaran para cubrir indemnizaciones, incluyendo las de ejercicios anteriores.

Finalmente, es importante señalar que el Estado cuenta con el derecho de repetir en contra del servidor público directamente responsable de la lesión patrimonial, en términos del artículo 31 de la LFRPE, para lo cual se requiere de lo siguiente:

- a) Que al servidor público se le haya seguido un procedimiento administrativo disciplinario en el que se la haya declarado responsable, y
- b) Que la falta administrativa imputada a dicho servidor público haya sido calificada como grave.

CAPÍTULO 2. CULPA

2.1 Breve evolución, cambio de paradigma

La culpa, como condición del nacimiento de la responsabilidad⁵⁶ civil⁵⁷ y supuesto del hecho ilícito⁵⁸, es una apreciada conquista de la civilización. En los principios de ésta, los hombres no tomaban en cuenta la culpabilidad del victimario, no se consideraba si el hecho dañoso había sido causado por culpa o por una fuerza externa, sino que simplemente se castigaba con la venganza. Se podía afirmar, pues, que el sistema de responsabilidad era “objetivo”.

Al respecto, Colín y Capitán⁵⁹, señalan:

“[...] El hombre de las legislaciones primitivas no se preocupaba de la culpabilidad del que lesiona. Su instinto reacciona ciegamente contra cualquier ataque a su persona o a sus

⁵⁶ La voz responsabilidad proviene de *respondere*, que significa *inter alia*: “prometer”, “merecer”, “pagar”. Así *responsalis* significa: “el que responde” (fiador). En un sentido más restringido, *responsum* (“responsable”) significa: “el obligado a responder de algo o de alguien”. *Respondere* se encuentra estrechamente relacionada con *spondere*, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación (Gayo, *Institutas*, 3, 92), así como *sponsio*, palabra que designa la forma más antigua de obligación. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Porrúa, México, 2007, Pág. 3348.

⁵⁷ La responsabilidad civil es el nombre que toma la obligación generada por el hecho ilícito (y también por el riesgo creado), la cual se traduce en la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otros. Cfr. Bejarano Sánchez, Manuel. *Obligaciones Civiles*. Oxford. Quinta edición. México, 1999. Pág. 171.

⁵⁸ “Hecho ilícito es el contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres”. Art. 1830 del CCF. Ahora bien, el hecho ilícito como fuente de las obligaciones, se regula en el artículo 1910 del referido ordenamiento “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo”. En ese sentido, el hecho ilícito es una conducta antijurídica culpable y dañosa, que impone a su autor la obligación de reparar los daños, esto es, la responsabilidad civil. Bejarano Sánchez, Manuel. Ob. Cit. Pág. 171.

⁵⁹ Citado por Bejarano Sánchez, Manuel. Ob. Cit. Pág. 187.

bienes. Hiere a quien le hiere, ya sean un niño, un loco, un animal o un objeto material [...]”.

Posteriormente, la responsabilidad civil permitió sancionar únicamente al que pudo evitar la producción del daño y no lo hizo, naciendo la doctrina de la culpa o teoría subjetiva de la responsabilidad, por virtud de la cual únicamente se hacía responsable al causante *culpable*. En el siglo XVII, con una visión liberal, sólo se pudo hacer responsable al individuo frente a la sociedad por los actos cometidos con motivo de su libre albedrío. La influencia del derecho canónico convirtió a la culpa en un presupuesto de la responsabilidad, que veía al daño injusto como una especie de pecado jurídico.

Al respecto, Cesareo Consolo, señala lo siguiente:

*“[...] Se afirma muy a menudo que la culpa es el fundamento de la responsabilidad civil, que no puede existir responsabilidad si no hay culpa, que sólo la culpa de quién produce el daño puede legitimar el ejercicio de la acción del perjudicado para el resarcimiento del daño, que solo el que obra con culpa puede ser condenado a resarcir el daño, que sin culpa no puede existir acto ilícito [...]”.*⁶⁰

La culpa del autor del daño era considerada el pilar de la responsabilidad civil, surgiendo el principio que reza *no hay responsabilidad sin culpa*. Esta posición

⁶⁰ Citado por Luigi Corsaro. *Culpa y responsabilidad civil: la evolución del sistema italiano. Perfiles de la Responsabilidad Civil en el Nuevo Milenio*. Coordinador Juan Antonio Moreno Martínez. Dykinson, 2000. Pág. 136.

tradicional tiene su explicación, según argumenta Rodata, consciente o inconscientemente, sobre una serie de prejuicios metajurídicos, como son:

a) En primer lugar, un prejuicio de carácter histórico, según el cual se trata de imponer la antigua concepción del instituto de la responsabilidad civil por culpa - que tenía su justificación en otro condicionamiento social, históricamente superado - en una situación social como la de nuestros días, que aparece profundamente cambiada; o bien se llega a negar incluso, en atención a una tradición histórica defectuosamente entendida, la posibilidad misma de encontrar otro fundamento a la responsabilidad civil que no sea la culpa;

b) En segundo lugar, un prejuicio ideológico, en virtud del cual la adopción y consolidación del criterio de la culpa correspondía a un nivel de civilización superior. En base a ésta (la culpa), se trata de identificar la lucha por el progreso (incluso por el progreso jurídico) con la lucha por el triunfo del principio de la culpa. De esta manera, cualquier intento de sustitución de dicho criterio por otro implicaría un retroceso a concepciones de la responsabilidad civil propias de los pueblos primitivos, y

c) Finalmente, hay un prejuicio de carácter lógico, por virtud del cual se pretende elaborar un concepto de responsabilidad civil cuyo fundamento sea totalmente idéntico al de otras formas de responsabilidad jurídica, ya que las diversas manifestaciones de ésta – como son la responsabilidad penal, civil y administrativa – no serían sino la distinta valoración realizada por los

ordenamientos jurídicos de una previa responsabilidad moral que se atribuye precisamente a un sujeto culpable.⁶¹

La identificación o paralelismo entre la responsabilidad jurídica y la responsabilidad moral en la doctrina tradicional, señala Leguina Villa, no tenía otro significado que la atribución de una función genéricamente idéntica a todos los posibles tipos de responsabilidad previstos por los ordenamientos positivos, es decir, la función de castigar con una sanción jurídica (la pena en el caso de la responsabilidad penal, el resarcimiento en el caso de la responsabilidad civil, la sanción administrativa en los supuestos de responsabilidad administrativa) a un comportamiento moralmente reprochable.⁶²

No obstante, en el derecho moderno se advierte un nuevo cambio para responsabilizar objetivamente, es decir, prescindiendo de toda idea de culpa o negligencia, como ocurre en la responsabilidad objetiva por riesgo (desarrollada a partir de la revolución industrial, con el auge de las máquinas), de la cual nos ocuparemos más adelante.

Respecto de dicho cambio, Von Ihering manifiesta:

*“[...] La historia de la idea de culpa se resume en su abolición constante [...]”.*⁶³

⁶¹ Cfr. Citado por Leguina Villa, Jesús. Ob. Cit. Págs. 124-126.

⁶² *Ibidem.* Pág. 127.

⁶³ Citado por Luigi Corsaro. Ob. Cit. Pág. 188.

Sobre el particular, Antonio Borrell Maciá señala que en los tiempos modernos han sido defendidas con los nombres de teoría del daño objetivo, riesgo creado, riesgo jurídico, los principios de la responsabilidad sin culpa. Algunos autores han impugnado dicha responsabilidad⁶⁴, continúa mencionando el referido autor, ya que de aceptarse tal principio ha de repercutir en el progreso natural. La comunidad, se aprovecha en general de la actividad de sus miembros, actividad que tiende al bien público y que, por tanto, debe ser estimulada, y sería contrario a una buena política amenazarla con los daños que pueda reportar.⁶⁵

Por el contrario, los argumentos a favor de la denominada responsabilidad objetiva, señalan que las nuevas condiciones de la convivencia social exigen una creciente objetivización de la culpa. Se fundamenta la aceptación de tal principio sobre todo en la dificultad en comprobar la verdadera causa productora de los hechos dañosos. Si por regla general es difícilísimo la prueba en materia de accidentes y daños causados por culpa extracontractual, se argumenta, en forma que hechos o accidentes presenciados por testigos que quieren decir la verdad, sus declaraciones multitud de veces no coinciden, mucho más difícil es demostrar lo que afecta a lo intencional, a la negligencia o culpabilidad de una persona.⁶⁶

⁶⁴ Cfr. Refiriéndose a la crítica que realizan Planiol y Ripert sobre la responsabilidad sin culpa.

⁶⁵ Cfr. Borrell Maciá, Antonio. *Responsabilidades derivadas de culpa extracontractual civil*. Bosch, Barcelona, 1942. Págs. 9 y 10.

⁶⁶ *Ibidem*. Pág. 11.

2.2 Culpa en sentido amplio

Como se mencionó, el concepto de culpa es una de las bases de la institución de responsabilidad civil, sin embargo su definición resulta compleja en virtud de que, regularmente, se encuentra vinculada a situaciones concretas, y debe realizarse una valoración respecto a si el incumplimiento de una obligación⁶⁷ puede ligarse a una conducta específica⁶⁸.

En la doctrina de la culpa o teoría subjetiva de la responsabilidad, que se ocupa de estudiar los hechos ilícitos como fuentes de las obligaciones⁶⁹, la noción de culpa debe entenderse en un sentido general, es decir, comprende tanto al dolo (intención de dañar), como a la culpa (acto ejecutado con negligencia o imprudencia).

Dicho concepto de culpa, entendido en un sentido amplio, es común tanto al derecho penal como al derecho civil, y se refiere a una conducta reprobada por la ley, ya sea que ésta consista en una violación a un contrato o la comisión de un acto ilícito. Lo que la ley reprueba es la voluntad maligna o negligente del individuo, por lo que caben dos modalidades: la del dolo y la negligencia o culpa en sentido estricto.

⁶⁷ Recordemos que la obligación es una relación jurídica entre dos personas, en virtud de la cual una de ellas, llamada deudor, queda sujeta para con otra, llamada acreedor, a una prestación o a una abstención de carácter patrimonial que el acreedor puede exigir del deudor. Desde el punto de vista del acreedor, la obligación implica un crédito; para el deudor, supone una deuda.

⁶⁸ Cfr. Rico Álvarez, Fausto y Patricio Garza Bandala. *Teoría General de las Obligaciones*. Porrúa, México, 2005, Pág. 375.

⁶⁹ Se llaman fuentes de las obligaciones a los hechos jurídicos por virtud de los cuales se originan o nacen, creando el vínculo jurídico entre acreedor y deudor en qué consisten. 17. Gomá Salcedo, José Enrique. *Instituciones de Derecho Civil Común y Foral*, tomo II. Bosch, España, 2005. Pág. 45.

Al efecto, Chironi señala lo siguiente:

*“[...] Todo hecho que produce la violación de un deber, ya tenga su razón de ser en la voluntad, ya en la ley, es un hecho ilícito, y el agente debe responder por vía de relación especial cuanto al elemento subjetivo, que es el acto injustamente cometido (non jure), va unido el subjetivo, esto es, el estado particular de su ánimo con relación a una determinada injuria. El acto entonces es, no solamente injusto, sino culposo, y de él se deriva, para el ofendido, un remedio a fin de obtener el resarcimiento del perjuicio sufrido, y que ejercitará contra aquel que de él deba responder; por donde lo ilícito contiene el concepto de la responsabilidad [...]”.*⁷⁰

Asimismo, Manuel Bejarano Sánchez, señala que la culpa es un matiz o color particular de la conducta, es una calificación del proceder humano que se caracteriza porque su autor ha incurrido deliberada o fortuitamente, en un error de conducta, proveniente de su dolo, de su incuria o de su imprudencia. El error de conducta puede ser intencional, haberse cometido de propósito, en cuyo caso se habla de dolo. También puede ser no intencional y haberse ejecutado sólo por imprudencia, negligencia, descuido o torpeza, y entonces se dice que hay culpa en sentido estricto. Ambas culpas quedan involucradas dentro del concepto general de culpa civil.⁷¹

⁷⁰ Citado por Rojina Villegas, Rafael. *Compendio de Derecho Civil*. Porrúa, vigésima primera edición, México, 1998. Pág. 293.

⁷¹ Cfr. Bejarano Sánchez, Manuel. Ob. Cit. Págs. 186 y 187.

Por su parte, Rafael Rojina Villegas señala que dentro del concepto lato de culpa, se entiende también al dolo.⁷²

2.3 Culpa en sentido estricto

En el derecho romano, el tratamiento de la culpa resulta particularmente casuístico. Los jurisconsultos, al interpretar la *lex aquilia de damno*, que instituyó en Roma a la responsabilidad civil extracontractual⁷³, utilizaron por primera vez la idea de culpa. Dicha ley hacía responsable al que “*injustamente*” matara a un esclavo ajeno o a un cuadrúpedo gregario. Gayo nos aclara lo que debía entenderse por “*injustamente*”, al señalar que era cuando se mataba “*con dolo o culpa*”.⁷⁴

Existen, como el anterior, otros ejemplos de carácter eminentemente casuístico tendientes a delimitar la idea de culpa. En éstos se distinguen las circunstancias particulares que inciden en el resultado:

“[...] si alguno jugando o ejercitándose en disparar (flechas o jabalinas), hubiera atravesado a un esclavo que pasaba, es necesario distinguir. Porque si se hizo esto por un militar en el campo, o sea, en aquél lugar en donde se acostumbra esta práctica, no se ve en él ninguna culpa; si fue otro el que tal hizo, es responsable por su culpa. El mismo derecho se aplica

⁷² Cfr. Rojina Villegas, Rafael. Ob. Cit. Pág. 306.

⁷³ Cfr. Gomá Salcedo, José Enrique. Ob. Cit. Pág. 902.

⁷⁴ Rico Álvarez, Fausto y Patricio Garza Bandala. Ob. Cit. Pág. 374

*también respecto al militar, si lo hizo en paraje distinto al que está destinado para que los militares se ejerciten [...]”.*⁷⁵

La referida Ley Aquilia, señala Antonio Borrell Maciá, “[...] *va examinando los casos que ha de resolver a través del prisma del elemento intencional y de la responsabilidad moral; para dar lugar a la civil si aquélla existe; o no darle lugar, si no existe [...]”.*⁷⁶

Esta idea de culpa también fue aplicada en el ámbito contractual, basada principalmente en atención a la cosa o conducta materia del acuerdo de voluntades y a la ventaja que éste reportaba para las partes. Esto es, si el contrato era igualmente ventajoso, se exigía un nivel de cuidado normal; si el contrato era más beneficioso para el deudor, se exigía de éste un grado de diligencia superior, y si el acuerdo de voluntades era más ventajoso para el acreedor, se exigía un nivel de diligencia bajo del deudor.

Con motivo de lo anterior, el derecho romano, particularmente el justiniano, distinguió entre culpa grave equiparada al dolo (no ver lo que todos pueden ver), y leve (puede ser prevista por cualquier persona diligente, valoración en abstracto). Asimismo, los glosadores añadieron otros dos tipos: in concreto (la misma diligencia que se pondría en un negocio propio), y exactísima o también llamada levísima (la diligencia más rigurosa)⁷⁷.

⁷⁵ *Ibíd.* 375.

⁷⁶ Borrell Maciá, Antonio. *Ob. Cit.* Pág. 8.

⁷⁷ Cfr. Gomá Salcedo, José Enrique. *Ob. Cit.* Pág. 145.

Sobre el particular, el tratadista José Luis de la Peza Muñoz Cano, señala lo siguiente:

*“[...] Desde el derecho romano se distinguió la culpa lata de la culpa leve. La primera es la extrema negligencia o imprudencia que, por tanto, es inexcusable en cualquier persona, en tanto que la segunda no tiene esta generalidad y es necesario apreciarla en cada caso. La culpa leve se puede juzgar en abstracto, cuando se compara la conducta cuestionada con la que hipotéticamente observaría un buen padre de familia, entendiéndose por esta, el prototipo o paradigma del prudente y diligente administrador; o bien se puede juzgar en concreto cuando se compara la conducta en cuestión con la que observa esa misma persona con el manejo de sus bienes o negocios propios [...]”.*⁷⁸

Como otras tantas instituciones romanas, la doctrina justiniana de la culpa fue acogida durante el periodo denominado intermedio, como en el caso de las siete partidas. Asimismo, dicha doctrina fue objeto de recepción en diversas codificaciones modernas, como lo fue el Código de Napoleón, cuya regulación al respecto distó mucho de ser sistemática y ordenada, sino que era dispersa y contenía en cada figura concreta, disposiciones aisladas sobre los efectos de la misma, pero sin aportar un concepto general de acuerdo a sus distintos grados.⁷⁹

⁷⁸ De la Peza Muñoz Cano, José Luis. Ob. Cit. Págs. 142 y 143.

⁷⁹ Cfr. Rico Álvarez, Fausto y Patricio Garza Bandala. Ob. Cit. Pág. 378 y 379.

En nuestro derecho, el código civil de 1884 continuó, en términos generales, con la tradición francesa, es decir, no realizó una regulación expresa y directa de la culpa, se debía acudir a las disposiciones de cada contrato. Lo mismo sucede con el CCDF y el CCF vigentes, los cuales han continuado con una regulación asistemática de la culpa. En dichos ordenamientos, tampoco se distinguen expresamente los distintos grados de la culpa, no obstante que a medida que se regulan las figuras en particular, se hace referencia a grados diferentes.

2.3.1 Concepto doctrinario de culpa en sentido estricto

A continuación se presentan algunas definiciones de la culpa en sentido estricto:

“[...] La culpa o negligencia consiste en que el autor del acto, sin proponerse provocar un resultado antijurídico, no guarde la diligencia exigible, según la práctica, para evitarlo. La negligencia es consciente cuando el culpable cuenta con la posibilidad de que se produzca ese resultado, y, confiado en que no sobrevendrá, omite las medidas y providencias necesarias para evitarlo. Es inconsciente, cuando el culpable no previno las consecuencias, pudiendo y debiendo prevenirlas; su culpa aquí consiste en no esforzar todo lo que debió la voluntad y concentrar la atención. La negligencia puede residir en cometer

actos imprudentes o en omitir las precauciones a que el sujeto agente venía obligado. Muchas veces, la negligencia está en ignorar circunstancias de hecho que no le es lícito desconocer ni dejar de tener presentes. Por regla general, el error de Derecho se cuenta entre los casos de negligencia, toda vez que una persona medianamente diligente debe conocer el derecho que rige. El criterio o pauta a que hay que atenderse para juzgar la negligencia es un criterio objetivo y abstracto, ya que la ley quiere que el individuo se atenga, para obrar, no a su personal parecer ni a sus costumbres, sino a lo que una persona razonable y ordenada –lo que los romanos decían un bonus pater familias- creería obligado en aquellas circunstancias [...]”⁸⁰

De la definición anterior se desprende que la culpa o negligencia puede ser *consciente*, cuando el sujeto que causa el daño o perjuicio sabe que puede provocarse el resultado dañoso pero estima que éste no se presentará, por lo que omite tomar las medidas necesarias para evitarlo; *inconsciente* cuando el sujeto no previó las consecuencias no obstante que estaba obligado a hacerlo. Asimismo la negligencia puede consistir en una acción imprudente o en una omisión de tener los cuidados necesarios, apegado a un criterio abstracto de conducta en donde se exige del sujeto un *estándar* de cuidado, *lo que una persona “común” debería saber*.

⁸⁰ Von Tubr, Andreas. Ob. Cit. Pág. 276.

Por su parte, José Luis de la Peza señala que dicho concepto tiene un significado muy amplio, y consiste en la conducta de una persona que actúa imprudentemente o negligentemente, aunque sin voluntad de dañar o de impedir el cumplimiento de una obligación.⁸¹ Mientras que Rojina Villegas señala que generalmente la culpa se define como todo acto ejecutado con negligencia, descuido, falta de previsión.⁸²

Asimismo, José Enrique Gomá Salcedo al abordar el tema de la culpa, menciona que la diligencia que debe prestarse en el cumplimiento de la obligación, es aquella que tendría un buen padre de familia, en alusión a la importante figura del derecho romano del *pater familias*:

*“[...] La culpa o negligencia del deudor consiste en la omisión de aquella diligencia que exija la naturaleza de la obligación y corresponda a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar. Cuando la obligación no exprese la diligencia que ha de prestarse en su cumplimiento, se exigirá la que correspondería a un buen padre de familia [...]”.*⁸³

Adicionalmente, Planiol, haciendo referencia de manera tácita a la imprudencia consciente e inconsciente, señala que incurre en culpa quien debiendo prever un fin perjudicial, no lo ha hecho o, columbrándolo, no toma las medidas racionales para evitarlo.⁸⁴

⁸¹ Cfr. De la Peza, José Luis. Ob. Cit. Pág. 142.

⁸² Cfr. Rojina Villegas, Rafael. Ob. Cit. Pág. 308.

⁸³ Gomá Salcedo, José Enrique. Ob. Cit. Pág. 144.

⁸⁴ Cfr. Planiol, Marcel, citado por Bejarano Sánchez, Manuel. Ob. Cit. Pág. 186.

Finalmente, Luigi Corsaro menciona que la culpa consiste en un defecto de la voluntad que impide la diligencia necesaria en las relaciones humanas, y por eso hace que se opere imprudentemente (culpa) o se omitan las cautelas que se debían adoptar (negligencia).⁸⁵

De todo lo anterior, podemos afirmar que la culpa, como base de la institución de responsabilidad civil, es una conducta negligente o imprudente que, por acción u omisión, causa un daño o perjuicio o impide el cumplimiento de una obligación.

Dicha conducta se califica como negligente o imprudente, de acuerdo a un estándar “*promedio*” de lo que se esperaría de una persona “*normal*” en las mismas circunstancias, se trata de un criterio objetivo y abstracto al cual las personas deben atender, en otras palabras, estamos en presencia de la denominada *culpa objetivizada*.

Sobre el particular, Jesús Leguina Villa señala que la valoración del comportamiento culposo se efectúa mediante su referencia a un modelo objetivo y extrínseco al sujeto culpable: el modelo del hombre medio, del *bonus pater familias* romano, del hombre que, estando dotado de una inteligencia y de una voluntad normales, no habría adoptado en las mismas circunstancias aquel comportamiento imprudente o negligente que ocasiono el daño.⁸⁶

⁸⁵ Cfr. Corsaro, Luigi. Ob. Cit. Pág. 188.

⁸⁶ Cfr. Leguina Villa, Jesús. Ob. Cit. Pág. 101.

2.3.2 Culpa en la legislación civil mexicana

Como se mencionó, la legislación civil mexicana, específicamente el CCF y el CCDF, no contienen un concepto de lo que debemos entender por culpa. No obstante, el artículo 2025 del CCF⁸⁷, tomado del código civil de 1884, establece que hay culpa o negligencia cuando el obligado ejecuta actos contrarios a la conservación de la cosa o deja de ejecutar los que son necesarios para ella.

Al respecto, señalan Fausto Rico y Patricio Garza, que el anterior es “[...] *un concepto por demás criticable, pues sólo se refiere al cuidado de las cosas... Es claro que debe existir un cuidado en el trato de las cosas ajenas, cuando por alguna razón se encuentran en poder del deudor. El concepto de culpa debe enfocarse a castigar la violación a este deber de cuidar una cosa, pero también puede referirse a cuidar otras circunstancias que no necesariamente son cosas como por ejemplo, si se contrata a un cantante para una presentación y el día anterior realiza conductas que afectan a su garganta y no puede cantar el día del evento ha violado un deber de cuidado de su persona misma que no le permitirá cumplir debidamente el compromiso adquirido. Por ello el concepto debe ampliarse al cuidado de cualquier circunstancia en general que sea necesaria para cumplir una obligación [...]*”.⁸⁸

⁸⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928.

⁸⁸ Rico Álvarez, Fausto y Patricio Garza Bandala. Ob. Cit. Pág. 381.

Por lo que se refiere a los distintos grados de la culpa, el mencionado CCF tampoco contiene una clara distinción entre ellos, sin embargo, algunos artículos del citado ordenamiento legal mencionan grados distintos de la propia culpa.

Por ejemplo, el artículo 188 del ordenamiento legal a que se refiere el párrafo precedente, establece que se puede terminar la sociedad conyugal, entre otros motivos, si uno de los cónyuges por su *notoria negligencia* en la administración de los bienes, amenaza arruinar al otro o disminuir considerablemente los bienes comunes de dicha sociedad durante el matrimonio

Asimismo, el precepto 2502 del CCF, señala que el comodatario está obligado a poner *toda diligencia* en la conservación de la cosa, y es responsable de todo deterioro que ella sufra por su culpa.

Finalmente, el numeral 2292 del código en cita, menciona que si el comprador se constituyó en mora de recibir, abonará al vendedor el alquiler de las bodegas, graneros o vasijas en que se contenga lo vendido, y el vendedor quedará descargado del cuidado ordinario de conservar la cosa, y solamente será responsable del *dolo o de la culpa grave*.

Como puede advertirse, los tres artículos señalados regulan distintos grados de la culpa en sentido amplio, como son la simple, notoria y grave, no obstante actualmente no existe una regulación en México que los sistematice y permita distinguirlos claramente sin necesidad de interpretación.

2.4 Dolo

Como se mencionó, el concepto de culpa en sentido amplio comprende tanto al dolo (intención de dañar), como a la culpa (imprudencia o negligencia) en sentido estricto.

A continuación analizaremos el concepto doctrinario de dolo, como parte de la culpa civil en sentido amplio, así como su regulación en la legislación mexicana.

2.4.1 Concepto doctrinario de dolo

Si bien no se pretende realizar un análisis profundo sobre este concepto, a continuación se presentan algunas concepciones del dolo civil.

Por ejemplo, José Luis de la Peza señala que el dolo, como parte de la culpa en sentido amplio, se entiende como voluntad de la lesión del derecho de otro.⁸⁹ Asimismo menciona que obra dolosamente quién actúa con la voluntad maliciosa de dañar.⁹⁰

Por su parte, José Enrique Gomá Salcedo advierte que hay dolo cuando se infringe de modo voluntario la obligación con la conciencia de realizar un acto

⁸⁹ Cfr. De La Peza, José Luis. Ob. Cit. Pág. 136.

⁹⁰ *Ibíd.* Pág. 78.

antijurídico. Según esto, menciona dicho autor, el dolo se compone de un elemento intelectual y otro volitivo; pero este último no se identifica con el ánimo malicioso, la voluntad de dañar o la intención o propósito de producir un daño antijurídico; basta con que se quiera el acto sabiendo que no es lícito. Dolo, señala, es igual a mala fe.⁹¹

Adicionalmente, Manuel Bejarano Sánchez manifiesta que el error de conducta puede ser intencional, haberse cometido de propósito, en cuyo caso se habla de dolo⁹²; mientras que Fausto Rico Álvarez y Patricio Garza Bandala mencionan que a diferencia de la culpa, en la que el deudor actúa con negligencia incumpliendo con un deber de cuidado, en el dolo el sujeto actúa con conocimiento del daño que va a causar. En este sentido, continúan señalando, existe una diferencia de orden subjetivo: el conocimiento y la intención de causar ese daño y por lo tanto la regulación en relación con el dolo es mucho más estricta.⁹³

En resumen, existe dolo cuando el sujeto tiene la voluntad de realizar el acto antijurídico, consciente de que su conducta, por acción u omisión, es ilícita.

A continuación analizaremos la regulación del concepto de dolo en la legislación mexicana.

⁹¹ Cfr. Gomá Salcedo, José Enrique. Ob. Cit. Pág. 146.

⁹² Cfr. Bejarano Sánchez, Manuel. Ob. Cit. Pág. 187.

⁹³ Cfr. Rico Álvarez, Fausto y Patricio Garza Bandala. Ob. Cit. Pág. 382.

2.4.2 Dolo en la legislación civil mexicana

El dolo, al ser una conducta consciente por parte del sujeto, se regula de una manera mucho más estricta que la culpa civil entendida en sentido estricto.

Así, el artículo 2106 del CCF y sus homólogos en los códigos locales, establece que tratándose de la responsabilidad proveniente de una acción u omisión dolosa, ésta será exigible en todas las obligaciones y no podrá ser objeto de renuncia por parte del sujeto dañado, como sí acontece en el caso de la culpa:

“Artículo 2106.- La responsabilidad procedente de dolo es exigible en todas las obligaciones. La renuncia de hacerla efectiva es nula.”

No obstante, al igual que sucede con la culpa en sentido estricto, el CCF tampoco proporciona un concepto claro de lo que debe entenderse por dolo.

CAPÍTULO 3. EL CONCEPTO DE CULPA EN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO.

Después de analizar la evolución, los elementos y las características de la responsabilidad patrimonial del Estado, así como el concepto de culpa, en este capítulo estudiaremos la forma en la que dicho concepto se encuentra inmerso en un régimen de responsabilidad objetivo y directo consagrado constitucional y legalmente en México.

3.1 Responsabilidad subjetiva vs responsabilidad objetiva

En general, se aceptan dos criterios de imputación de responsabilidad civil extracontractual, el denominado subjetivo o por culpa, y el objetivo.

La responsabilidad subjetiva tiene su fundamento en la mencionada teoría clásica que obliga a reparar el daño que cause quién obre ilícitamente o contra las buenas costumbres (art. 1910 CCF). Con motivo de ello, surge la responsabilidad subsidiaria y solidaria del Estado por los daños cometidos por sus servidores públicos, pues al ser éste una persona colectiva de derecho público, debe responder por los individuos a él subordinados, en atención a la teoría de la culpa *in eligiendo* o culpa *in vigilando*. El carácter subjetivo deriva de que es necesario un acto propio de un sujeto causante del daño, realizado con culpa en sentido amplio. Dicha responsabilidad también tiene la característica de ser indirecta, ya que primero es necesario acreditar la falta del funcionario público.

Por su parte, en la responsabilidad objetiva no es relevante la conducta del agente [si ésta fue realizada con dolo o culpa], ni es necesario individualizar a dicho servidor público, ya que el Estado responde directamente, sino que el criterio de imputación descansa sobre el daño antijurídico, y en la relación de causalidad. Un régimen objetivo, como es aceptado generalmente, indemniza las lesiones patrimoniales derivadas tanto de actividades lícitas como ilícitas, regulares como irregulares, siempre que el sujeto no tenga la obligación jurídica de soportar los daños, por no existir un fundamento legal o una causa jurídica de justificación.⁹⁴

3.2 Actividad administrativa irregular

En México, la Constitución Política establece en el artículo 113, segundo párrafo, que *“La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes y derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a la indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”*.

Asimismo, del citado artículo 113 Constitucional, segundo párrafo, se advierte que en México para que exista responsabilidad patrimonial del Estado de carácter objetivo y directo, es necesario que, además, exista una actividad administrativa *irregular*.

⁹⁴ Se parte de la base de que la responsabilidad del Estado no es general ni absoluta. Al respecto, José Miguel Valdivia, en *el sistema francés*, Juan Carlos Marín González (compilador), *la responsabilidad Patrimonial del Estado*. Porrúa - ITAM. México, 2004. Págs. 53 y 54, señala que “[...] en su elegante formulación, el *Tribunal des conflits* afirmaba que “la responsabilidad que puede incumbir al Estado por daños causados a particulares por el hecho de las personas que emplea en los servicios públicos no puede quedar regida por los principios establecidos en el código civil para las relaciones entre particulares; esta responsabilidad no es general ni absoluta; tiene sus reglas especiales, que varían según los requerimientos del servicio y las necesidades de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados[...]”.

Al respecto, el legislador mexicano en los dictámenes para aprobar la reforma constitucional, señaló lo siguiente:

“[...] No se considera prudente por el momento, incluir la actividad normal o regular de la administración, dado que ese criterio no ha cobrado gran aceptación en nuestro derecho; sin perjuicio, por supuesto, de que el rumbo que tomen estas nuevas disposiciones permitan una revisión posterior sobre este punto [...].”

Como se desprende de lo anterior, pareciera que la intención del legislador al aprobar la reforma constitucional respectiva, fue excluir a la actividad *normal* del Estado como supuesto de responsabilidad patrimonial, sin embargo las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y Estudios Legislativos, Primera, de la H. Cámara de Senadores, en el dictamen correspondiente, señalaron lo siguiente:

“[...] No pasa inadvertido a esta Comisión el hecho de que en el dictamen elaborado por la Cámara de Diputados se haya precisado que “El alcance de la responsabilidad del Estado se circunscribe a la lesividad de su actividad de su actividad administrativa irregular”. Dicha precisión es relevante, pues de esta manera se logra conjugar en forma por demás atinada la

noción de “daños” y el concepto de “responsabilidad objetiva y directa”.

Lo anterior supone que siempre que la actividad del Estado cause daños a los particulares, se estará en presencia de una actividad administrativa irregular, porque lo irregular en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño en sí mismo. En este sentido, no puede calificarse como regular una actividad administrativa que como tal, cause daños a los particulares o gobernados [...]”

De la transcripción, se advierte una interpretación abiertamente contraria a la señalada líneas arriba, es decir, no importa si la actividad administrativa del Estado es irregular o regular, lo relevante es si dicha actividad administrativa produjo un daño.

Al respecto, la LFRPE señala que la actividad administrativa irregular es *aquella que cause un 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.*

Derivado del concepto referido, surgen al menos dos formas de interpretar lo que debe entenderse por actividad administrativa irregular:⁹⁵

⁹⁵ Sobre el particular, Rafael Muñoz López, *la Responsabilidad Patrimonial de la Autoridad Fiscal en México, Academia de Estudios Fiscales*, Themis, México, 2008. Pág. 23, señala que se han derivado dos corrientes interpretativas a saber “[...] a) Aquella que considera que al preverse solamente la actividad IRREGULAR del Estado, se considera paralelamente una actividad administrativa REGULAR del Estado que, no obstante que también podría ocasionar daños a los particulares, no sería sujeta de responsabilidad alguna. b) Aquella en la que se considera que una actividad del Estado es IRREGULAR

a) Vincular lo *regular* o *irregular* a la actividad administrativa del Estado.

Si ésta es llevada a cabo con fundamento legal o causa jurídica de justificación, en términos de la ley reglamentaria correspondiente, no existe obligación de reparar el daño causado, ya que se presenta una causa que lo legitima. Sin embargo, ante la ausencia de fundamentación o motivación, la actividad es *irregular* y, por lo tanto, el Estado está obligado a responder. Como puede apreciarse, lo esencial es determinar si la actividad administrativa a cargo del Estado fue *regular* o *irregular* por existir, o no, fundamento legal o causa de justificación para legitimar el daño.

Al respecto, Álvaro Castro Estrada posteriormente a que fue aprobada la reforma constitucional respectiva, señaló:

“[...] otra manera de entender el mismo asunto, es decir, la asociación constitucional mencionada entre la actividad administrativa irregular y responsabilidad patrimonial objetiva, es la de identificar la noción de irregularidad con el concepto de antijuridicidad; desde luego, no con la conducta del agente del Estado que causa daños como se ha dicho antes, sino de la actividad administrativa que los ocasiona sin tener título legítimo para hacerlo. Así, puede afirmarse que la actividad administrativa es irregular en tanto que produce lesiones patrimoniales que afectan el patrimonio de los particulares, sin

cuando produce un daño al particular, de tal forma que no cabría en esta idea la concepción de una actividad regular que produjera daño [...]”.

*tener éstos la obligación jurídica de soportarlos. En consecuencia, de irrogarse daños y perjuicios en el patrimonio de los particulares derivados de la actividad administrativa del Estado, mediando título legítimo para ello –como sería el pago de los impuestos fiscales y la imposición de sanciones pecuniarias fundadas en ley- se estaría frente a una actividad administrativa regular o jurídica del Estado y, por tanto, a pesar de la existencia de la afectación patrimonial específica, no podría reclamarse indemnización al mismo [...]”.*⁹⁶

En este sentido, la responsabilidad patrimonial del Estado solo se actualiza en caso de existir una actividad administrativa *irregular* que cause un daño que no se tenga la obligación jurídica de soportar, por no cumplir dicha actividad con las disposiciones legales o no haber una causa jurídica de justificación. En caso contrario, es decir, de presentarse una actividad administrativa *regular*, por cumplir los requisitos señalados, el Estado no estará obligado a resarcir los daños y/o perjuicios que se hubieren presentado.

Sobre el particular, Rafael Muñoz López menciona que la actividad administrativa irregular es aquella actuación de algún órgano del Poder Ejecutivo (Administración Pública) que no se ajusta a las reglas establecidas, de forma tal que sólo aquella actividad estatal que no se ajuste a dichas reglas podría considerarse como irregular.⁹⁷

⁹⁶ Castro Estrada, Álvaro. *Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la constitución mexicana*. Ob. Cit.

⁹⁷ Cfr. Muñoz López, Rafael. Ob. Cit. Pág. 24.

Un ejemplo sería el caso de negocios que resultan dañados por la realización de obra pública, ya que es evidente que existe, en principio, una actuación *regular* por parte del Estado, toda vez que se satisfacen necesidades de carácter colectivo y, por lo tanto, hay causa legal y justificación jurídica para llevar a cabo la conducta dañosa. Consecuentemente, en este supuesto los referidos negocios no serían indemnizados por parte del Estado, ya que existe la obligación jurídica de soportarlos.

Este tipo de responsabilidad, como es evidente, no es de carácter objetivo, ya que no responde por los daños causados por la actividad *lícita o regular* del Estado⁹⁸, sino únicamente los causados como consecuencia de un servicio defectuoso, no prestado bajo parámetros idóneos, es decir, cuando se presente una actividad administrativa *irregular*, entendiendo a la irregularidad como sinónimo de ilegalidad.⁹⁹ Lo anterior no implica -que la responsabilidad no sea objetiva por excluir la actividad lícita o regular- que para la procedencia de la indemnización correspondiente, sea necesario acreditar culpa en sentido amplio en la conducta del servidor público, sino únicamente la ilicitud, irregularidad, ilegitimidad o antijuridicidad del acto u omisión imputable al Estado, ya que la responsabilidad es directa.

⁹⁸ Al respecto, González Pérez, Jesús. Ob. Cit. Pág. 220, al comentar del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado en España, señala que “[...] al no limitar el derecho a indemnización a los supuestos de daños causados por el funcionamiento *anormal* de los servicios públicos y extenderlo también a los ocasionados por su funcionamiento *normal*, somete a la Administración de nuestro país a un régimen de responsabilidad extracontractual de tipo objetivo [...]”.

⁹⁹ Cfr. Muñoz López Rafael. Ob. Cit. Pág. 24, señala que “[...] este criterio se alejaría del contenido y alcance del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, del concepto “puro” de responsabilidad objetiva, en donde lo importante es el daño causado al particular, ya que de alguna manera retoma un requisito de ilegalidad a fin de considerar que una actividad es o no regular. Lo anterior, paradójicamente, equivaldría a una responsabilidad objetiva limitada, toda vez que la reparación del daño se encuentra a que la actuación de la Administración Pública sea irregular [...]”.

En ese sentido, si el Estado ocasiona un daño al no haber observado la ley ni tener una causa jurídica de justificación, en el sistema jurídico mexicano debe responder, sin ser necesario que se individualice al agente material causante del daño, ya que el reproche legal se realiza directamente al propio Estado, quien por su actuar ilícito o sin justificación jurídica ha provocado la afectación a la esfera jurídica del sujeto pasivo, configurándose la actividad administrativa irregular.

Para determinar la irregularidad de dicha actividad, será necesario realizar un análisis subjetivo para valor las circunstancias de hecho y de derecho que están relacionadas con la conducta del Estado, con el objeto de comprobar, o no, el funcionamiento defectuoso o anómalo del servicio público.

b) Vincular lo *regular* o *irregular* al daño. El Estado debe responder, sin perjuicio de que su actividad se califique como *regular* o *irregular*, *lícita* o *ilícita*, *legítima* o *ilegítima*, ya que lo irregular es la causación del daño en sí mismo.

En este supuesto, una vez que se presenta la afectación patrimonial a consecuencia de la actividad administrativa del Estado, ya sea que dicha actividad pueda ser calificada como *regular* o *irregular*, se debe indemnizar al sujeto afectado. De modo tal que lo *irregular* es la causación de los daños y/o perjuicios, y lo *regular* sería que no se actualizaran.

Al respecto, Álvaro Castro Estrada señala lo siguiente:

*“[...] lo mejor hubiese sido que la adición al segundo párrafo del artículo 113 constitucional que se aprobó por el constituyente permanente –o poder revisor de la Constitución-, como se ha dicho en el inciso anterior, no hiciese referencia expresa a la actividad administrativa irregular, como único supuesto de la responsabilidad del Estado por daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares. Sin embargo, debe considerarse también que la adición constitucional aprobada se refiere expresamente a que la responsabilidad del estado será “objetiva y directa”. Esta calificación que hace la reforma constitucional... es toral y lleva a una obligada interpretación consistente en considerar a la actividad administrativa irregular como inherente al concepto de patrimonio dañado –daño objetivo- y no a la conducta ilícita, irregular o ilegítima que produce el daño, ya que de asociar el daño al concepto de conducta y no al de daño, llevaría inexorablemente a una responsabilidad de carácter subjetiva, en lugar de objetiva, como reza la reforma constitucional respectiva [...]”.*¹⁰⁰

Bajo este esquema de interpretación, en principio, el comerciante afectado por la realización de obra pública tendría derecho a ser resarcido por los daños y perjuicios que le sean causados, no obstante que la actividad pueda ser calificada como *regular* por existir fundamento legal y causa jurídica de

¹⁰⁰ Castro Estrada, Álvaro. Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la constitución mexicana. Ob. Cit.

justificación, ya que, como se mencionó, lo irregular es la afectación en la esfera jurídica del sujeto.

Al respecto, José Miguel Valdivia, con motivo del sistema de responsabilidad patrimonial francés, menciona que desde antiguo la jurisprudencia considera que los trabajos ejecutados en materia de obras públicas, son indemnizables en la medida de que posean los caracteres de anormalidad y especialidad, y a condición de que se extiendan en el tiempo. La disminución de la clientela para un comerciante, continua comentando dicho autor, puede dar lugar a indemnización si se reúnen los requisitos particulares relativos al daño.¹⁰¹

Cabe señalar que, bajo nuestra óptica, si se parte de la base de que lo irregular es la afectación patrimonial sin perjuicio de que la actividad del Estado pueda ser calificada como *regular* o *irregular*, sale sobrando el calificativo de *irregular* tanto a nivel constitucional como legal. Sería suficiente que se hablara de actividad administrativa del Estado.

3.3 Formas en las que se presenta la culpa en la responsabilidad patrimonial del Estado en México

Partiendo del supuesto de que la responsabilidad patrimonial de Estado en México no es de carácter objetivo, ya que, como se mencionó, en nuestra opinión no fue la intención del legislador incluir a la actividad *normal* o *lícita* del Estado como sujeta al régimen de responsabilidad patrimonial, a continuación

¹⁰¹ Cfr. Valdivia, José Miguel. *El sistema francés*, en Juan Carlos Marín González (compilador), *La responsabilidad Patrimonial del Estado*. Porrúa - ITAM. México, 2004. Págs. 78 y 79.

se exponen dos formas en las que estimamos se encuentra la presencia de la culpa en el régimen de responsabilidad extracontractual del Estado en nuestro país.

3.3.1 La culpa como matiz de conducta

A fin de determinar si la actividad administrativa que causó daño es irregular o no, es necesario que en el caso concreto se realice un análisis subjetivo para valorar las circunstancias de hecho y de derecho que inciden en el caso concreto, a fin de determinar si el Estado actuó con fundamento legal o causa jurídica de justificación.

Es precisamente en el análisis de la conducta atribuida al Estado donde se presenta el binomio culpa - ilegalidad. El hecho ilícito, como un acto contrario al ordenamiento jurídico, es generado por la intención, la imprudencia, impericia, negligencia, mala fe, abuso de derecho e inobservancia normativa, esto es, por la culpa en sentido amplio (hecha excepción del caso fortuito y la fuerza mayor). Por regla general, un acto ilegal es también un hecho culpable.¹⁰²

Para estar en posibilidad de decidir si en el caso concreto procede declarar la responsabilidad patrimonial del Estado -y partiendo de la base de que, desde nuestro punto de vista, en México no se comprende a las actividades *regulares* o *lícitas* dentro del régimen de responsabilidad extracontractual-, es necesario

¹⁰² Cfr. *Ibíd.* Pág. 66.

demostrar, para la procedencia de la indemnización respectiva, la ilegalidad de la conducta estatal. En ese sentido, para acreditar una efectiva lesión de un derecho de un gobernado, en muchos casos será indispensable demostrar la presencia de la culpa en sentido amplio como un matiz de la acción u omisión imputable al Estado, es decir la presencia de una conducta que puede ser calificada como negligente, imprudente o intencional de la Administración.

Dicho matiz de conducta –tomando en consideración que la responsabilidad del Estado es directa y que no siempre es posible, ni tampoco necesario, individualizar al causante material del daño- puede apreciarse en la conducta del agente estatal en lo individual, o de manera general en la acción u omisión a cargo del Estado.

Francisco Javier de Ahumada Ramos, al comentar el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración en España, ilustra claramente como la culpa, en algunos casos, se encuentra presente en la actuación del Estado, lo cual es imputable tanto al servidor público como al propio Estado, al señalar que “[...] *la naturaleza objetiva del instituto resarcitorio no implica que, en orden a decidir si procede declarar una concreta responsabilidad de la Administración, sea siempre irrelevante la diligencia o negligencia con que aquélla haya actuado, o que no sea nunca necesaria la demostración de la existencia de culpa en la conducta de los agentes de la Administración. Frente a una posible interpretación en este último sentido, que encontramos en un sector de la doctrina y de la jurisprudencia, son numerosos los casos en que para que se pueda establecer el carácter antijurídico- objetivo- del daño (es*

*decir, determinar que se ha producido una efectiva lesión del derecho de un particular imputable a la Administración), será absolutamente necesario demostrar, o al menos tener por cierta, la existencia de una conducta negligente de la Administración. Es lo que ocurre, por ejemplo, en un gran número de supuestos de responsabilidad por omisión [...]”*¹⁰³

Finalmente, es importante señalar que para tener por acreditada la diligencia o negligencia de la Administración, será necesario realizar un análisis subjetivo de la conducta Estatal, con el objeto de tener por acreditada o al menos por cierta la presencia de la culpa, y así estar en posibilidad de determinar o no, la existencia de una lesión patrimonial indemnizable. Incluso, cabe señalar, que en la responsabilidad por riesgo como título general de imputación, no necesariamente prescinde de la culpa, ya que, como señala Luis Medina Alcoz, responsabilidad por riesgo no es responsabilidad sin culpa, sino responsabilidad aunque no haya culpa.¹⁰⁴

3.3.2 La culpa como estándar para determinar la irregularidad de la actividad administrativa

Como señalamos, en nuestra opinión el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado en México, únicamente comprende a la actividad *irregular* o *anormal* de la Administración, y no así la actividad *lícita* o *normal*. En ese sentido, en

¹⁰³ Ahumada Ramos, Francisco Javier. *La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas. Elementos estructurales: lesión de derechos y nexos causal entre la lesión y el funcionamiento de los Servicios Públicos*. Arazandi – Thomson Reuters. España, 2009. Págs. 66 y 67.

¹⁰⁴ Cfr. Medina Alcoz, Luis. *La Responsabilidad Patrimonial por Acto Administrativo. Aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema*. Civitas. España. Pág. 218.

muchos supuestos, para que proceda la indemnización por parte del Estado, es necesario acreditar que éste se alejó de los niveles de cuidado exigidos por las disposiciones aplicables. Es decir, en términos de la LFRPE, que existe una actividad administrativa irregular que causó un daño, ya que no se observaron los parámetros legales o no hay una causa jurídica de justificación.

Diego M. Papayannis, advierte que el agente dañador “[...] *solo será responsable por el daño causado cuando haya adoptado un nivel de cuidado inferior al exigido jurídicamente [...]*”. La conducta diligente, continua señalando dicho autor, “[...] *a menudo consiste en observar una serie de aspectos que hacen a la seguridad, todos impactan favorablemente sobre la reducción de la probabilidad de que ocurra el accidente [...]*”.¹⁰⁵

Oriol Mir Puigpelat, señala que en España las jurisdicciones laboral y contencioso-administrativa, pese a proclamar enfáticamente que la responsabilidad patrimonial de la Administración es de tipo objetivo, en la práctica han ordenado indemnizar a las víctimas cuando se ha demostrado que ha existido un funcionamiento *anormal* del servicio público. La prueba de ello, argumenta, es que hasta el año de 1997 en España solo había una sentencia del Tribunal Supremo que declarara la responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento *normal* del servicio público de asistencia sanitaria. Asimismo, menciona que España es el único país de la Unión Europea que responde de forma globalmente objetiva, en muchos países se reconocen supuestos aislados de responsabilidad objetiva, pero la regla

¹⁰⁵ Papayannis, M. Diego. *Fundamentos económicos de la responsabilidad extracontractual*. 1ª edición. Ad-Hoc. Buenos Aires, 2009. Pág. 139.

general, en toda Europa, es que la Administración indemnice cuando el daño haya sido causado con dolo o culpa (culpa en sentido amplio).¹⁰⁶

José Roldan Xopa, respecto del papel que jugó la culpa en la discusión del poder legislativo previo a la aprobación de la reforma constitucional que instituyó la responsabilidad objetiva y directa en México, menciona que ayudaría mucho ahora y hubiese sido deseable profundizar acerca del concepto de culpa y sus funciones jurídicas. En el debate se hace una apreciación negativa de la misma; se le identifica como un sistema de responsabilidad civil imbricado a la intencionalidad del agente o bien a circunstancias atribuibles a su conducta tales como negligencia, impericia, ignorancia, etc. Y se oponen, como superación de la misma, a la objetividad como un deslinde de circunstancias o características de la conducta. Sin embargo, sigue señalando el mencionado autor, el concepto de culpa es mucho más amplio y rico que el que se expresa en la discusión legislativa, aún en la doctrina que se tuvo presente.¹⁰⁷

El referido autor, señala que aunque la jurisprudencia suele afirmar la total irrelevancia del criterio culposo (en la responsabilidad objetiva), normalmente se esfuerza en averiguar cuál era en el caso concreto el *estándar de actuación* exigible que revele si hay anormalidad y responsabilidad patrimonial. Una buena parte de la doctrina, a la vez que aplaude las bondades de un sistema objetivo de responsabilidad, reivindica la fijación normativa de estándares de

¹⁰⁶ Cfr. Mir Puigpelat, Oriol. *El sistema español*, en Juan Carlos Marín González (compilador), *La responsabilidad Patrimonial del Estado*. Porrúa - ITAM. México, 2004. Págs. 7 y 11.

¹⁰⁷ Cfr. Roldán Xopa, José. *El Sistema Mexicano* en Juan Carlos Marín González (compilador), *La responsabilidad Patrimonial del Estado*. Porrúa - ITAM. México, 2004. Pág. 181.

calidad, por lo que si la responsabilidad administrativa fuera estrictamente objetiva, por la causación del daño, ninguna utilidad tendrían tales estándares; la víctima tendría derecho a ser indemnizada demostrando que ha sufrido un daño ocasionado con ocasión del funcionamiento del servicio, sin importar si este ha sido normal o anormal.¹⁰⁸

Por su parte, Pablo Salvador Coderch y Antoni Rubi Puig, al comentar un caso de negligencia médica que fue resuelto en España en el año 2010, basado en un criterio de imputación negligente y culposo que implicó un error del médico de urgencias en el diagnóstico del paciente en un hospital público, se cuestionan si están en la presencia del retorno de la culpa como criterio de imputación, al mencionar que el Tribunal Supremo ha vuelto a los criterios de imputación subjetiva (a la culpa como criterio general por oposición a la responsabilidad objetiva).¹⁰⁹

Como se desprende de lo anterior, el criterio culposo funciona como un estándar de actuación exigible, que revele si en el caso concreto hay anormalidad y, consecuentemente, responsabilidad patrimonial.

La responsabilidad descansa sobre un criterio de culpa objetiva, que es atribuida directamente al Estado como un hecho propio, por lo que resulta innecesario probar al autor material del hecho. Dicha culpa no se identifica como un estado subjetivo sino con el funcionamiento anormal del Estado, una especie de mala organización administrativa que es apreciada de forma

¹⁰⁸ *Ibidem*. Pág. 214.

¹⁰⁹ Cfr. Salvador Coderch, Pablo. *El remedio indemnizatorio en el derecho de daños. Análisis, aplicación e instrumentos comparados*. Indret. Revisa para el Análisis de Derecho. España. 2012. Pág. 31.

objetiva (estándares de actuación), en relación directa con lo que sería el funcionamiento *normal* del Estado.

Al respecto, Adrian Joaquín Miranda Camarena y Claudia Verónica Gómez Varela, señalan que la responsabilidad objetiva del Estado en México se sustenta sobre un base parecida a la falta de servicio francés, en la que la culpa objetiva es delineada mediante la jurisprudencia francesa orientada principalmente en clasificar la culpa del agente en dos formas: los supuestos de falta personal -no tiene relación alguna con la prestación del servicio- y los supuestos de falta de servicio -derivada de un hecho dañoso impersonal- atribuidos en forma directa al Estado. Consecuentemente, afirman dichos autores, se sustituye la culpa como un criterio de imputación de la responsabilidad por un nuevo concepto: la falta de servicio, lo cual hace posible la reparación objetiva de los daños causados a los particulares afectados por la actividad pública.¹¹⁰

¹¹⁰ Miranda Camarena, Joaquín y Gómez Varela, Claudia Verónica. *El carácter objetivo del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en México*, en letras jurídicas número 6, Universidad de Guadalajara, México, 2008.

Conclusiones

PRIMERA. La responsabilidad extracontractual del Estado se ha transformado de una irresponsabilidad total, a una responsabilidad objetiva y directa (pasando por un esquema de responsabilidad del funcionario público con irresponsabilidad y responsabilidad parcial del Estado).

Dicha responsabilidad, en sus inicios, no tomaba en cuenta la culpabilidad del victimario -la víctima, por el contrario, hacía daño a quien simplemente lo había afectado, así se tratase de un niño o de un animal- en ese sentido, se puede decir que la culpa, como condición del nacimiento de la responsabilidad civil y supuesto del hecho ilícito, es una conquista de la civilización.

SEGUNDA. La culpa es un matiz de la conducta humana, una calificación del proceder, con el objeto de determinar si el sujeto ha incurrido en un error de conducta de manera deliberada o negligente y, consecuentemente, procede la reparación del daño -al haber existido dolo o culpa en sentido estricto-.

A partir de la revolución industrial, con el auge de las maquinas, se transitó de castigar una conducta moralmente reprochable, a sancionar objetivamente, es decir, prescindiendo de toda idea de culpa o negligencia. Se parte de que lo antijurídico es la causación del daño en sí mismo, sin importar si existió culpa o negligencia en la conducta que lo causó, por lo que únicamente es necesario

acreditar dicho daño, así como el nexo causal, para que proceda la indemnización.

En México, la responsabilidad patrimonial del Estado evolucionó de una responsabilidad subjetiva de carácter subsidiaria y solidaria –basada en una idea de culpa o negligencia en la conducta del funcionario público-, a una responsabilidad objetiva y directa –acotada a nivel constitucional a la actividad administrativa irregular del Estado-.

TERCERA. Derivado del concepto de actividad administrativa irregular previsto en la LFRPE -aquella que causa daño a los particulares que no tienen la obligación jurídica de soportarlo, por no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación-, se presentan dos esquemas de interpretación: por un lado, asociar lo irregular con el daño en sí mismo y, por el otro, asociar lo irregular a la conducta u omisión por parte del Estado.

CUARTA. Partiendo del análisis de las discusiones legislativas que precedieron la reforma constitucional del 14 de junio del 2002, se advierte que la intención del legislador no fue la de incluir a la actividad normal o lícita del Estado dentro del esquema de responsabilidad patrimonial, por lo que se estima que éste solo responde por la actividad anormal o ilícita.

Lo anterior no implica que estemos en presencia de una responsabilidad extracontractual subjetiva, en la que sea necesario acreditar el dolo o la culpa del autor material del hecho, sino únicamente la ilicitud o irregularidad de la

actuación del Estado que ha causado un daño, sin existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para tales efectos, en términos de la LFRPE.

QUINTA. La responsabilidad patrimonial del Estado en México descansa sobre un criterio de culpa objetiva, en la que dicha culpa no se identifica como un estado subjetivo del causante, sino con el funcionamiento anormal del propio Estado. La anormalidad debe apreciarse bajo estándares de actuación, en relación a lo que debería ser un servicio normal.

SEXTA. En el esquema de responsabilidad patrimonial del Estado en México, la culpa se encuentra presente de dos formas:

a. **Como matiz de conducta.** Para acreditar una efectiva lesión de un derecho, en muchos casos es indispensable demostrar la presencia de la culpa en sentido amplio como un matiz de la acción u omisión imputable al Estado, es decir la presencia de una conducta que puede ser calificada como negligente, imprudente o intencional, y

b. **Como estándar de actuación para determinar la irregularidad de la actividad administrativa.** El criterio culposo funciona como un estándar de actuación exigible, que revela si en el caso concreto hay anormalidad y, consecuentemente, responsabilidad patrimonial del Estado.

Fuentes bibliográficas

1. Acosta García, Cristian Miguel. *Responsabilidad Patrimonial del Estado, Teoría y Casos Prácticos*. Novum, México, 2012.
2. Acosta Romero, Miguel. *Derecho Administrativo*, segundo curso, segunda edición, Porrúa, México, 1993.
3. Ahumada Ramos, Francisco Javier. *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Elementos estructurales: lesión de derechos y nexos causal entre la lesión y el funcionamiento de los Servicios Públicos*, Arazandi – Thomson Reuters. España. 2009.
4. Bejarano Sánchez, Manuel. *Obligaciones Civiles*, quinta edición, Oxford, México, 1999.
5. Borrell Maciá, Antonio. *Responsabilidades derivadas de culpa extracontractual civil*. Bosch, Barcelona, 1942.
6. Castro Estrada, Álvaro. *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2005.
7. -----, *Responsabilidad patrimonial del Estado*. Tercera edición, Porrúa, México, 2006.
8. Cobo Olvera, Tomás. *El procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones públicas*, Bosch, Barcelona, 1999.
9. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. *Compendio de Derecho Administrativo (Primer Curso)*, segunda edición, Porrúa, México 1997.

10. Diez-Picazo y Ponce de León, Luis. *Derecho de Daños*, Civitas, Madrid, 1999.
11. Domínguez Martínez, José Alfredo. *Derecho Civil parte general. Personas, cosas, negocio jurídico e invalidez*, Porrúa, México, 1998.
12. Dromi, José Roberto. *Derecho Administrativo*, cuarta edición, Buenos Aires, 1995.
13. *El remedio indemnizatorio en el derecho de daños*. Análisis, aplicación e instrumentos comparados. Indret. Revisa para el Análisis de Derecho. Colaboradores, Pablo Salvador Coderch, Carlos Gómez Ligüerre, Antoni Rubí Puig, Sonia Ramos González y Antoni Terra Ibáñez. España, 2012.
14. Fausto Rico, Álvarez y Garza Bandala, Patricio. *Teoría General de las Obligaciones*, Porrúa, México, 2005.
15. Fernández Fernández, Vicente. *Responsabilidad Patrimonial del Estado en México e Iberoamérica*, primera edición, Porrúa. México, 2010.
16. Gabino Fraga, Eduardo. *Derecho Administrativo*, cuadragésima cuarta edición, Porrúa, México, 2005.
17. García de Enterría, Eduardo. y Tomas Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1991.
18. Gomá Salcedo, José Enrique. *Instituciones de Derecho Civil Común y Foral*, tomo II, Bosch, España, 2005.
19. González Pérez, Jesús. *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas*, Civitas, Madrid, 2004.
20. Indalecio Barraza, Javier. *Responsabilidad Extracontractual del Estado*. Fondo Editorial de Derecho y Economía. Argentina, 2003.

21. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Compilación y estudio introductorio Juan Carlos Marín González. Colaboradores Oriol Mir Puigelpat (España); José Luis Valdivia (Francia); Juan Carlos Ferrada B. (Chile), y José Roldan Xopa (México). Porrúa, ITAM. Primera edición. México, 2004.
22. Leguina Villa, Jesús. *La responsabilidad civil de la Administración pública*, segunda edición, Tecnos, Madrid, 1983.
23. Marienhoff, Miguel S. *Responsabilidad extracontractual del Estado por las consecuencias de su actitud "omisiva" en el ámbito del derecho público*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires.
24. Marín González, Juan Carlos. *La responsabilidad patrimonial del Estado en México*. Breviarios Jurídicos. Porrúa, México, 2004.
25. Medina Alcoz, Luis. *La Responsabilidad Patrimonial por Acto Administrativo. Aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema*. Civitas. España.
26. Muñoz López, Rafael. *La Responsabilidad Patrimonial de la Autoridad Fiscal en México*. Themis. Academia de Estudios Fiscales. México, 2008.
27. Mir Puigpelat, Oriol. *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Civitas, Madrid, 2002.
28. Moguel Caballero, Manuel. *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2006.

29. Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*, séptima edición, Porrúa, México, 1997
30. Papayannis M. Diego. *Fundamentos económicos de la responsabilidad extracontractual*. 1ª edición. Ad-Hoc. Buenos Aires, 2009.
31. Parada Vázquez, R. *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. 1ª edición, Ed. Marcial Pons. Madrid-Barcelona. 1993.
32. Rojina Villegas, Rafael. *Compendio de Derecho Civil*. Vigésima primera edición, Porrúa, México, 1998.
33. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo (Doctrina, Legislación y Jurisprudencia)*. Primer Curso, decimonovena edición, Porrúa, México, 1998.
34. Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La responsabilidad patrimonial del Estado*. Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. México, noviembre 2011.
35. Von Tubr, Andreas. *Tratado de las Obligaciones*, Tomo I y II. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2003.

Fuentes hemerográficas

1. Béjar Rivera, Luis José. *Apuntes sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado*, en la Revista Ars Iuris Número 42, Universidad Panamericana, México, 2009.
2. Castro Estrada, Álvaro. *Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la constitución mexicana*. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Biblioteca Jurídica Virtual. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
3. Joaquín Miranda Camarena y Claudia Verónica Gómez Varela. *El carácter objetivo del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en México*, en letras jurídicas número 6, Universidad de Guadalajara, México, 2008.