



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO



La Responsabilidad Global en la Función Administrativa.
Herramienta de Fortalecimiento del Estado Mexicano

Que para obtener el grado de:
MAESTRO EN ESTUDIOS JURÍDICOS

Presenta

L.D. MARCO ANTONIO ALANIS RUIZ

TUTOR ACADÉMICO

Dra. En D. Margarita Melody Huitrón Colín

TUTORES ADJUNTOS

Dr. en D. Alfredo Hurtado Cisneros

Dr. en E.J. Reynaldo Robles Cardoso

Toluca, Estado de México, octubre de 2019

ÍNDICE

Resumen.....	14
Introducción.....	16
Protocolo de Investigación	28
1. Línea de investigación en que se ubica el trabajo, argumentando sobre la relación que existe entre ambos	28
1.1. Título del trabajo de investigación.....	28
2. Antecedentes, estado del arte o estado del conocimiento de la investigación	29
3. Objeto de Estudio	31
4. Planteamiento del problema	32
5. Justificación del Problema.....	33
6. Delimitación del problema	34
6.1. Temporal.....	35
6.2. Espacial	35
6.3. Personal.....	35
6.4. Material	35
7. Objetivos de estudio	36
7.1. Generales	36
7.2. Específicos.....	36
8. Hipótesis de la investigación	37
9. Esquema de trabajo preliminar.....	37

10. Marco Teórico, conceptual e histórico de la investigación	39
11. Metodología a desarrollar, a partir de la teoría enunciada en el numeral anterior.....	45
12. Fuentes de información preliminares	47
13. Cronograma de trabajo	51
CAPÍTULO I	53
EL SURGIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO	53
1.1. Acercamiento al surgimiento de la Responsabilidad Administrativa del Estado.....	54
1.1.1. Estado antiguo.....	55
1.1.2. Estado Moderno.....	59
1.1.3. La transición hacia un Estado Constitucional y de Derecho.	64
1.2. Cosmovisiones teóricas que apoyan la existencia de una responsabilidad global derivada de la función administrativa del Estado.....	69
1.2.1. Aristóteles	70
1.2.2. Thomas Hobbes.....	73
1.2.3. John Locke	77
1.2.4. Jean Jacob Rousseau	82
1.2.5. Contractualismo contemporáneo	90
1.2.5.1 John Rawls	91
1.2.5.2 Thomas Scanlon	95
1.3. Los antecedentes de la responsabilidad global en la función administrativa del Estado en el sistema jurídico mexicano	99
1.3.1. Época prehispánica	100

1.3.2. Época colonial.....	102
1.3.3. Época independiente	106
1.3.4. Época post revolucionaria y siglo XX.....	109
1.3.5. Época actual (Siglo XXI)	111
CAPÍTULO II	115
LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO	115
2.1. Función administrativa	115
2.1.1. Definición de función administrativa.....	117
2.1.2. Elementos de la función administrativa.....	119
2.1.1. La responsabilidad en la función administrativa	120
2.2. El acto administrativo	128
2.2.1. Definición de acto administrativo	129
2.3. Actuaciones administrativas.....	132
2.4. Actuaciones administrativas regulares.....	136
2.5. Irregularidades administrativas	140
2.6. Omisiones administrativas	146
CAPÍTULO III	155
LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO EN EL DERECHO POSITIVO	155
3.1. Derecho positivo mexicano.	156
3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	157
3.1.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	162
3.1.3. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	164

3.1.4. Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios.....	167
3.1.5. Diversas leyes que contienen responsabilidades objetivas directas del Estado.....	172
3.1.6. Criterios Jurisprudenciales relativos a la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado.	175
3.2. Critica al actual sistema de responsabilidades administrativas en México.	187
3.3. Derecho comparado. Un acercamiento al modelo de responsabilidades administrativas europeo.	193
3.3.1. Alemania.....	194
3.3.2. España.....	195
3.3.3. Francia.....	197
3.3.4. Italia	199
3.3.5. La responsabilidad administrativa del Estado en la Unión Europea ...	200
 CAPÍTULO IV.....	 202
RESPONSABILIDAD OBJETIVA DIRECTA GLOBAL EN EL EJERCICIO U OMISIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.	202
4.1. El problema semántico de la responsabilidad objetiva directa global en la función administrativa del Estado	202
4.1.1. Las dificultades de la conceptualización teórica	203
4.1.2. Conceptualizaciones normativas de la responsabilidad administrativa del Estado.....	204
4.1.3. Propuesta de conceptualización teórica	207
4.2. Responsabilidad objetiva	210

4.3. Responsabilidad directa	215
4.4. Supuestos de existencia para la configuración de una responsabilidad objetiva directa global en la función administrativa.	220
4.4.1. Relación entre el sujeto activo y pasivo	221
4.4.1.1. El particular directamente afectado o sujeto pasivo	222
4.4.1.2. El Estado generador del daño o sujeto activo	228
4.4.2. Preexistencia de una función o atribución administrativa a cargo del Estado.....	236
4.4.3. Acción u omisión administrativa lesiva.....	243
4.4.4. Daño	248
4.4.5. Nexo causal	253
4.4.6. Reparación del daño.....	258
4.5. Argumentos para fortalecer y extender el sistema de responsabilidad estatal, hacia uno de naturaleza objetiva directa y global derivado del ejercicio u omisión de la función administrativa	266
4.5.1 La necesidad de transición del derecho sancionador hacia un derecho restitutorio	268
4.5.2. Elemento asistencial para el respeto y observancia a los derechos humanos	275
4.5.3. Herramienta jurídica para la consolidación de un pleno Estado de Derecho	286
4.5.4 La responsabilidad objetiva, directa y global derivada de la función administrativa del Estado como un elemento de restablecimiento del contrato social y recuperación de la confiabilidad institucional.....	293
4.6. Hacia una responsabilidad objetiva, directa y global en las actuaciones administrativas del Estado mexicano	300

Consideraciones Finales	306
Fuentes de información	324
1. Bibliografía básica	324
2. Artículos de revistas científicas indexadas	327
3. Legislaciones.....	330
4. Jurisprudencias	331
5. Diccionarios	333

Resumen

Resumen: La función administrativa en México se encuentra en constante vicisitud, los daños causados por su ejercicio u omisión suelen instarse en el modelo punitivo de responsabilidad de los servidores públicos, el cual no garantiza la reparación o restitución del daño. Si bien existe una responsabilidad patrimonial del Estado, ésta se encuentra restringida en sus hipótesis de configuración, impidiendo la intelección del ente administrativo como un sujeto jurídicamente responsable de sus actos.

El objetivo de esta investigación es analizar la responsabilidad administrativa para sustentar la pertinencia de un sistema global como herramienta de fortalecimiento del Estado. La investigación, parte del cuestionamiento ¿La comprensión de la función administrativa como un modelo de responsabilidad global contribuiría al fortalecimiento del Estado Mexicano?

Para responder dicha pregunta, se adopta una perspectiva hipotético deductiva, que emplea el método histórico para narrar el proceso evolutivo - conceptual de la responsabilidad estatal, entendiéndola como el constructo dialéctico de los factores que en ella convergen y estudiando sus diversos paradigmas mediante el método exegético para la interpretación normativa, y el sistemático para su estudio organizacional.

En la investigación, se resuelve que la función administrativa implica una responsabilidad a cargo del Estado para cumplir su contenido, motivo por el cual se articula un arquetipo de responsabilidad global, que faculta al gobernado para reclamar la observancia coercitiva de dicha función, u obtener en su defecto, una reparación. Con base en lo anterior, se establecen supuestos de existencia y elementos de la responsabilidad global, exponiendo los rubros en que el Estado Mexicano podría fortalecerse en caso de una positivización de la figura propuesta. El trabajo, pretende incentivar la discusión legislativa y académica respecto a las bases normativas y epistémicas de la responsabilidad estatal.

Palabras clave: Responsabilidad, Estado, Función Administrativa.

Abstract: *The administrative function in Mexico is in constant vicissitude, the damages caused by its exercise or omission are usually urged in the punitive model of responsibility of public servants, which does not guarantee the repair or restitution of the damage. Although there is a patrimonial responsibility of the State, it is restricted in its configuration hypothesis, preventing the intellection of the administrative entity as legally responsible of its acts.*

The objective of this research is to analyze the administrative responsibility to sustain the relevance of a global system as a tool to strength the State. The investigation, part of the questioning, does comprehension of the administrative function as a model of global responsibility contribute to the strengthening of the Mexican State? To answer this question, a deductive hypothetical perspective is adopted, such perspective uses the historical method to narrate the evolutionary - conceptual process of state responsibility, understanding it as the dialectical construct of the factors that converge and studying its various paradigms through the exegetical method for the normative interpretation, and the systematic one for its organizational study.

In the investigation, it is resolved that the administrative function implies a responsibility in charge of the State to fulfill its content, reason for which an archetype of global responsibility is articulated, that empowers the governed to demand the coercive observance of such function, or obtain in its defect, a damage repair. With base on what was already discussed, existence assumptions and elements of global responsibility are established, exposing the items in which the Mexican State could be strengthened in case of an adoption of the proposed figure.

The work aims to encourage legislative and academic discussion regarding the normative and epistemic bases of state responsibility.

Keywords: *Responsibility, State, Administrative Function.*

Introducción

La “Responsabilidad Objetiva Directa Global Derivada del Ejercicio u Omisión de la Función Administrativa. Una Herramienta de Fortalecimiento del Estado Mexicano” constituye un tema cuya relevancia académica se encuentra justificada en las relaciones cotidianas que se establecen entre el Estado y los gobernados, a través de las cuales, el primero de ellos puede ser comprendido como la entidad constreñida a garantizar el pleno cumplimiento de las nociones mínimas para el desarrollo del hombre en sociedad, estando ambas partes íntimamente relacionadas por un pacto social, el cual implica un conjunto de relaciones regidas por la reciprocidad y respaldadas por la responsabilidad.

El trabajo que se desarrolla parte de la hipótesis de que las normas jurídicas que consagran una facultad o atribución administrativa a cargo del Estado, implican una responsabilidad objetiva directa que constriñe a dicho ente de forma irrenunciable a velar por el cumplimiento de la norma positiva, por lo que toda actuación u omisión que genere alguna afectación a un particular, genera una potestad subjetiva a cargo del gobernado para reclamar del Estado la plena reparación de sus derechos afectados a través del cumplimiento de dicha responsabilidad o en su caso de la restitución del daño materializado, sin que al efecto se deba establecer alguna limitante de procedencia de la reclamación de responsabilidad.

La investigación se desarrolla en la línea del “Derecho Administrativo”¹, bajo la premisa de que la existencia de la responsabilidad objetiva directa global derivada de la actuación u omisión de la función administrativa es un tópico que deriva de las

¹ Si bien el Derecho Administrativo ha adquirido múltiples conceptualizaciones, para efectos de la presente investigación se atenderá a la definición formulada por De Pina Vara, Rafael, en su *Diccionario de Derecho*, (México DF, Editorial Porrúa, 1965, p.228), quien lo define como “*Totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración (pública) y los particulares y las de las entidades administrativas entre sí*”.

relaciones de derecho público establecidas entre el ente gubernamental y los individuos o particulares.

El tema de la responsabilidad objetiva directa global del Estado fue concebida, aunque no de forma enunciativa, sí a la luz de la creación del Estado Moderno, el cual implica, desde una postura contractualista, la cohesión de un conjunto de elementos con la finalidad de encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, por lo que, partiendo de esta premisa, en el trabajo se estiman como antecedentes primigenios las posturas teóricas de Aristóteles, Thomas Hobbes, Juan Jacobo Rousseau y John Locke, en quienes se puede advertir una concomitancia ideológica que expone al Estado no sólo como un sujeto jurídico encargado de cumplimentar las atribuciones gubernamentales esenciales, sino como el organismo funcionalista cuyo deber ser, se encuentra direccionado a garantizar el cumplimiento de la normatividad, con el objeto de preservar el orden y la convivencia social entre los individuos que integran el mismo, cuestión ante la cual, se han otorgado al Estado un conjunto de facultades encaminadas a la búsqueda de la satisfacción de las necesidades colectivas del hombre en sociedad, empero, tomando en consideración que toda facultad o atribución, implica consecuentemente una responsabilidad, se puede estimar la existencia de postulados teóricos a través de los cuales se ha sostenido de forma implícita la existencia de una garantía normativa y contractual mediante la cual, el gobernado debe contar con la certeza del óptimo funcionamiento de la institución a la que le ha sido conferida la aplicación de las leyes que nacen como consecuencia de las facultades otorgadas por el núcleo social mediante un ejercicio contractual.

El tema se aborda desde una perspectiva contractualista, la cual se puede sintetizar tomando en consideración la noción de pacto social propuesta por Juan Jacobo Rousseau, quien lo definió como "una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada

uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes.”²

Existen escasos registros de trabajos académicos encaminados a reconocer la existencia de una responsabilidad objetiva directa global derivada de la acción u omisión de la función administrativa a cargo del Estado. En el terreno legislativo destaca el hecho de que en el año dos mil dos se expidió un decreto a través del cual se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efectos de señalar que “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa.”,³ aludiendo por primera vez a la figura jurídica que se analizará en el presente trabajo.

Derivado de la reforma constitucional indicada, en el año dos mil cuatro se emitió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuyo objeto se estableció en “fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado”,⁴ antecedentes ambos que indican por primera vez un reconocimiento normativo de la responsabilidad del estado, aunque ésta se limitó únicamente en el ámbito patrimonial y se condicionó a un conjunto de hipótesis legales restrictivas. En el presente trabajo pretendo desarrollar la necesidad de transitar de esta noción de responsabilidad limitada para transitar hacia un reconocimiento de responsabilidad global.

Pese a la reforma constitucional, en México, dicho tópico no ha logrado captar el interés académico, por lo que el principal debate se ha centrado en el ámbito

² Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, 4a ed., México, D.F., Grupo Editorial Tomo, 2014, p.21.

³ Fox Quezada, Vicente, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 14 de junio de 2002.

⁴ H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados del, *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 31 de diciembre de 2004.

normativo y estrictamente legislativo. No obstante, en la Unión Europea, el tema en análisis ha adquirido una relevancia fundamental en la discusión académica, por lo que se analizará también la resonancia que la responsabilidad administrativa estatal ha tenido en otros Estados.

Algunos pensadores contemporáneos han estructurado teorías a través de las cuales es posible reinterpretar los sustentos epistémicos en los que se basa la responsabilidad administrativa estatal, tal es el caso de Thomas Scanlon, quien analiza la moral de las instituciones mediante “la justificabilidad de las instituciones frente a los individuos, sobre la base de sus reclamaciones individuales”,⁵ planteamiento que claramente guarda estrecha relación con la facultad que podrían tener los particulares para reclamar del Estado el cumplimiento de sus facultades y atribuciones. De igual manera, John Rawls propone un conjunto de elementos inherentes a la justicia, mismos que pretenderé articular en la configuración del sistema de responsabilidad global propuesto.

Una de las ideas que se pretende explicar con mayor claridad, es que existe una visión consensuada de que las afectaciones ocasionadas por el Estado a los particulares únicamente producen efectos respecto la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, visión en la que se pretende sancionar al servidor público generador de la afectación, por lo que se postula la necesidad de generar un producto teórico jurídico que permita articular adecuadamente la figura jurídica de una responsabilidad administrativa global derivada de la acción u omisión de la función administrativa del Estado, dotando a los particulares de una potestad subjetiva a través de la cual resulte posible reclamar del Estado la afectación causada en el ejercicio de sus facultades y atribuciones, entendiendo a las mismas como un aparato de responsabilidades.

⁵ Scanlon, Thomas M., “La moral individual y la moral de las instituciones”, *Estudios Públicos*, Santiago, Chile, número 134, otoño 2014, p.92. Disponible en <<http://www.cepchile.cl/estudios-publicos-n-134-2014/cep/2016-06-22/111507.html>>. Fecha de acceso: 31 oct. 2016.

En el contexto actual se advierte que las sociedades se encuentran inmersas en un contexto sociocultural particularmente inestable, en el cual las demandas de la sociedad con relación al Estado son cada vez más constantes y severas, exigiéndose continuamente la implementación de acciones y políticas inmediatas y contundentes a favor de los gobernados. Ante este panorama, la responsabilidad del Estado, resulta ser uno de los temas de mayor interés, por lo que en el trabajo se postula la necesidad de un producto que permita rediseñar las posturas a través de las cuales se han comprendido las responsabilidades del Estado derivadas de su función administrativa, formulando así una posible solución a múltiples necesidades individuales mediante argumentos jurídicos que postulen una nueva teorización en la cual resulte factible y procedente, reclamar al Estado el incumplimiento de la responsabilidad conferida en la función administrativa mediante visión contractualista.

Uno de los grandes retos de la investigación que se presenta es la de generar nuevas nociones paradigmáticas del Estado, en las que se establezca que la función administrativa no sólo debe ser entendida como un elemento orgánico estructural, sino como una obligación irrenunciable cuyo ejercicio u omisión que genere un perjuicio al gobernado, tenga consecuencias jurídicas concretas, tendentes a restituir el daño causado. Derivado de lo anterior se pretende abordar el tema propuesto, no sólo como un análisis teórico de una figura jurídica, sino como una alternativa de solución a las pugnas sociales, que claman por garantizar el óptimo funcionamiento del Estado, como eje rector de las condiciones sociales de mayor vitalidad y como un transformador de los procesos de construcción social de la realidad,⁶ pretendiendo así fortalecer el Estado Mexicano.

⁶ El término procesos de construcción social de la realidad es empleado por Marisa Revillo Blanco en el artículo "El concepto de movimiento social: Acción, identidad y sentido", para referirse a los movimientos sociales. (publicado en la revista *Última Década*, Valparaíso, Chile, número 5, año 1996, p.1. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19500501>> Fecha de acceso: 1 de noviembre de 2016.

En la presente investigación se propone reestructurar la visión del Estado, a través de la cual se conciba a dicho ente como el eje rector de las funciones y atribuciones de un organismo gubernamental cuyo fin directo es la satisfacción de los intereses del hombre en sociedad, pero también el cumplimiento de la normatividad que permita garantizar a sus miembros un adecuado funcionamiento de las instituciones así como de las potestades conferidas y cuyo ejercicio u omisión que genere perjuicio a sus miembros, pueda ser reclamado en virtud de la preexistencia de la figura jurídica subyacente a las funciones administrativas del Estado cuyo análisis es el motivo del presente texto. Derivado de lo anterior resultó necesario estructurar un conjunto de nociones teóricas que permitan ubicar la existencia de la figura jurídica en análisis bajo un esquema de derecho positivo, entendiendo al mismo como el constructo dialéctico de los elementos que históricamente han generado su conformación, soportadas por la noción de que a toda facultad y atribución del Estado consagrada en un cuerpo normativo le corresponde una responsabilidad objetiva y directa global.

La responsabilidad del Estado es un tema que nació paralelamente al surgimiento del Estado Moderno, el cual fue concebido al término de la Edad Media, cuando las sociedades se vieron en la necesidad de generar esfuerzos con la intención de crear sociedades políticas organizadas “enfocadas a superar el desorden y la multiplicidad de poderes”⁷. En el texto se detalla que en dicho contexto surgieron algunos de los teóricos del Estado más destacados, como es el caso de Thomas Hobbes, quien es considerado como uno de los primeros conceptualizadores del Estado Moderno, además de uno de los contractualistas más destacados en la historia, al haber considerado que el origen del Estado se centra en el pacto social que suscriben los miembros de una sociedad, a través del cual ceden una parte de su libertad, con la intención de preservar su derecho a la protección de la vida.⁸

⁷ Juárez Jonapa, Francisco Javier, *Teoría General del Estado*, Tlalnepantla, Estado de México, Red Tercer Milenio, 2012, p.124.

⁸ Esta idea se desarrolla con mayor claridad en el texto de Jaramillo Marín, Jefferson, “Significado e impacto de la noción de contrato social en Rousseau y Kant. Alcances y limitaciones en la teoría democrática” (*Civilizar*.

Hobbes señaló que el soberano no debe tener limitaciones para cumplir con el mandato que ha surgido del pacto social entre todos los hombres cuando acuerdan crear el Estado, pero fue prudente al considerar que un contrato se sustenta en una “mutua transferencia de derechos”⁹, por lo que de estas posturas teóricas es posible bosquejar la existencia de un pacto de naturaleza contractualista que engendra derechos y obligaciones recíprocos entre ambas partes, siendo la palabra recíproco un parteaguas para sustentar la existencia de un contrato social inmaterial a través del cual las facultades administrativas del Estado también pueden ser entendidas como obligaciones del mismo.

Los postulados teóricos de Hobbes fueron retomados y perfeccionados por Juan Jacobo Rousseau, quien señaló que “el acto de asociación implica un compromiso recíproco del público con los particulares, y que cada individuo, contratando, por decirlo así, consigo mismo, se halla obligado bajo una doble relación, a saber: como miembro del soberano para con los particulares y como miembro del Estado para con el soberano.”¹⁰ Sus planteamientos fueron plasmados con gran precisión en su obra de mayor trascendencia: “*El Contrato Social*”, en la cual se puede considerar la conformación del Estado como una estructura constreñida a velar por los intereses de sus asociados y consecuentemente con una responsabilidad para dar cumplimiento a los términos del contrato social, aseveración que en la investigación desarrollada sustenta la potestad de los gobernados para reclamar del Estado el cumplimiento de los intereses para los cuales el mismo fue creado.

Si bien es cierto que en México el surgimiento propio del no atendió al interés colectivo de las sociedades mesoamericanas, sino a la implantación Española de

Ciencias Sociales y Humanas, Bogotá, Colombia, volumen 12, número 23, julio-diciembre, 2012. Disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100228405007>>. Fecha de acceso 03 oct. 2016)

⁹ Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Montevideo, Uruguay, Biblioteca del Político, 2007, p.55. Disponible en:<www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/749.pdf>. Fecha de acceso: 31 oct. 2016.

¹⁰ Rousseau, Juan Jacobo, *op. cit.*, p.24.

dicho modelo gubernamental como resultado del proceso de conquista y que durante la época colonial, así como durante el periodo de tiempo correspondiente a la vigencia de la Constitución de Cádiz no se generaron herramientas jurídicas tendentes a enunciar un conjunto de responsabilidades a cargo del Estado, no menos cierto es que la gesta independentista tuvo como resultado la procreación de un nuevo paradigma Estatal más elocuente con la cosmovisión contractualista en la que se soporta la investigación. Sin embargo, no sería hasta la Constitución de 1857 cuando “por primera vez se incluye un título que regula específicamente las responsabilidades de los servidores públicos”.¹¹ Tal acontecimiento resulta sumamente trascendente en razón de que por primera vez las funciones y atribuciones del Estado fueron entendidas como un conjunto de responsabilidades, aunque éstas recayeran únicamente a los servidores públicos y no así al Estado mismo como actor primordial o solidario de aquélla responsabilidad.

El movimiento revolucionario iniciado en el año de 1910 derivó de un descontento social particularmente focalizado en el sector campesino, dejando a su paso una estela de reformas y la promulgación de una nueva Constitución Política Federal en el año de 1917, la cual consolidó la figura de las responsabilidades de los servidores públicos. Posteriormente se habrían de promulgar algunas normas que “ya disponían, en casos específicos, una indemnización derivada de la actuación de los órganos del Estado”¹², es decir, un conjunto de normas en las que se reconocía una responsabilidad patrimonial a cargo del Estado, entre ellas la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, el Código Civil Federal y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, consolidándose de esta forma el establecimiento de la obligación del Estado de responder por los daños causados por sus funcionarios con motivo de su actividad oficial, aunque dicha responsabilidad únicamente era de carácter subsidiaria y subjetiva.

¹¹ Hurtado Cisneros, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, p.52.

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado por Daños Causados a los Bienes y Derechos de los Particulares en el Distrito Federal*, México, D.F., Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009, p.21.

El objeto de estudio dentro de la presente investigación adquirió finalmente concreción el día trece de junio del año dos mil dos cuando se expidió el decreto a través del cual se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del cual se señaló que la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causare en los bienes o derechos de los particulares, sería objetiva y directa y se reconoció consecuentemente que los particulares tendrían derecho a una indemnización. Posteriormente se emitió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, buscando articular conceptos y procedimientos que pudiesen delimitar el marco de actuación y los alcances de la responsabilidad objetiva y directa.

La presente investigación pretende emplear un método dialéctico a través del cual resulte posible analizar a la figura motivo de la investigación, no sólo como un elemento concreto en una realidad material, sino como el constructo teórico y jurídico de todos y cada uno de los factores que en ella convergen, para así estar en posibilidades de tener una agudeza más completa de la responsabilidad objetiva directa global derivada de la actuación u omisión de la función administrativa, comprendiendo que su existencia es el resultado dialéctico de “un proceso, es decir,[...] algo en constante movimiento, modificación, transformación y evolución”,¹³ cuyos elementos interdependientes contienen características propias y autónomas que se suman al todo del objeto en estudio.

Atendiendo a la necesidad de sistematizar la totalidad de conocimientos relativos a la responsabilidad estatal, la presente investigación se esquematiza en cuatro capítulos.

En el primer capítulo, intitulado “El surgimiento de la Responsabilidad Administrativa del Estado”, se abordan tres rubros fundamentales, siendo el primero de ellos, un

¹³ Engels, Federico, *Anti Düring*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1977, p.26.

acercamiento al surgimiento de dicha responsabilidad estatal, en el cual se explican los elementos teóricos y estructurales con los que se ha concebido al Estado clásico, moderno y su contemporánea transición hacia un Estado Constitucional y de Derecho, enmarcando dentro de dichas características, las primeras aproximaciones a una noción de responsabilidad estatal. En segundo término, se realiza un minucioso análisis de las principales cosmovisiones del Estado que sustentan teóricamente la hipótesis desarrollada en el presente trabajo, abordando el pensamiento de los más destacados contractualistas que han configurado aportes trascendentales al objeto de la investigación, partiendo desde los pensadores clásicos, hasta los que continúan realizando investigación científica en la actualidad. Finalmente, se exponen los antecedentes de la responsabilidad administrativa estatal en el sistema jurídico mexicano, mediante una explicación de las principales nociones paradigmáticas de responsabilidad estatal que han imperado en las diversas etapas históricas del país.

En el Capítulo II se analiza “La Función Administrativa del Estado”, mediante la articulación de un aparato categorial que permita la correcta comprensión semántica y conceptual del modelo de responsabilidad administrativa estatal estructurado en el presente trabajo. La función administrativa se estudia en su dimensión conceptual, pero también se aborda desde la configuración de sus elementos y la noción de responsabilidad que a ella atañe. Aunado a lo anterior, en dicho capítulo se definen nociones fundamentales que soportan los diversos escenarios de ejercicio de la responsabilidad estatal, tales como el acto administrativo, actuaciones administrativas, actuaciones administrativas regulares, irregularidades administrativas y omisiones administrativas.

En el Capítulo III denominado “La responsabilidad administrativa del Estado en el derecho positivo” se efectúa un estudio exegético de los diversos sistemas jurídicos en los que se regulan aspectos relativos a la responsabilidad estatal. En primer término se examina la normatividad contenida en el derecho positivo mexicano, en el que se parte desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

hasta las jurisprudencias específicas relativas a la materia. En segundo término, se efectúa una crítica al actual sistema de responsabilidades en México, exponiendo las deficiencias más agravantes de dicho modelo, para estar en posibilidad de proponer un sistema que subsane algunas de estas grandes deficiencias. Finalmente, se contiene un apartado de derecho comparado, que es producto de una estancia de investigación realizada en la Universidad de Santiago de Compostela, en el cual se examina el modelo de responsabilidades europeas en Alemania, España, Francia e Italia, los cuales fungen como pilares fundamentales para la estructuración del modelo propuesto.

Finalmente, el cuarto y último capítulo, se intitula “Responsabilidad objetiva directa global en el ejercicio u omisión de la función administrativa” y en él se pretende articular una sólida propuesta de modelo de responsabilidad administrativa estatal. Dicho capítulo se integra por seis subcapítulos, en el primero de ellos se parte del problema semántico para definir al sistema de responsabilidad propuesto, para culminar con una conceptualización teórica capaz de interpretar y reproducir el mismo. Posteriormente, se explican las nociones de responsabilidad objetiva y de responsabilidad directa. En el cuarto subcapítulo se articula un esquema de supuestos de existencia, hipótesis y elementos que deben coexistir para que se determine la presencia de responsabilidad administrativa estatal. En el penúltimo subcapítulo se argumenta respecto a la necesidad de fortalecer y extender la responsabilidad administrativa del Estado, transitando de un derecho sancionatorio hacia uno restitutorio, robusteciendo la observancia a los derechos humanos, contribuyendo en la consolidación de un pleno Estado de Derecho y en el restablecimiento del contrato social y la confiabilidad institucional. El capítulo concluye precisando algunas de las particularidades que enmarcan la naturaleza global del sistema de responsabilidad planteado, proponiéndolo como una herramienta de fortalecimiento del Estado Mexicano.

Con el desarrollo del capitulado que ha sido expuesto se da cumplimiento cabal a los objetivos específicos de la investigación, los cuales comprenden en primer lugar

analizar los elementos que conforman la figura jurídica de la Responsabilidad Objetiva Directa del Estado; en segundo explicar los supuestos de existencia de la Responsabilidad Objetiva Directa del Estado en el sistema jurídico mexicano; en tercero explicar la existencia de una facultad subjetiva a favor del gobernado para reclamar del Estado la restitución de sus derechos afectados derivados de la Responsabilidad Objetiva Directa; en cuarto lugar conceptualizar la figura jurídica de la Responsabilidad Objetiva Directa del Estado; y finalmente comprobar la existencia de una Responsabilidad Objetiva Directa a la luz de las facultades y atribuciones conferidas al Estado.

Concluyo la presente introducción enfatizando en el hecho de que, atendiendo al principio de honestidad intelectual, seguramente la investigación desarrollada podrá haber omitido múltiples aspectos que únicamente con el estudio crítico de los postulados propuestos podrán ser dilucidados, sin embargo, es precisamente este diálogo crítico y el escrutinio científico una de las mayores pretensiones del trabajo, pues con él se pretende incentivar la discusión académica con relación al tema de las Responsabilidades Objetivas Directas en las Actuaciones Administrativas del Estado, anhelando que el presente texto fomente el interés en uno de los temas que a consideración del suscrito, puede y debe constituir uno de los tópicos de mayor trascendencia a luz de las relaciones jurídicas entre el Estado y los gobernados.

Protocolo de Investigación

1. Línea de investigación en que se ubica el trabajo, argumentando sobre la relación que existe entre ambos

El trabajo se ubica en la línea de investigación del “Derecho Administrativo”,¹⁴ ello bajo la premisa de que la existencia de la responsabilidad estatal es un tópico que se articula en las relaciones de derecho público establecidas entre el ente gubernamental y sus ciudadanos, razonamiento por el cual dicha relación radica en una reciprocidad inalienable que conduce a analizar el tema, preponderantemente, desde la perspectiva del Derecho Administrativo.

De igual forma, el presente trabajo se vincula estrechamente con la investigación del Derecho Constitucional, en virtud de que la responsabilidad del Estado, de naturaleza objetiva y directa constituye una figura jurídica cuya concreción se encuentra positivizada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, motivo por el cual es necesario analizar el aparato constitucional, entendiéndolo como la fuente positiva de la cual emana el objeto de investigación.

1.1. Título del trabajo de investigación

La Responsabilidad Global en la Función Administrativa. Herramienta de Fortalecimiento del Estado Mexicano.

¹⁴Si bien el Derecho Administrativo ha adquirido múltiples conceptualizaciones, para efectos de la presente investigación se atenderá a la definición formulada por De Pina Vara, Rafael, en su *Diccionario de Derecho*, (México DF, Editorial Porrúa, 1965, p.228), quien lo define como “*Totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración (pública) y los particulares y las de las entidades administrativas entre sí*”.

2. Antecedentes, estado del arte o estado del conocimiento de la investigación

La posibilidad de una responsabilidad de naturaleza administrativa a cargo del Estado fue considerada desde las primeras obras que pretendieron justificar la creación y existencia del Estado Moderno, el cual implica, desde el punto de vista contractualista, la cohesión de un conjunto de elementos con la finalidad de encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado.

El trabajo que se presenta, considera como antecedentes primigenios las posturas teóricas de Aristóteles, Thomas Hobbes, John Locke y Juan Jacobo Rousseau, en quienes se puede advertir una concomitancia ideológica a través de la cual se conceptualiza al Estado, no sólo como el sujeto jurídico encargado de materializar las atribuciones gubernamentales esenciales, sino como el organismo funcionalista cuyo objetivo debe ser garantizar el cumplimiento de la normatividad, para preservar el orden y la convivencia social entre los individuos. Ante tal panorama se ha otorgado al Estado un conjunto de facultades encaminadas a la satisfacción de las necesidades colectivas del hombre en sociedad, empero, tomando en consideración que toda facultad o atribución, implica consecuentemente una responsabilidad, se puede estimar la existencia de postulados teóricos a través de los cuales se ha sostenido de forma implícita la existencia de una garantía normativa y contractual mediante la cual, el gobernado debe contar con la potestad para reclamar al ente administrativo el adecuado ejercicio de la función administrativa conferida.

La responsabilidad global en la función administrativa entendida como una herramienta de fortalecimiento del estado mexicano es un tema que se estructura mediante la teoría contractualista, la cual puede ser explicada con claridad atendiendo al planteamiento formulado por Juan Jacobo Rousseau al definir al pacto social como "una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común

la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”.¹⁵

Desde el surgimiento del Estado Moderno, se han realizado escasas producciones a través de las cuales se desarrolle la noción de una responsabilidad a cargo del Estado, como consecuencia de la obligación para cumplimentar la función administrativa.

En el año dos mil dos se expidió en México, un decreto a través del cual se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efectos de señalar que “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa”;¹⁶ consagrando de forma enunciativa por primera ocasión la existencia de una responsabilidad administrativa a cargo del Estado. Derivado de la reforma constitucional indicada, en el año dos mil cuatro se emitió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuyo objeto fue precisado en su primer artículo, para “fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado”¹⁷. Si bien actualmente existe un reconocimiento normativo de la responsabilidad administrativa estatal, ésta se encuentra limitada al ámbito patrimonial y condicionada por un conjunto de hipótesis legales que la restringen a casos sumamente específicos.

Pese al reconocimiento constitucional de la denominada responsabilidad objetiva directa del Estado, en México, dicho tópico no ha logrado captar la atención de los

¹⁵Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, 4a ed., México, D.F., Grupo Editorial Tomo, 2014, p.21.

¹⁶Fox Quezada, Vicente, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 14 de junio de 2002.

¹⁷ H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados del, *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 31 de diciembre de 2004.

círculos académicos, limitándose a un escaso número de investigaciones. Las mayores producciones que se han generado corresponden a las discusiones legislativas, relativas a la creación y modificación de las normas que integran y reglamentan la responsabilidad administrativa estatal.

El caso de los Estados Europeos es diametralmente contrastante con el de México, pues en dichas naciones, la investigación científica en torno a la responsabilidad administrativa del Estado ya se encuentra consolidada y abarca obras destacadas y extensas, tales como las de Jesús González Pérez y Oriol Mir Puigpelat. En algunos Estados inclusive se han superado las barreras limitativas de la responsabilidad objetiva directa para transitar hacia una responsabilidad de naturaleza abierta o global, en la que toda función o atribución del Estado pueda ser entendida como una obligación cuyo ejercicio a su vez engendra una responsabilidad.

Algunos teóricos contemporáneos otorgan elementos a través de los cuales es posible interpretar la responsabilidad estatal desde múltiples perspectivas filosóficas, tal es el caso de Thomas Scanlon, quien desarrolla la noción de la moral de las instituciones (categoría dentro de la cual puede englobarse al Estado) analizando “la *justificabilidad* de las instituciones frente a los individuos, sobre la base de sus reclamaciones individuales”,¹⁸ planteamiento que se encuentra estrechamente relacionado con la facultad de los particulares para reclamar del Estado el cumplimiento de sus facultades y atribuciones administrativas. Empero, en el ámbito estrictamente jurídico, en México, aún existe una escasa producción académica, por lo que el tema en cuestión resulta ser un campo fértil en el ámbito de la investigación.

3. Objeto de Estudio

¹⁸Scanlon, Thomas M., “La moral individual y la moral de las instituciones”, *Estudios Públicos*, Santiago, Chile, número 134, otoño 2014, p.92. Disponible en <<http://www.cepchile.cl/estudios-publicos-n-134-2014/cep/2016-06-22/111507.html>>. Fecha de acceso: 31 oct. 2016.

En la presente investigación el objeto de estudio lo constituye la “responsabilidad administrativa del Estado”, noción que a su vez se integra por cuatro elementos que bien pueden ser entendidos como objetos secundarios de estudio, consistentes en los siguientes:

- El Estado entendido como un producto contractualista
- La función administrativa del Estado
- El sistema de responsabilidad objetiva directa del Estado en México.
- La responsabilidad administrativa global.

4. Planteamiento del problema

En el sistema jurídico mexicano, tradicionalmente se ha postulado que las afectaciones causadas por el Estado a los particulares, en el ejercicio u omisión de su función administrativa, deben ser observadas al tenor de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, modelo bajo el cual se pretende sancionar a los servidores públicos generadores de la afectación, esquema que no garantiza la reparación del daño a favor del particular afectado.

A partir del año 2002 se reconoció constitucionalmente la existencia de la responsabilidad administrativa del Estado, no obstante, dicho reconocimiento se limitó a una modalidad objetiva y directa, en la cual se restringen los supuestos de procedencia de responsabilidad y se inhibe la comprensión del Estado como el ente para quien el cumplimiento de la función administrativa constituye una obligación y un deber de reparar los daños causados en su ejercicio u omisión

Con base en lo anterior, se plantea el problema a través del siguiente cuestionamiento: ¿La comprensión de la función administrativa como una responsabilidad global contribuiría en el fortalecimiento del Estado Mexicano?

5. Justificación del Problema

El Estado Mexicano se encuentra en un contexto particularmente crítico, en el cual las demandas de la sociedad respecto al cumplimiento de las potestades conferidas en las funciones y atribuciones administrativas, son cada vez más recurrentes y severas. Diversos científicos sociales coinciden en que “la crisis de autoridad es la causa más profunda de la violencia social y la indignación moral”.¹⁹ La población exige vehementemente la implementación de acciones eficaces que garanticen el adecuado funcionamiento del ente administrativo y en su caso, la garantía de reparación cuando éste no cumpla lo convenido.

La responsabilidad del Estado, es un tema que inconscientemente genera amplio debate en las conversaciones cotidianas, no obstante, existen escasas investigaciones académicas que contextualicen el tópico en el marco del Estado Mexicano, abordándolo con un estricto rigor metodológico.

Con base en lo anterior, resulta necesaria la articulación de un nuevo paradigma jurídico que permita rediseñar las posturas a través de las cuales se han concebido las responsabilidades del Estado derivadas de su función administrativa: el de la responsabilidad global. La investigación que se efectúa pretende soportar la facultad que le asiste a los particulares para reclamarle al Estado el cumplimiento de las potestades administrativas conferidas, sin que ésta se encuentre limitada de forma enunciativa, pretendiendo así contribuir en el fortalecimiento del Estado Mexicano.

La investigación desarrollada implica el diseño de un producto que incentive a la reflexión jurídica en torno a las responsabilidades del Estado, en la cual se reestructure el actual paradigma de comprensión de las facultades del Estado,

¹⁹ Rodríguez Guillén, Raúl, “Crisis de autoridad y violencia social: los linchamientos en México”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, México D.F., número 8, año 2012, p. 43. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72625301005> Fecha de acceso: 1 de noviembre de 2016.

entendiéndolas como un conjunto de responsabilidades ineludibles que albergan consecuencias jurídicas en su actuación u omisión.

Resulta necesario replantear las nociones paradigmáticas del Estado Moderno, para sustentar que la función administrativa no debe ser considerada como un elemento orgánico estructural, sino una obligación que entraña una responsabilidad global con consecuencias jurídicas concretas, tendentes a reparar cualquier daño causado a un particular en el ejercicio u omisión de la función administrativa.

Existe una imperiosa necesidad por rediseñar los modelos jurídicos de las responsabilidades administrativas y abordar el tema propuesto, no sólo mediante el análisis teórico de un esquema jurídico, sino como una inmediata reacción a las pugnas sociales, que claman por garantizar el óptimo funcionamiento del Estado, como eje rector de las condiciones sociales y como un transformador de los procesos de construcción social de la realidad.²⁰

En síntesis, “La Responsabilidad Global en la Función Administrativa. Herramienta de Fortalecimiento del Estado Mexicano” pretende erigirse como una investigación que incentive la discusión académica en torno a las consecuencias jurídicas del Estado respecto a la actuación u omisión de su función administrativa, entendiéndola como un paradigma que coadyuve en la superación de algunos de los más complejos retos del Estado en la actualidad.

6. Delimitación del problema

La responsabilidad administrativa del Estado, es un tema de investigación amplio, cuyas variables resultan oscilantes de conformidad al enfoque académico que se

²⁰ El término procesos de construcción social de la realidad es empleado por Marisa Reville Blanco en el artículo “El concepto de movimiento social: Acción, identidad y sentido”, para referirse a los movimientos sociales. (publicado en la revista *Última Década*, Valparaíso, Chile, número 5, año 1996, p.1. Disponible en: [≤ http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19500501 ≥](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19500501) Fecha de acceso: 1 de noviembre de 2016.)

pretenda realizar. La presente investigación atenderá a las siguientes especificidades:

6.1. Temporal

Se analizará el problema planteado a partir del surgimiento del Estado Moderno (tomando como referencia su nacimiento en entre los siglos XV y XVI) hasta la barrera temporal del Estado Nación contemporáneo (siglo XXI).

6.2. Espacial

Se analizará el problema planteado en el Estado Nación Mexicano, comprendiendo a éste como el ubicado dentro del espacio territorial de los Estados Unidos Mexicanos.

6.3. Personal

Se analizarán las relaciones jurídicas administrativas que se materializan entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y los gobernados del mismo, actores sociales con relaciones recíprocas e inalienables.

6.4. Material

Se analizará la *responsabilidad global en la función administrativa* desde una perspectiva científica, teórica y jurídica, tomando como base las fuentes de información documentales en las que se han generado aportes en torno al problema de investigación. Se llevará a cabo una selección de la información en la que se contienen postulados en torno al objeto primario y a los objetos secundarios de estudio de conformidad a los siguientes criterios:

I. Aportes científicos

- II. Aportes teóricos
- III. Aportes normativos

7. Objetivos de estudio

7.1. Generales

Analizar la responsabilidad patrimonial administrativa del Estado en el derecho positivo mexicano y sustentar desde un punto de vista teórico y jurídico, la pertinencia de articular un sistema de responsabilidad objetiva y directa de naturaleza global, derivada de la función administrativa del Estado, justificando su conveniencia como un producto que permita superar algunas de las grandes complejidades a las que se enfrenta el Estado Mexicano, contribuyendo a su fortalecimiento.

7.2. Específicos

- Explicar y analizar el desarrollo evolutivo de la responsabilidad administrativa del Estado en el derecho positivo mexicano.
- Justificar teórica y jurídicamente la cosmovisión de un Estado responsable, para quien toda función o atribución administrativa, implica una obligación inexcusable que es motivo de responsabilidad.
- Explicar la existencia de una facultad subjetiva a favor del gobernado para reclamar del Estado la restitución de sus derechos afectados, derivados de la responsabilidad objetiva directa.
- Desarrollar un modelo de responsabilidad objetiva, directa y global, derivada de la función administrativa del Estado, conceptualizándolo, delimitándolo e indicando cuáles son sus supuestos de existencia.
- Utilizar dicho modelo de responsabilidad para proponer soluciones concretas que permitan fortalecer al Estado mexicano.

8. Hipótesis de la investigación

La función administrativa del Estado, implica una responsabilidad objetiva directa de naturaleza global que constriñe a dicho ente a velar por el cumplimiento irrestricto de la norma positiva, por lo que su incumplimiento, o en su caso el cumplimiento deficiente que afecte a un particular, genera una potestad subjetiva a cargo del gobernado para reclamar del Estado la plena restitución de sus derechos afectados a través del cumplimiento de su facultad o atribución encomendada. El reconocimiento de esta responsabilidad contribuirá al fortalecimiento del Estado mexicano.

9. Esquema de trabajo preliminar

- I. Introducción
 - I.A. Planteamiento del problema.
 - I.B. Comprobación de la existencia del problema.
- II. El surgimiento de la Responsabilidad Objetiva Directa del Estado.
 - II.A. Acercamiento al surgimiento de la Responsabilidad Objetiva Directa.
 - II.A.1. Estado clásico.
 - II.A.2. Estado moderno.
 - II.B. Cosmovisiones del Estado.
 - II.B.1. Aristóteles
 - II.B.2. Thomas Hobbes
 - II.B.3. Jean Jacob Rousseau
 - II.B.4. John Locke
 - II.B.5. Jean Bodin
 - II.B.6. Contractualistas contemporáneos
 - II.C. Los antecedentes de la Responsabilidad Objetiva Directa en el sistema jurídico mexicano
 - II.C.1. Época prehispánica
 - II.C.2. Época colonial

- II.C.3. Época independiente
- II.C.4. Época post revolucionaria
- II.C.5. Época contemporánea
- III. Las funciones del Estado
 - III.A. Función legislativa
 - III.B. Función judicial
 - III.C. Función administrativa
 - III.C.1. El acto administrativo
 - III.C.2. Actuaciones administrativas regulares
 - III.C.3. Actuaciones administrativas irregulares
- IV. Elementos de la Responsabilidad Objetiva Directa en las Actuaciones Administrativas del Estado.
 - IV.A. Responsabilidades objetivas
 - IV.B. Responsabilidades directas
 - IV.C. Las responsabilidades del Estado
- V. La Responsabilidad Objetiva Directa del Estado en el derecho positivo.
 - V.A. Derecho positivo mexicano.
 - IV.A.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - V.A.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
 - V.A.3. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
 - V.A.4. Leyes que contienen responsabilidades objetivas directas del Estado
 - V.A.5. Instancias judiciales y jurisdiccionales
 - V.A.6. Criterios del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.
 - V.B. Derecho comparado
 - V.B.1. Norteamérica
 - V.B.2. Sudamérica
 - V.B.3. Europa
- VI. La Responsabilidad Objetiva Directa en las Actuaciones Administrativas del Estado

- VI.A. Conceptualización teórica
- VI.B. Objetividad directa
- VI.C. Figura jurídica frente a fenómeno jurídico
- VI.D. Derecho restitutorio frente a derecho sancionador
- VI.E. Supuestos de existencia
- VII. Consideraciones finales
- VIII. Fuentes de información

10. Marco Teórico, conceptual e histórico de la investigación

La presente investigación pretende ofrecer un análisis transversal respecto a la responsabilidad objetiva directa global del Estado, desarrollando una defensa teórica bajo el tipo ideal Weberiano de una figura jurídica.

Con el objeto de articular esta premisa, resulta necesario examinar la figura del Estado y redefinir su naturaleza para concebir a dicho ente como el rector de las funciones y atribuciones del organismo gubernamental cuyo fin directo es la satisfacción de los intereses colectivos de sus asociados, así como el cumplimiento de sus potestades conferidas, cuya inobservancia, o en su caso, ejercicio irregular que genere perjuicio a sus miembros, podrá ser reclamado jurídicamente para efectos de cumplimiento de la función administrativa.

Derivado de los postulados previos, resulta necesario justificar teórica y jurídicamente el modelo de responsabilidad global que se propone, aludiendo a los postulados teóricos de corte contractualista que han comprendido al Estado como el ente surgido a partir de la necesidad de los hombres por “elaborar un contrato que reúna los consensos imprescindibles para fundar un orden social que resguarde la vida en sociedad y sus instituciones”²¹.

²¹ Silvia Querales, Nadeska “Comprensión sociológica de los aportes del contractualismo a la idea de democracia”, *Politeia*, Caracas, Venezuela, volumen 37, número 52, año 2014, p. 71 Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170046632004>>. Fecha de acceso: 01 de noviembre de 2016.

El tema en cuestión encuentra soporte teórico desde los aportes contractualistas clásicos de Thomas Hobbes, para quien el Estado “obtiene su legitimidad en la medida en que garantiza que todos los individuos pueden ejercer sus derechos individuales”,²² hasta los contemporáneos de Thomas M. Scanlon, pasando por John Locke y Juan Jacobo Rousseau. Con el objeto de reducir el análisis aislado y periférico de dichas posturas, las mismas serán estudiadas tomando como base los sustentos filosóficos en los que se fundamentan, así como el impacto de dichas corrientes en las doctrinas académicas actuales.

El discurso formulado pretende conformar un aparato categorial sólido y armónico, a través del cual resulte posible establecer un diálogo congruente basado principalmente en las conceptualizaciones de los siguientes elementos: Estado, responsabilidad, responsabilidad objetiva y responsabilidad directa.

Atendiendo al párrafo previo, el proyecto de investigación que se formula atenderá a la conceptualización de Estado postulada por Hobbes en su obra “El Leviatán”, en virtud de ser éste, el primer teórico que abordó la noción de un pacto o convención social. No obstante, resulta necesario precisar que Hobbes no definió enunciativamente al Estado, sino que lo equipara a la figura del soberano y el súbdito, conceptualizándolo como “[...] una persona de cuyos actos se constituye en autora una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y medios de todos como lo juzgue conveniente para asegurar la paz y defensa común”.²³

Por su parte, el término responsabilidad, constituye un vocablo que ha adquirido múltiples connotaciones en diversos campos del conocimiento, sin embargo, con la

²² Cortés Rodas, Francisco, “El contrato social en Hobbes: ¿absolutista o liberal?”, *Estudios Políticos*, Medellín, Colombia, número 37, julio – diciembre 2010, p.16. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429065002>>. Fecha de acceso 01 nov. 2016

²³Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Montevideo, Uruguay, Biblioteca del Político, 2007, p.72. Disponible en: <www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/749.pdf>. Fecha de acceso: 31 oct. 2016.

intención de atender a una comprensión congruente de la presente investigación, resulta necesario tomar en consideración una definición con la amplitud suficiente para insertarse de manera flexible en el objeto de investigación. En este sentido se tomará como punto de partida en su más extensa amplitud, la definición jurídica de responsabilidad vertida en el Diccionario de la Lengua Española y avalada por la Real Academia Española, la cual se encuentra respaldada por el consenso doctrinario y se define como la “capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente”.²⁴

La investigación a desarrollar alude a la responsabilidad de naturaleza objetiva y directa, siendo una responsabilidad objetiva, la que Rafael de Pina Vara define como “aquella que emana de un riesgo creado, que se traduce en un evento dañoso, de cuyas consecuencias perjudiciales está obligada a responder la persona que, en cierto modo se encuentra en situación de recibir algún beneficio de la actividad susceptible de ocasionar el daño”.²⁵

Por su parte, la responsabilidad directa también debe conceptualizarse bajo una visión amplia que permita contar con un esquema conceptual general y puntualizar en razonamientos particulares y congruentes con tal definición, por lo que se atiende a lo manifestado por Antonio Fernández Fernández quien enuncia que existe responsabilidad directa cuando “la norma se aplica directamente al ejecutor del acto que causó el daño, ya sea por imprudencia o por culpa, se sanciona su actuar y se obliga a la reparación del daño cuando proceda, o a la indemnización de daños y perjuicios a elección de la persona afectada”.²⁶

²⁴ ASALE, R, *Responsabilidad*. [online] Diccionario de la lengua española. Disponible en <<http://dle.rae.es/?id=WCqQQlf>>. Fecha de acceso: 4 oct. 2016.

²⁵ De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México DF, Editorial Porrúa, 1965, p.443.

²⁶ Fernández Fernández, Antonio, *El concepto de responsabilidad*, México DF, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015, p.6. Disponible en <blionhistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3835/9.pdf>. Fecha de acceso: 03 oct. 2016.

Estas cuatro nociones categoriales constituyen un marco conceptual que busca generar una terminología transversal en torno a la responsabilidad objetiva directa global derivada de la función administrativa del Estado, afirmando que la amplitud en las definiciones expuestas constituye un factor que permite la adecuación de la figura jurídica a los modelos teóricos consolidados. La amplitud conceptual a su vez implica una necesaria delimitación histórica, la cual se circunscribe en los siguientes términos:

La responsabilidad derivada de la función administrativa del Estado es un tema que nace paralelamente al surgimiento del Estado Moderno al término de la Edad Media, cuando las sociedades se vieron en la necesidad de generar esfuerzos con la intención de crear sociedades políticas organizadas “enfocadas a superar el desorden y la multiplicidad de poderes”²⁷.

En dicho contexto surgieron algunos de los más destacados teóricos del Estado. Thomas Hobbes, considerado por muchos uno de los padres conceptualizadores del Estado Moderno, sustentó que el Estado se origina mediante un pacto social que suscriben los miembros de una sociedad, a través del cual ceden una parte de su libertad, con la intención de preservar su derecho de protección de la vida,²⁸ basado en una “mutua transferencia de derechos”,²⁹ es decir en la concesión voluntaria de derechos y obligaciones recíprocos, postura de la que es posible advertir una responsabilidad a cargo del Estado para cumplir las funciones y atribuciones que le han sido encomendadas.

²⁷ Juárez Jonapa, Francisco Javier, *Teoría General del Estado*, Tlalnepantla, Estado de México, Red Tercer Milenio, 2012, p.124.

²⁸ Esta idea se desarrolla con mayor claridad en el texto de Jaramillo Marín, Jefferson, “Significado e impacto de la noción de contrato social en Rousseau y Kant. Alcances y limitaciones en la teoría democrática” (*Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, Bogotá, Colombia, volumen 12, número 23, julio-diciembre, 2012. Disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100228405007>>. Fecha de acceso 03 oct. 2016)

²⁹ Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Montevideo, Uruguay, Biblioteca del Político, 2007, p.55. Disponible en:<www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/749.pdf>. Fecha de acceso: 31 oct. 2016.

Los postulados de Hobbes fueron retomados y rediseñados por un conjunto de teóricos a quienes denominamos “contractualistas”, entre los cuales destacó Juan Jacobo Rousseau, quien señaló que “el acto de asociación implica un compromiso recíproco del público con los particulares, y que cada individuo, contratando consigo mismo, se encuentra obligado como miembro del soberano para con los particulares y como miembro del Estado para con el soberano”.³⁰ Dichos planteamientos fueron plasmados en su obra de mayor trascendencia: “*El Contrato Social*”, en la cual se entiende al Estado como una estructura constreñida a velar por los intereses de sus asociados y responsable de cumplir su parte correlativa del contrato social, aseveración que sustenta la potestad de los gobernados para reclamar del Estado el cumplimiento de los intereses para los cuales el mismo fue creado.

El marco histórico evidencia que en México, a diferencia de Europa, el Estado no fue creado como consecuencia de los intereses colectivos de las sociedades mesoamericanas, sino derivado del proceso de conquista y de la implantación del modelo Español de gobierno, situación ante la cual no se articuló una base de derechos tutelados susceptibles de ser comprendidos como responsabilidades a cargo del Estado.

Durante la época colonial, así como durante la vigencia de la Constitución de Cádiz no se generaron herramientas jurídicas tendentes a enunciar un conjunto de responsabilidades a cargo del Estado, no obstante, se crearon algunos lineamientos que posteriormente serían la base del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, relativo al control de los funcionarios públicos y a la imposición de sanciones cuando en el ejercicio de sus funciones se cometiera alguna conducta objeto de responsabilidad, sin que dicha sanción pudiese implicar alguna clase de restitución del daño causado al particular.

La gesta independentista tuvo como resultado la concreción de un nuevo paradigma gubernamental y consecuentemente la creación de nuevas disposiciones legales

³⁰ Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, 4a ed., México, D.F., Grupo Editorial Tomo, 2014, p.24.

tendientes a desarticular la marcada estratificación social existente no sólo en el seno social, sino en las relaciones entre el Estado y los gobernados. Empero, no sería hasta la Constitución de 1857 cuando “por primera vez se incluye un título que regula específicamente las responsabilidades de los servidores públicos”.³¹ Tal acontecimiento resulta de suma trascendencia para el desarrollo de la presente investigación, al contenerse la primera enunciación de las funciones y atribuciones del Estado como un conjunto de responsabilidades atribuidas a una función pública, aunque ellas recayeran únicamente a los servidores públicos y no así al Estado como actor primordial o solidario de aquélla responsabilidad.

El movimiento revolucionario iniciado en 1910 derivó de un descontento social particularmente focalizado en el sector campesino, dejando a su paso una estela de reformas y la promulgación de una nueva Constitución Política Federal en 1917, la cual consolidó la figura de las responsabilidades de los servidores públicos que integran nuestro actual sistema. Subsecuentemente, se habrían de promulgar algunas normas que “ya disponían, en casos específicos, una indemnización derivada de la actuación de los órganos del Estado”,³² es decir, un conjunto de normas independientes en las que se reconocía la existencia de una responsabilidad patrimonial a cargo del Estado, entre ellas el Código Civil Federal y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cuerpos normativos en los que se reconoció la existencia de una responsabilidad derivada de las actuaciones del Estado cuyo perjuicio a un particular puede ser reclamado ante una instancia judicial, consolidándose una responsabilidad subsidiaria y subjetiva del Estado para responder por los daños causados por el ejercicio de sus servidores públicos, cuando éstos carezcan de bienes o los mismos fuesen insuficientes.

³¹ Hurtado Cisneros, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, p.52.

³² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado por Daños Causados a los Bienes y Derechos de los Particulares en el Distrito Federal*, México, D.F., Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009, p.21.

La responsabilidad administrativa del Estado finalmente adquirió concreción histórica el trece de junio de dos mil dos cuando se expidió el decreto que adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del cual se señaló que la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causare en los bienes o derechos de los particulares, sería objetiva y directa y se reconoció consecuentemente que los particulares tendrían derecho a una indemnización. Con el objeto de articular esta reforma constitucional se emitió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, buscando establecer conceptos y procedimientos que pudiesen delimitar el marco de actuación y los alcances de la responsabilidad objetiva y directa.

Finalmente, el veintisiete de mayo del año dos mil quince una nueva reforma constitucional modificó el artículo 113 trasladando el párrafo en el que se consagra la responsabilidad objetiva directa del Estado al último párrafo del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.³³

El marco histórico de la responsabilidad administrativa del Estado busca analizar los procesos evolutivos que han permitido consolidar dicha figura jurídica en su fase inicial de desarrollo, examinando desde su primera estructuración teórica hasta su consolidación en el máximo instrumento de derecho positivo mexicano, pretendiendo dilucidar sus alcances y elementos a partir de un discurso en el que su desarrollo sea comprendido como el proceso evolutivo inherente al funcionamiento del Estado mismo.

11. Metodología a desarrollar, a partir de la teoría enunciada en el numeral anterior

³³ Tal circunstancia atendió al establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

El discurso realizado en el apartado previo expone la necesidad de que el objeto de investigación no sea analizado desde una perspectiva parcelaria, sino que para articular los atributos de la responsabilidad administrativa del Estado en su modalidad global es necesario emplear el método histórico con tajante precisión para narrar el proceso evolutivo de dicha noción conceptual a través del tiempo y extraer los contenidos esenciales que surgieron de forma aparejada al génesis del objeto de investigación para comprender su concreción histórica en el derecho positivo mexicano.

El análisis de la figura jurídica en cuestión constriñe a la utilización de un método dialéctico a través del cual se analice la figura motivo de la investigación, no sólo como un elemento de una realidad jurídica, sino como el constructo de todos y cada uno de los factores que en ella convergen, para estar en posibilidades de tener una agudeza global respecto a la responsabilidad administrativa del Estado, comprendiendo que su existencia es el resultado dialéctico de “un proceso, es decir,[...] algo en constante movimiento, modificación, transformación y evolución”,³⁴ cuyos elementos interdependientes contienen características propias y autónomas que inciden en el objeto de estudio. Derivado de lo anterior resulta necesario un discurso inductivo que parta de la figura en estudio para analizar las partes más generales de su composición y una vez comprendida dicha generalidad, retomar el análisis deductivo con una comprensión global de la misma.

Durante el desarrollo de la investigación se pretende efectuar un estudio de derecho comparado en el que se analicen los modelos internacionales contemporáneos de responsabilidad administrativa del Estado, empleándose un método comparativo para evidenciar las diferencias y semejanzas más relevantes entre sistemas normativos diversos, para comprender la relevancia de la figura planteada en el panorama internacional.

³⁴ Engels, Federico, *Anti Düring*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1977, p.26.

Tomando en consideración que una parte importante de la investigación se centra en el análisis de normas de derecho positivo, se utilizará un método hermenéutico jurídico para la interpretación normativa, partiendo de la literalidad de los postulados en cuestión hasta realizar una estricta exégesis que permita desentrañar el sentido de los elementos lingüísticos empleados para la enunciación y transmisión de ideas concretas en el cuerpo positivo.

Igualmente, resulta ineludible examinar el aparato normativo de la responsabilidad administrativa del Estado mediante el método sistemático, comprendiendo a dicho elemento como un elemento intrínseco del deber ser del Estado.

Finalmente, con el objeto de dotar la investigación de la científicidad requerida, se utilizará el método científico como eje rector del presente estudio, partiendo de una relación hipotético deductiva, en la cual la hipótesis formulada sea la directriz del desarrollo científico para la comprobación de los postulados que se afirman y culminar con la obtención de un producto respaldado en un método de concreción a través del cual, el pensamiento pueda reproducir el objeto en su totalidad.

No debe omitirse precisar el hecho de que el desarrollo metodológico de la investigación planteada se sustentará en todo momento en un esquema de sistematización del conocimiento a través del cual se establezca un aparato operativo de búsqueda, discriminación, procesamiento y concreción de la información recabada.

12. Fuentes de información preliminares

Con el objeto de distinguir, conocer y seleccionar la información adecuada y pertinente para el desarrollo de la investigación se utilizarán las siguientes fuentes documentales:

1. Bibliografía básica

- BODÍN, Jean, *Los seis libros de la república*, 3a ed., Madrid, España, Editorial Tecnos, 1977.
- CARRILLO FORES, Antonio; *La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México*, México, Porrúa, 1939.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro; *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2006.
- ENGELS, Federico, *Anti Düring*, Ediciones de Cultura Popular, México Distrito Federal, 1977.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio, *El concepto de responsabilidad*, México DF, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015. Disponible en bliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3835/9.pdf. Fecha de acceso: 03 oct. 2016.
- FRAGA, Gabino; *Derecho Administrativo*, 29ª ed., México, Porrúa, 1990.
- GÓMEZ PÉREZ, Mara; *Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*, México, Estudios Jurídicos E.L.D., 1994.
- GORDILLO, Agustín, Tomo 8, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2013.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán*, Montevideo, Uruguay, Biblioteca del Político, 1651. Disponible en www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/749.pdf. Fecha de acceso: 31 oct. 2016.
- HURTADO CISNEROS, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.
- JUÁREZ JONAPA, Francisco Javier, *Teoría General del Estado*, Tlalnepantla, Estado de México, Red Tercer Milenio, 2012.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado –Teoría política-*, 39 ed., México, Editorial Porrúa, 2005.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, 4a ed., México, D.F., Grupo Editorial Tomo, 2014.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado por Daños Causados a los Bienes y Derechos de los Particulares en el Distrito Federal*, México, D.F., Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009.

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la, *Lineamientos y criterios del proceso editorial*, 2a ed., México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

2. Artículos de revistas científicas indexadas

CORTÉS RODAS, Francisco, “El contrato social en Hobbes: ¿absolutista o liberal?”, *Estudios Políticos*, Medellín, Colombia, número 37, julio – diciembre 2010. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429065002>>. Fecha de acceso 01 nov. 2016.

CORTÉS RODAS, Francisco, “El contrato social liberal: John Locke”, *Co-herencia*, Medellín, Colombia, volumen 7, número 13, julio-diciembre, 2010. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77416997005> >. Fecha de acceso 01 nov. 2016.

JARAMILLO MARÍN, Jefferson, “Significado e impacto de la noción de contrato social en Rousseau y Kant. Alcances y limitaciones en la teoría democrática”, *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, Bogotá, Colombia, volumen 12, número 23, julio-diciembre, 2012. Disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100228405007>>. Fecha de acceso 03 oct. 2016.

MOSRI GUTIÉRREZ, Magda Zulema, “Análisis de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y de la Ley General de Víctimas: desafíos y oportunidades de un régimen en construcción”. *Cuestiones Constitucionales*, México, D.F., número 33, julio – diciembre 2015. Disponible en <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/6100>> Fecha de acceso: 31 oct. 2016.

NAVARRETE FRÍAS, Ana María, “La responsabilidad del Estado y su adecuación a parámetros interamericanos”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Bogotá, Colombia, volumen 11, numero. 2, julio-diciembre, 2009. Disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73313667012>>. Fecha de acceso: 03 de octubre de 2016.

REVILLO BLANCO, Marisa, “El concepto de movimiento social: Acción, identidad y sentido”, *Última Década*, Valparaíso, Chile, número 5, año 1996. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19500501>>. Fecha de acceso: 1 de noviembre de 2016.

RODRÍGUEZ GUILLÉN, Raúl, “Crisis de autoridad y violencia social: los linchamientos en México”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, México D.F., número 8, año 2012. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72625301005>> Fecha de acceso: 1 de noviembre de 2016.

SCANLON, Thomas M., “La moral individual y la moral de las instituciones”, *Estudios Públicos*, Santiago, Chile, número 134, otoño 2014. Disponible en <<http://www.cepchile.cl/estudios-publicos-n-134-2014/cep/2016-06-22/111507.html>> Fecha de acceso: 31 oct. 2016.

SILVIA QUERALES, Nadeska “Comprensión sociológica de los aportes del contractualismo a la idea de democracia”, *Politeia*, Caracas, Venezuela, volumen 37, número 52, año 2014. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170046632004>>. Fecha de acceso: 01 de noviembre de 2016.

3. Legislaciones

CONGRESO CONSTITUYENTE, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, Querétaro, México, 05 de febrero de 1917.

CONGRESO DE LA UNIÓN, Cámara de Diputados del, *Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y*

se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 14 de junio de 2002.

CONGRESO DE LA UNIÓN, Cámara de Diputados del, *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 31 de diciembre de 2004.

PODER LEGISLATIVO DE LA NACIÓN, Senado y Cámara de Diputados del, *Ley 26.944*, Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 08 de agosto de 2014

4. Diccionarios

ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*, Madrid, España, Real Academia Española, 2016. Disponible en <<http://dle.rae.es/>>. Fecha de acceso: 4 oct. 2016.

DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México DF, Editorial Porrúa, 1965.

OSSORIO, Manuel, *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, Guatemala, C.A., Datascan, 2009. Disponible en <<https://conf.unog.ch/.../Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20>>. Fecha de acceso: 01 nov. 2016.

13. Cronograma de trabajo

El desarrollo de la investigación atenderá al siguiente cronograma de actividades:

	2016			2017						2018																			
Actividades a desarrollar	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
	G	E	C	O	I	N	E	A	B	A	U	U	G	E	C	O	I	N	E	A	B	A	U	U	G	E	C	O	I
	O	P	T	V	C	E	B	R	R	Y	N	L	O	P	T	V	C	E	B	R	R	Y	N	L	O	P	T	V	C
Elección del tema																													

Redacción de Protocolo																							
Recopilación de información preliminar																							
Redacción Capítulo I																							
Redacción Capítulo II																							
Estancia de Investigación USC																							
Redacción Capítulo III																							
Redacción Capítulo IV																							
Conclusiones																							
Primer Borrador																							
Depuración y correcciones																							
Borrador corregido																							
Revisiones																							
Tramitología																							

CAPÍTULO I

EL SURGIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

La responsabilidad objetiva directa y global en la función administrativa del Estado constituye un tema de suma complejidad cuya existencia se encuentra dialécticamente relacionada con los procesos históricos, teóricos y filosóficos en los que se sustenta la idea de la existencia de responsabilidades a cargo del Estado.

No obstante, el análisis de un fenómeno y de sus antecedentes de forma meramente enunciativa resultaría insuficiente para una investigación con el formalismo académico pretendido en el trabajo que se presenta, motivo por el cual se estima la necesidad de exponer en primer término las condiciones materiales y teóricas en las que surgió la figura jurídica que se pretende articular.

Abordar el tema de la responsabilidad objetiva directa y global en la función administrativa del Estado sin exponer antes algunos antecedentes necesarios para la comprensión de su surgimiento implicaría una omisión metodológica que pondría en riesgo la científicidad de la investigación desarrollada en el trabajo que se presenta. Tal y como la historia lo ha demostrado en múltiples ocasiones, comprender un fenómeno, por simplista o complejo que éste sea, se encuentra en la mayoría de las ocasiones condicionado a ejecutar una clara exposición de los antecedentes en los que ha surgido el objeto de estudio.

Esta premisa no sólo es resultado de la reflexión abstracta del pensamiento del investigador teórico, sino que se encuentra respaldada por un innumerable conjunto de trabajos académicos en los que la historia se erige como el pilar fundamental de la comprensión de un objeto o proceso. Existen múltiples ejemplos de lo anterior, por aludir a un destacado pensador, se advierte que para Karl Marx el materialismo histórico dialéctico no resultó ser un postulado teórico con pretensiones científicas, sino un método de análisis directamente relacionado con los procesos históricos

que han construido la realidad material. Su obra “El capital” posiblemente sea el mejor referente a una obra, en la que el historicismo adquiere especial trascendencia, pues en ella se explica al capital como el resultado del proceso histórico del capitalismo, encontrándose un sinfín de referencias a esta premisa en la citada obra, mismas que pueden ejemplificarse con el siguiente pasaje:

Las condiciones históricas de existencia de éste no se dan, ni mucho menos, con la circulación de mercancías y de dinero. El capital sólo surge allí donde el poseedor de medios de producción y de vida encuentra en el mercado al obrero libre como vendedor de su fuerza de trabajo, y esta condición histórica envuelve toda una historia universal. Por eso el capital marca, desde su aparición, una época en el proceso de la producción social.³⁵

La argumentación previa es empleada como sustento para justificar la necesidad de plantear un acercamiento al surgimiento de la responsabilidad objetiva directa y global en la función administrativa del Estado, más no un análisis inmediato de dicha figura, lo cual se expone en el desarrollo del presente capítulo.

1.1. Acercamiento al surgimiento de la Responsabilidad Administrativa del Estado.

Como se ha expuesto previamente, la responsabilidad objetiva directa y global en la función administrativa del Estado es un tópico que surge a partir de la concepción del Estado Moderno o contemporáneo, sin embargo, un adecuado análisis del Estado Moderno constriñe a analizarlo, no mediante una visión parcelaria de la realidad, sino como el resultado de un conjunto de procesos históricos y sociales.

En este sentido se puede considerar que, si bien es cierto, la división tradicional entre el Estado Clásico y el Estado Moderno, actualmente es debatida en el campo

³⁵ Marx, Karl, *El Capital, Crítica de la economía política*, Siglo veintiuno editores, México, 2008, p.207.

de la discusión teórica, no menos cierto es que este modelo puede ayudarnos a comprender el desarrollo temporal del fenómeno que se presenta en esta investigación. Tomando en cuenta lo anterior, en este Capítulo se realiza una breve explicación respecto al Estado Clásico, al Moderno y adicionalmente, se analiza la transición que este último ha tenido hacia el actualmente denominado Estado Constitucional y de Derecho.

1.1.1. Estado antiguo.

Abordar el tópico del Estado antiguo es una labor que incentiva el debate desde su propia enunciación, pues antes de que se erigieran los Estados Nación modernos o contemporáneos tal y como se conocen actualmente, existían una múltiple gama de organizaciones político sociales tan disímiles y divergentes entre sí que intentar condensar a todas ellas dentro de un mismo vocablo lingüístico implicaría un reduccionismo conceptual.

Así por ejemplo, si nos remontamos al Siglo XIV, es posible considerar que existían diferentes sociedades con organizaciones político sociales totalmente diversas entre sí, pues al mismo tiempo que se desarrollaban las monarquías europeas, en Mesoamérica se consolidaba el imperio Mexica con la fundación de Tenochtitlán, y para el caso de algunos países de Asia, las dinastías continuaban imperando como el medio de organización de mayor arraigo, ello sin omitir señalar el caso de África, continente que derivado de su multiculturalidad, cuenta con una diversidad de organizaciones sociales cuyas estructuras pueden variar medularmente entre una tribu y otra.

El enunciado previo se expone como medio para destacar dos cuestiones, la primera de ellas que resulta una labor enorme agrupar a las distintas organizaciones político sociales en función de su temporalidad dentro de una misma categoría y la segunda de ellas es establecer un preámbulo para advertir al lector que no es el

objetivo de la presente investigación abundar en una teorización respecto a lo que puede o no ser entendido como un Estado antiguo, pues ello sería seguramente labor de una investigación diversa de proporciones iguales o aún mayores a las del presente tema. Por lo anterior únicamente se pretende señalar un panorama global de lo que tradicionalmente se ha entendido como el Estado antiguo.

Reflexionar respecto a lo que puede ser entendido como un Estado Antiguo nos inmiscuye en un debate inevitable, pues el Estado Antiguo tiene tantas acepciones como puede ser imaginado, así por ejemplo, Francisco Porrúa Pérez considera Estados Antiguos a aquéllos que anteceden a la era cristiana, al definirlos como “las sociedades políticas anteriores a la Era Cristiana, que aparecieron al asentarse las poblaciones nómadas, en territorios definidos, que defendían con las armas.”³⁶, pero a esta visión se le contraponen un número de estudios posiblemente con mayor aceptación, en los cuales se sostiene que los Estados Antiguos son aquéllos que coinciden temporalmente con la Edad Media en Europa. Así, podríamos enunciar una amplia gama de posturas que afirman contar con la acertada noción del Estado Antiguo.

Una vez señalada esta problemática y con el objeto de no abundar en lo que posiblemente implicaría una retórica insuperable, consideraré como Estados Antiguos, para efectos de analizar la responsabilidad estatal, a todas aquéllas formas de organización política y territorial que anteceden a la Edad Media (comprendida entre los siglos V y XV), época que, como se expondrá en el siguiente apartado será tomada en consideración como el punto temporal que divide al Estado Antiguo y al Moderno.

En este punto se estima conveniente poner de manifiesto una advertencia que considero inevitable para la comprensión no sólo del Estado Antiguo, sino de la estructura del texto mismo. En su trabajo *La complejidad en la totalidad dialéctica*, Carlos Eduardo Massé Narváez denuncia la problemática de asignarle

³⁶ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado –Teoría política-*, 39 ed., México, Editorial Porrúa, 2005, p.29.

determinaciones a priori a un objeto, y consecuentemente establece el problema de categorizar o reducir un objeto a su simple definición³⁷. Sea entonces esta advertencia el preámbulo para enfatizar que no es posible analizar la existencia de alguna responsabilidad en el Estado Antiguo tal como a éste se le ha enunciado en lo general, pues para ello tendríamos antes que establecer de forma individualizada las expresiones de la responsabilidad estatal en cada una de las organizaciones político territoriales que pueden ser englobadas dentro del Estado Antiguo, pues como se ha mencionado, esta categoría no incluye a una única forma de Estado y mucho menos a una sola forma de gobierno.

Para superar la problemática que constituye la imposibilidad de entender al Estado antiguo como un solo ente que agrupa a una multiplicidad aparentemente incompatible, es necesario analizar de forma puntual las características que relacionan al Estado Antiguo con la responsabilidad. Si cambiamos la visión clásica conceptualizada por una de corte analítico podemos advertir que los Estados concebidos como “antiguos”, están caracterizados principalmente por un conjunto de organizaciones sociales en un territorio determinado, que contaban con diferentes criterios de estratificación, una economía de intercambio basada en el mercado, un apreciable grado de urbanización, una cierta organización burocrática y un determinado desarrollo cultural. Dentro de las características que se han expuesto existe una en particular que destaca por ser posiblemente la que detona con mayor énfasis uno de los elementos que caracterizaron al Estado antiguo: su forma de gobierno.

Una de las principales características comunes por cuanto al Estado antiguo se refiere es precisamente las formas de gobierno adoptadas durante esta especificidad histórica, las cuales estaban principalmente caracterizadas por que en ellas el poder absoluto recaía en una sola persona, quien contaba con la potestad para tomar las decisiones en del Estado, o en el caso de algunas sociedades, dicho

³⁷ Massé Narváez, Carlos Eduardo, “La complejidad en la totalidad dialéctica”, *Dossie*, Porto Alegre, Brasil, número 15, junio-julio 2006, p.56-87. Disponible en: <www.scielo.br/pdf/soc/n15/a04v8n15>. Fecha de acceso 17 mar. 2017.

poder podía reposar en un conjunto de personas pertenecientes a la misma esfera social con la misma potestad de decisión.

El enunciado previo expone una cuestión que puede dilucidarse mediante un ejercicio lógico, pues dada la particular forma de organización gubernamental del Estado Antiguo la simple noción de una responsabilidad a cargo del Estado no podría tener cabida. Lo anterior en virtud de que como se ha señalado, una de las principales características del Estado Antiguo es el poder absoluto e incuestionable a cargo de una persona, salvo el caso de algunas particularidades históricas que se puedan encontrar.

En este sentido, es claro que en el Estado Antiguo no podría sostenerse la teoría de que alguna acción materializada a cargo del soberano que afecte a uno o más individuos pudiese reclamarse ante alguna instancia para efectos de restituir al particular algún bien o derecho afectado,³⁸ pues por señalar un caso hipotético resultaría contrario a la lógica de la época, que en un sistema de gobierno monárquico, un ciudadano, incluso alguno perteneciente a los más altos estratos de la sociedad, pudiese reclamar al rey o a la reina, ante una autoridad diversa, que alguna de sus decisiones le generó un perjuicio susceptible de ser restituido, pues para ello existirían diversos horizontes que impedirían la simple formulación de la petición, destacando entre ellas el hecho de que tal y como se señaló previamente, en los Estados antiguos el poder reposaba en una persona, pero este poder en la mayoría de las ocasiones podía resultar absoluto, por lo que en su caso, no existiría alguna instancia, persona o entidad superior al del rey o la reina, quienes resultarían entonces las autoridades facultadas para resolver alguna controversia tan trascendente como la que se plantea.

³⁸ La problemática se acentúa si se toma en consideración que la noción de derechos individuales que se puede sostener en la actualidad dista mucho de la visión que podrían tener los individuos sometidos a algunas de las formas de gobiernos que tuvieron mayor apogeo durante el desarrollo histórico de lo que denominamos Estado Moderno.

A pesar de lo que se ha expuesto, es una verdad histórica que toda sociedad alberga en su seno un conjunto de expresiones e interacciones dialécticas que no sólo la modifican, sino que además la transforman. En el caso específico de la presente tesis debemos considerar que a fines de la Edad Media y con la llegada del Renacimiento, nuevos paradigmas se gestaron en los núcleos sociales, nuevas estructuras de organización político-sociales se formaron en los tradicionalmente denominados Estados Antiguos y la idea de un Estado Moderno tomaba forma junto con la creciente revolución de conocimientos. El statu, como fuera bautizado por Maquiavelo, adquiriría nuevas pretensiones conceptuales de realismo político.

En este contexto surgió el Estado Moderno, noción teórica que agrupa a los hoy también denominados Estados-Nación, los cuales pueden ser comprendidos a través de múltiples paradigmas y cuyo surgimiento ha sido justificado desde una diversidad teórica abundante. Es también en esta etapa histórica que se puede considerar, aunque en una fase muy básica y prematura, el surgimiento de alguna responsabilidad a cargo del Estado.

1.1.2. Estado Moderno.

Hablar de la conformación de un Estado Moderno implica la previsión señalada por Pablo Míguez quien sostiene que ésta “No puede ser explicada sino dando cuenta de la multiplicidad de factores que intervinieron y que se retroalimentaron en un proceso que llevó varios siglos”.³⁹ Al respecto Míguez, en su artículo *El nacimiento del Estado Moderno y los orígenes de la economía política* realiza una magistral exposición respecto a cómo fue que la conformación de los Estados Nacionales tuvo su origen durante la transición del feudalismo al capitalismo. El autor emplea la denominación “Estados Nacionales”, no obstante, sea esta categorización el momento idóneo para aclarar que existen diversos vocablos para denominar lo que

³⁹ Míguez, Pablo, “El nacimiento del estado moderno y los orígenes de la economía política”, *Nómada*, Madrid, España, número 22, 2009, p.3. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18111430012>>. Fecha de acceso 22 mar. 2017.

aquí hemos decidido referir como “Estado Moderno”, pues a éste también se le ha llamado Estado Nación, Estado Nacional o Estado Contemporáneo, siendo que todas esas categorías pueden ser comprendidas como el mismo tipo de Estado que analizamos en el presente punto, pues han existido múltiples versiones respecto a la adecuada denominación que se les debe otorgar a estos Estados, las cuales se encuentran respaldadas por diversas corrientes teóricas, mismas que no son objeto de la presente de investigación, por lo que se aludirá a la denominación con mayor aceptación académica, es decir, Estado Moderno.

Retomando a Míguez, el autor sostiene que el Estado Moderno surgió a la luz del siguiente contexto político, económico, social y cultural:

...las transformaciones en el plano del poder fueron fundamentales: el pasaje del poder político feudal disperso y relativamente limitado por la Iglesia y los señores feudales locales a un poder centralizado en la figura del monarca. La concentración del poder de los reyes por encima de la Iglesia, así como la pérdida de poder de los señores feudales locales a raíz de la desaparición gradual de la servidumbre, permitió el surgimiento en el siglo XVII de los denominados Estados absolutistas. La coerción pasó del ámbito del señorío feudal al plano “nacional”, creándose un aparato reforzado de poder para controlar y reprimir a las masas campesinas. La nobleza mantenía su dominio mientras “toleraba” o se adaptaba al surgimiento de un nuevo antagonista, las burguesías comerciales de las ciudades medievales. Como bien señala Perry Anderson, retomando el debate entre Maurice Dobb y Paul Sweezy, en el feudalismo el desarrollo de las ciudades fue una característica tan central como la disolución del señorío, descartando que se trate de un factor externo a la descomposición de la economía agraria.⁴⁰

En síntesis, se puede considerar que tal como se había mencionado previamente, el surgimiento del Estado Moderno surgió al concluir lo que se conoce como la Edad Media, pues al término de esta época “los mayores esfuerzos estuvieron enfocados a conseguir la unidad de los estados para superar el desorden y la multiplicidad de

⁴⁰ *Ídem.*

poderes, que en nada servían para cumplir los fines de la comunidad política”,⁴¹ dando así cabida al surgimiento de un nuevo paradigma de Estado, al cual se le denominó Estado Moderno.

Fue precisamente este desorden y la multiplicidad de poderes señalados, dos de los argumentos teóricos que respaldan la cosmovisión contractualista del surgimiento del Estado Moderno, pues si tomamos en consideración que dicha tesis plantea de forma general que el Estado surge como consecuencia de la necesidad del hombre por agruparse para defender colectivamente sus intereses, a través de un desprendimiento parcial de su libertad para que el Estado adquiriera el poder de normar la vida en sociedad, consecuentemente estaremos asumiendo que el desorden y la multiplicidad de poderes fueron parte de las múltiples problemáticas que el hombre pretendió superar con la creación del Estado Moderno.

En el marco de esta breve exposición se puntualiza el hecho de que la investigación desarrollada se encuentra plenamente sustentada en la visión contractualista de la creación del Estado Moderno, no obstante, respecto de esta aseveración debemos realizar dos precisiones para evitar futuras confusiones: la primera de ellas es que actualmente la teoría contractualista no sólo soporta una visión particular de la creación del Estado Moderno, sino que además, es eje central de muchos de los más destacables aportes académicos recientes, tales como la Teoría de la Justicia de John Rawls o la Moral de las Instituciones de Thomas Scanlon; la segunda precisión, es que en el presente apartado únicamente se pretende definir con claridad lo relativo al Estado Moderno, más no defender su surgimiento desde la visión contractualista, pues dicha labor se desarrollará en el segundo subcapítulo, en el que se explicarán los aportes más destacables de los teóricos analizados.

El Estado Moderno, es una noción que no sólo corresponde a una determinación histórica y específica, sino que agrupa un conjunto de elementos que son precisamente los que le dan sustancia al Estado Moderno, respecto de los cuales

⁴¹ Juárez Jonapa, Francisco Javier, *op. cit.*, p.124.

múltiples teóricos del Estado coinciden en sostener que estos elementos son medularmente los siguientes tres: población, territorio y gobierno.⁴²

Ignacio Pichardo Pagaza señala con relación a la población lo siguiente: “La población es un grupo humano que reside en un cierto espacio físico, guardando con éste una relación también de carácter físico. Es, en otras palabras, un conjunto de habitantes que se asienta sobre un territorio determinado, vinculados por hechos de la convivencia. La población adquiere la calidad de comunidad cuando están presentes elementos comunes de carácter histórico, religioso o económico”.⁴³ El autor afirma que el pueblo es la sustancia humana del Estado, cuestión que es clara al explicar precisamente que un Estado sin población simplemente no podría existir.

Con relación al segundo de los elementos, Pichardo Pagaza sostiene lo siguiente: “El territorio como elemento geográfico del Estado es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el ente estatal ejerce su poder. Como ya se vio en párrafos anteriores, la teoría jurídica considera al territorio, en su categoría de elemento del Estado, como el ámbito espacial de la validez del orden jurídico”.⁴⁴

Finalmente, con relación al gobierno, el autor desarrolla brevemente la polémica que ha existido en torno al tercer elemento constitutivo del Estado, pues mientras que para algunos, el gobierno es el ente que detenta la potestad subjetiva de crear directivas obligatorias a los miembros de la comunidad estatal, para otros este tercer elemento constituye una noción que se encuentra más bien determinada por el derecho o la soberanía. El mismo Pagaza se suma a la última de las posiciones señaladas y considera que el tercer elemento constitutivo del Estado es precisamente la soberanía, entendida como una “doble cualidad del poder público estatal de ser independiente y de ser supremo”.⁴⁵ En síntesis es posible afirmar que

⁴² Al respecto existen algunas otras posturas en las que se alude a la constitución, al derecho o a la soberanía como algunos otros elementos constitutivos del Estado moderno.

⁴³ Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la nueva administración pública de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, p.19.

⁴⁴ *Ibidem*. p.26

⁴⁵ *Ibidem*, p.29

el Estado Moderno se erigió por un conjunto de personas ubicadas en un territorio determinado y con una forma de organización política y social particular y específica.

Comprendido entonces el Estado Moderno en su generalidad, retomaré la premisa vertida en la parte inicial del texto, pues se considera que la noción de una responsabilidad estatal surgió de forma paralela a la conformación del Estado Moderno.

A la luz de la tesis contractualista podríamos afirmar que, cuando los Estados antiguos enfrentaron encrucijadas sociales aparentemente insuperables, las poblaciones se vieron en la necesidad de agruparse en unidades sociales organizadas en búsqueda de la defensa colectiva de sus intereses, es decir un pacto social. Este pacto es definido por Rousseau como "una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes".⁴⁶ En este contexto, las comunidades y poblaciones gestaron una evolución tendente a conformar sociedades complejas con estructuras gubernamentales organizadas, a las cuales se les otorgó la potestad de velar por los intereses colectivos de la sociedad. Luego entonces, si la protección de los intereses colectivos constituyó el elemento clave que dio origen al Estado Moderno, también se podría filosofar respecto al hecho de que, aquellas personas que cedieron parte de su libertad a un ente soberano⁴⁷ contarían con una facultad subjetiva para reclamarle al Estado ya sea el cumplimiento de lo señalado en una norma, o bien, de los fines para la que ésta fue creada.

⁴⁶ Rousseau, Juan Jacobo, *op. cit.*, p.21.

⁴⁷ Derivado del poder coactivo otorgado al Estado para el cumplimiento de sus determinaciones, se podría considerar que inclusive aquéllos que no hubiesen estado de acuerdo con la suscripción del pacto social a través del cual cedan parte de su libertad, se encontrarían comprendidos como personas con la potestad subjetiva aludida para efectos de reclamar el cumplimiento de los fines para los cuales fue creado el Estado. Lo anterior como consecuencia de la generalidad de las normas y de la territorialidad del Estado moderno, pues resulta claro que todo individuo se encuentra constreñido a observar lo que dicte la norma dentro de su ámbito de aplicación territorial, y consecuentemente todo individuo observador de la ley se encuentra facultado para reclamar el cumplimiento de la misma.

Este teorema no es solo consecuencia de un conjunto de elucubraciones subjetivas, sino que constituye todo un postulado que si bien no fue expuesto de forma explícita en los trabajos académicos de los contractualistas más destacados, bien podría deducirse mediante el análisis estructural de los mismos. Esta cuestión se abundará con mayor precisión en el siguiente subcapítulo.

Si bien es cierto que actualmente el modelo del Estado Moderno integrado por una población, territorio y gobierno continúa predominando entre las naciones, no menos cierto es el hecho de que actualmente en dicho Estado Moderno, analizado desde la doctrina jurídica, se ha otorgado cada vez mayor importancia a un factor que permite la articulación de los elementos del Estado y sus instituciones en un plano normativo: el constitucionalismo, cuya observancia, respeto y vigilancia permite el establecimiento de lo que se ha denominado un Estado constitucional y de derecho.

1.1.3. La transición hacia un Estado Constitucional y de Derecho.

A pocos les resultaría atrevido señalar que el tiempo es un detonante evolutivo cuyo transcurso transforma las relaciones sociales con una inercia dinámica permanente. En este sentido, resulta lógico imaginar que los elementos del Estado Moderno han transitado hacia una visión centrada en la relevancia de dos elementos: el derecho y el constitucionalismo como ejes fundamentales del Estado mismo.

Es posible señalar entonces, que la tendencia del derecho internacional constriñe a los Estados, cada vez con mayor rigurosidad, a sumarse a una estructura globalizada de sistemas jurídicos que pretende la homologación de un reconocimiento de derechos y, en menor medida, deberes de los ciudadanos,⁴⁸

⁴⁸ A este proceso bien podría considerársele como una globalización de carácter jurídico, en la que a los Estados nacionales se les invita a sumarse a pactos y tratados internacionales a través de los cuales se asume el compromiso de observar en el interior de sus Estados determinadas cualidades normativas y prácticas específicas para el cumplimiento de las mismas.

quedando a criterio de cada Estado la forma, términos e instancias que le asisten a la sociedad para ejercitar o bien para reclamar el reconocimiento de tales presupuestos normativos. Ejemplo de la premisa anterior es el caso de los derechos humanos, cuyo reconocimiento, tanto adjetivo como sustantivo cada vez adquiere mayor relevancia en la estructuración de los sistemas normativos en los que se integra el Estado mismo.

Al respecto bien podrían enumerarse una considerable cantidad de ejemplos en los cuales se puede advertir que el Estado Moderno tal y como fue concebido por los grandes teóricos del Estado, se enfrenta cada día a una dinámica transición, en la cual la globalización juega un papel preponderante en la evolución de un Estado, al cual no sólo corresponde el funcionamiento del engranaje normativo como eje de las relaciones sociales, sino que además adquiere, a consecuencia de lo anterior, un conjunto de derechos y obligaciones respecto de sus ciudadanos, pretendiendo el mayor reconocimiento de derechos individuales que permita a cada ciudadano el aseguramiento de un mínimo de garantías para desarrollarse adecuadamente en sociedad.

No obstante, en todo proceso evolutivo se debe contar con un fin determinado que permita proponer no sólo las metas deseables en el proceso, sino también los diversos caminos, elementos, acciones y directrices que nos permitan arribar al horizonte o fin deseado. En el Estado Moderno existe un considerable auge académico e incluso social que pugna por otorgar especial relevancia al Constitucionalismo, empleándolo como el vehículo que permita garantizar no sólo la integral preservación de la Constitución y el establecimiento de un Estado Constitucional, sino además garantizar la existencia de un Estado de pleno Derecho.

Con relación al Estado Constitucional, puntualizaré que si bien algunos autores, como el caso de Rafael de Pina Vara, consideran que dicho término es equivalente al del Estado de Derecho, en el presente trabajo se difiere de tal cosmovisión, pues

se estima que el Estado Constitucional es una noción, principalmente vinculada a una interpretación positiva del Estado, el cual consagra una serie de directrices jurídicas en una norma suprema cuya observancia se estima, es vital para el cumplimiento de los fines del mismo, mientras que el Estado de Derecho se encuentra primordialmente vinculado a los atributos y características que se estima deben ser cubiertas por un Estado Nación para la satisfacción de los intereses de sus gobernados.

Como lo indica Ramiro Ávila Santamaría, en el estado constitucional, la constitución determina el contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura de poder.⁴⁹ En el caso de México, al igual que en otros Estados con sistemas jurídicos similares, el auge del constitucionalismo como el eje rector de la vida jurídica en el país, ha sido concretado a través del principio de supremacía constitucional, el cual señala que ningún poder en México puede hallarse sobre la Constitución, pues toda autoridad está limitada por esta ley fundamental y a ella sometida.

Este principio de supremacía constitucional debe ser especialmente destacado en los términos de la presente investigación, pues como se desarrollará posteriormente, actualmente la responsabilidad en la función administrativa del Estado, aunque en un ámbito meramente patrimonial, ha sido elevada a un rango constitucional, lo cual no necesariamente implica la existencia de las herramientas necesarias para el cumplimiento del mandato constitucional, sino únicamente la aceptación de la existencia de responsabilidad a nivel constitucional, cuestión que se resaltaré posteriormente, constituye el más destacable avance jurídico por cuanto se refiere al tema en análisis. Derivado de este principio de supremacía, es que la constitución debe ser entendida como la norma suprema de un Estado y consecuentemente, todas las autoridades, sea cual fuere su jerarquía, deben

⁴⁹ Ávila Santamaría, Ramiro, "Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, Uruguay, año XV, 2009, p.778. Disponible en: <<https://es.scribd.com/document/247033519/Diferencias-Entre-Estado-de-Derecho-y-Estado-Constitucional>>. Fecha de acceso 02 de marzo de 2018.

ejercer su actividad de acuerdo a los mandatos y en concordancia con los principios que en ella se establecen.

La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en la actualidad fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1 de mayo de ese mismo año. Está integrada por dos partes: la dogmática, que trata de los derechos fundamentales del hombre y contiene las limitaciones de la actividad del Estado frente a los particulares; y la orgánica, que tiene por objeto articular y estructurar el poder público, señalando las facultades de sus órganos.

Mediante las garantías consagradas en la Constitución, la ciudadanía hace valer sus derechos fundamentales frente al poder del Estado, trazando los límites de actuación del mismo frente a los particulares, los cuales consisten en el respeto a los derechos del hombre.

En el Estado Constitucional, el máximo documento normativo que rige al país debe ser entendido como la directriz que debe regir la totalidad de relaciones jurídicas engendradas en un Estado, fijando no sólo las normas positivas concretas que se pretenden articular, sino también, implícitamente, los objetivos y aspiraciones del Estado y de sus miembros.

Con relación a lo vertido en el párrafo que antecede, se debe ponderar el hecho de que, si en efecto, el constitucionalismo constriñe a que en el máximo documento normativo se plasmen las herramientas jurídicas necesarias para el disfrute de valores supremos como lo son la propiedad y la seguridad jurídica, uno de los elementos de mayor relevancia, será la dotación de medidas que garanticen a los gobernados, la incondicional reparación de cualquier daño, con independencia de los sujetos causantes del mismo, entre los cuales se debe de incluir al Estado. Derivado de lo anterior, es que en el Estado Constitucional surge la necesidad de replantearse las directrices supremas que guían el funcionamiento de los entes

gubernamentales, para insertar en el debate lo inherente a la aceptación de la responsabilidad subyacente a toda función administrativa.

Si bien el Estado Constitucional es uno de los temas más abordados en la teoría jurídica contemporánea, no menos cierto es que debe invitar a debatir más allá de los supuestos más generales, situando la discusión, no sólo en el máximo documento normativo que habrá de regir la vida jurídica en el Estado, sino también respecto a cuáles son los elementos susceptibles de ser consagrados en dicho ordenamiento para la consecución del Estado que mayores beneficios garantice a todos los sectores del mismo. Es en este último sentido que surge la noción del Estado de Derecho, el cual pretende ofrecer una visión de un Estado que cumpla con la mayor cantidad de satisfactores deseables para el adecuado desarrollo de los individuos.

Con relación al Estado de Derecho, la presente investigación se suma a la cosmovisión de Edgar Aguilera quien entiende al Estado de Derecho como un ideal político jurídico asociado a un conjunto de elementos lingüísticos comúnmente ligados a la legalidad, seguridad y certeza jurídica,⁵⁰ es decir, el adecuado cumplimiento de los estándares político jurídicos vinculados al Estado mismo.

En efecto, en la investigación que se desarrolla se plantea que el establecimiento de un pleno Estado Constitucional y de Derecho es el ideal hacia el cual se debe direccionar la transición del Estado Moderno tradicionalmente definido y se postula que la responsabilidad estatal bien puede ser una herramienta jurídica que permita el adecuado establecimiento del Estado Constitucional y de Derecho.

La noción del Estado Constitucional y de Derecho, dadas sus condiciones, no puede ser considerado como una forma evolucionada del Estado Moderno, pues mientras que el último de los señalados se refiere a un tipo de Estado específico y

⁵⁰ Aguilera García, Edgar, *Jusnaturalismo procedimental, debido proceso penal y epistemología jurídica*, Ciudad de México, Tirant to blanch, 2017.

determinado, el Estado de Derecho más bien se refiere a un conjunto de elementos que nos permiten evaluar un sistema jurídico, por lo que podría ser una herramienta que permita la valoración del cumplimiento del sistema jurídico estructurado en el Estado.

Aguilera sostiene que el Estado de Derecho constituye un ideal conformado por un “conjunto de estándares, pautas, principios, o bien, de requerimientos, demandas o exigencias, de cuya observancia, en mayor o menor grado, depende la evaluación (tendencialmente) positiva o (tendencialmente) negativa del estado que, en un momento determinado, guarda el derecho de algún país o región, o bien, de un sistema jurídico”.⁵¹ Como se advierte, el Estado de Derecho es en efecto, un elemento que permite evaluar positiva o negativamente el derecho mismo o bien un sistema jurídico, elemento respecto del cual se considera que la responsabilidad estatal bien podría ser utilizada como una herramienta jurídica que permita inclinar la balanza a favor de la evaluación positiva de nuestro sistema jurídico al consolidar una figura jurídica que permita el restablecimiento de los derechos de particulares afectados por el Estado en sus actuaciones administrativas.

Sea entonces este preámbulo sobre el Estado la introducción idónea para abordar las cosmovisiones de los grandes pensadores que han teorizado sobre el Estado, y más específicamente, aquéllos que han formulado aportes teóricos concretos que sostienen la existencia de una responsabilidad global derivada de la función administrativa del Estado en el sentido que se desarrolla en la presente investigación.

1.2. Cosmovisiones teóricas que apoyan la existencia de una responsabilidad global derivada de la función administrativa del Estado.

⁵¹ *Ibidem*, p.23

Como bien se señaló desde la parte inicial del presente documento, la responsabilidad derivada de la función administrativa del Estado es un tema cuyo planteamiento se encuentra directamente relacionado con el surgimiento del hoy denominado Estado Moderno, no obstante, la idea de que el Estado pudiese tener alguna clase de responsabilidad derivada de sus actuaciones, aún en su forma más abstracta, es una cuestión que llegó a ser planteada en más de una ocasión por algunos de los más destacados filósofos, pensadores y estadistas.

Intentar compilar el pensamiento de todos los hombres que han explorado la idea de alguna responsabilidad a cargo del Estado respecto a sus gobernados podría resultar una labor titánica e inacabada, empero, con la intención de proporcionar al lector el mayor panorama teórico para comprender las bases argumentativas en las que se sostiene la presente tesis, en el presente subcapítulo analizaré las cosmovisiones de mayor relevancia en las cuales se advierten premisas que soportan la existencia de alguna especie de responsabilidad administrativa estatal, mediante un desarrollo temporal, en el que se enfatiza principalmente en los pensadores de corte contractualista, partiendo desde los clásicos que forjaron las nociones tradicionales de la ciencia moderna, hasta los contemporáneos, cuyas proposiciones se debaten con vigencia y frescura en los círculos académicos de mayor renombre.

1.2.1. Aristóteles

Teorizar acerca de la responsabilidad administrativa estatal es una labor que remite a un análisis de corte preponderantemente contractualista, no obstante, si el hombre en efecto es el producto de la realidad histórica que lo ha forjado, consecuentemente resultará necesario retomar el pensamiento de Aristóteles, cuyos valiosos aportes trastocaron una multiplicidad de áreas del conocimiento humano, entre las cuales destaca la Teoría del Estado.

Aristóteles (384 a.C. - 322 a.C.) fue un filósofo, lógico y científico de la antigua Grecia cuyas ideas han ejercido una enorme influencia sobre la historia intelectual occidental. El destacado polímata fue discípulo de Platón y generó diversos conocimientos en la metafísica, filosofía de la ciencia, ética, filosofía política, estética, retórica, física, astronomía y biología. Aristóteles transformó muchas de las áreas del conocimiento que abordó, formuló la teoría de la generación espontánea, el principio de no contradicción, las nociones de categoría, sustancia, acto, potencia y primer motor inmóvil. En la actualidad el nombre de Aristóteles es síntesis de la amplísima capacidad que puede llegar a desarrollar el hombre en una gran cantidad de áreas del conocimiento humano, rompiendo así con la visión actual de lo que Massé Narváez atinadamente denuncia como una “visión parcelaria de la ciencia”.⁵²

Son múltiples y diversas las disciplinas en las que Aristóteles resulta ser uno de los primeros hombres en haber sostenido alguna teoría en un área específica del conocimiento. En el ámbito político, las disertaciones del griego con relación al Estado fueron amplias, diversas y enriquecedoras. Aristóteles generó todo un conjunto de argumentos relacionados con lo que denominó Estado ideal, caracterizado por un Estado con arreglo a leyes, el cual López Hanna resume de la siguiente forma:

*Estado con arreglo a leyes dónde el soberano último está constituido por las leyes y no por una persona. Esta característica era para Aristóteles intrínseca al buen gobierno y, por ende, de lo que consideraba un Estado ideal. La sujeción a las leyes por parte de todos los ciudadanos era lo que permitía una igualdad moral entre ellos, aún cuando algunos fuesen súbditos y otros gobernantes. La autoridad de la ley es para Aristóteles distinta de cualquier otro tipo de autoridad y es, sin dudas, uno de los temas de interés en el desarrollo de la política del estagirita pues vuelve a él repetidas veces.*⁵³

⁵² Massé Narváez, Carlos Eduardo, *op. cit.*, p.60.

⁵³ López Hana, Sonia, “Los aportes de Aristóteles a la Ciencia Política”, *Procesos Históricos*, Mérida, Venezuela, número 25, enero – junio 2014, p.64. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/html/200/20030149012/>>. Fecha de acceso 22 abr. 2017.

En efecto, Aristóteles fue enfático en el valor que debía tener el hecho de que el Estado ideal recayera en un soberano constituido por las leyes y no por las personas, así como en el hecho de que la sujeción a las leyes sería lo que permitiría una igualdad moral, una sujeción que es extensiva no sólo a los súbditos, sino a los gobernantes mismos, es decir a las personas que detentan el poder y que consecuentemente representan al núcleo más alto del Estado mismo.

De lo anterior bien se podría considerar que en su distante época el griego había vislumbrado la necesidad de que en el Estado ideal la observancia de las leyes no sólo estuviese a cargo de los ciudadanos, sino también de los gobernantes mismos, lo cual en un pensamiento más contemporáneo bien podría traducirse en un deber a cargo del gobernado y del gobernante para cumplir con lo que a cada uno de ellos le impone la ley.

Otro de los puntos clave del pensamiento Aristotélico es la reciprocidad. Para Aristóteles, la relación política estaba principalmente asentada sobre esa característica relación recíproca de igualdad, en la que la búsqueda de la igualdad se traduce en la búsqueda de un ideal conjunto. Reciprocidad e igualdad son también términos cuya extensión no sólo constriñe a los ciudadanos, sino que, derivado de su cohesión, le son aplicables también a aquellos ciudadanos en los que recae la soberanía del Estado, es decir, que la búsqueda de los ideales conjuntos en el estado implica la necesidad de una igualdad, ejecutada a través de una relación de reciprocidad entre iguales.

El filósofo griego vincula directamente al fin último del Estado, con el fin último del hombre: la felicidad. Uno de los postulados que ha generado mayor encono intelectual respecto al autor mencionado es haber afirmado que la felicidad es el fin último del hombre, el autor señala incluso que “la felicidad es la realización y el perfecto ejercicio de la virtud, y esto no es condicional sino absoluto”,⁵⁴ y

⁵⁴ Jaeger, W. *Aristóteles: bases para la historia de su desarrollo intelectual*. México, Fondo de Cultura Económica, 1946, p.332.

consecuentemente, el Estado bien puede ser entendido como el medio para alcanzar este ideal moral de los ciudadanos, circunstancia que justifica la enfática relevancia del griego respecto a los valores de reciprocidad e igualdad en el Estado Aristotélico, mismos que son instrumento para la consecución de la felicidad de los individuos en el Estado.

Aristóteles sostiene que “el Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente sociable, y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, o una bestia o un dios”,⁵⁵ planteamiento del que se puede considerar que el Estado puede ser entendido como un hecho natural, producto de la naturaleza del mismo hombre, lo cual, si se toman en consideración los planteamientos previos, implica una creación natural originada por la necesidad del hombre de alcanzar su felicidad.

Como puede advertirse del desarrollo hasta aquí expuesto, no resultaría atrevido señalar que ya desde el pensamiento lejano de Aristóteles se había considerado la posibilidad, aunque en una etapa muy preliminar, de que la observancia de las leyes a cargo del Estado implicase un deber, tanto de naturaleza jurídica como moral, para el mismo, sustentado principalmente en la reciprocidad e igualdad, así como en la garantía de felicidad para con sus ciudadanos.

Si bien no podría estimarse que Aristóteles haya previsto la existencia concreta de una responsabilidad administrativa a cargo del Estado como la que se plantea en la presente investigación, sí aportó elementos teóricos sólidos que sustentan la existencia de alguna especie de deber jurídico y moral de las personas en quien recae el Estado para con sus ciudadanos.

1.2.2. Thomas Hobbes

⁵⁵ Aristóteles. *La Política*, Barcelona, Editorial Iberia, Obras Maestras, 1968, p.23.

El contractualismo es una noción teórica cuya existencia se encuentra indivisiblemente vinculada a la relación entre el Estado y sus gobernados, a través de la cual, los gobernados ceden una parte de su libertad para defender con fuerza común sus intereses colectivos y consecuentemente los individuales. El contractualismo surgió con el filósofo inglés Thomas Hobbes (5 de abril de 1588 - 4 de diciembre de 1679), cuya obra principal llamada "Leviatán" del año 1651 no sólo fue uno de los textos más polémicos de su época, sino que también influyó de manera importante en el desarrollo de la filosofía política occidental.

A Hobbes se le ha categorizado como el teórico por excelencia del absolutismo político y si bien es recordado por su obra sobre filosofía política, también contribuyó en una amplia gama de campos del conocimiento humano, como historia, geometría, teología, ética, filosofía general y ciencia política. No obstante, en el presente apartado me concentraré en la premisa de que Hobbes puede ser considerado como un visionario de la responsabilidad administrativa del Estado.

Hobbes sostiene la existencia de un estado de naturaleza, en el que la razón es la única limitante de la acción del hombre y consecuentemente, el egoísmo del hombre por naturaleza es exacerbado. El autor señala que en esta sociedad natural no existe norma alguna que discipline la actividad del hombre, por lo que la razón es el único referente que le permite al hombre discernir sobre lo bueno o lo malo de sus acciones, aunque esta razón bien puede ser viciada por otra de las facultades de la naturaleza del hombre: la pasión.

El estado de naturaleza es entonces el estado originario del hombre, el cual engendra una dicotomía integrada por el orden de las leyes naturales y el conflicto originado por la inobservancia de las mismas. El conflicto genera entonces la guerra y ante ella surge la necesidad humana de superar tal conflicto, por lo que es necesario que el hombre busque la paz por los medios necesarios, misma que únicamente puede ser conseguida a través de un pacto social.

El pacto social en Hobbes constituye, un pacto en el que “no debe mantenerse el derecho de todos a todo, sino que algunos derechos deben transferirse o se debe renunciar a ellos”,⁵⁶ el cual además pretende la superación del conflicto inherente a la naturaleza del hombre, pues a decir del filósofo inglés, el conflicto es una segunda etapa del estado de naturaleza, en el que la igualdad es trastocada y las leyes naturales son menoscabadas, por lo que el hombre tiende a destruirse a sí mismo.

Sea entonces la introducción previa, el punto de partida para analizar el pensamiento de Hobbes, a través de su producto teórico más relevante para efectos de la presente investigación: el pacto social.

A decir de Hobbes, el pacto social surge en virtud del deseo de paz y seguridad de los hombres, quienes “constituyen racionalmente una organización que sea la adecuada para garantizar la vida, la paz y la propiedad”⁵⁷ y es precisamente este pacto social el que da origen al Estado. Con relación al pacto social, Hobbes, en su obra “Leviatán” señala lo siguiente:

Esto es algo más que consentimiento o concordia; es una unidad real de todo ello en una y la misma persona, instituida por pacto de cada hombre con los demás, en forma tal como si cada uno dijera a todos: autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mí derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho, y autorizaréis todos sus actos de la misma manera. Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina Estado, en latín, Civitas.⁵⁸

⁵⁶ Flores Vega, Misael; Espejel Mena, Jaime, “Entre el Cielo y la Tierra. La Filosofía del Derecho de Jean Bodin y Thomas Hobbes”, *Espacios Públicos*, Toluca, México, vol. 9, número 17, febrero 2006, p.161. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67601710>>. Fecha de acceso 30 abr. 2017.

⁵⁷ *Ibidem*, p.163

⁵⁸ Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Montevideo, Uruguay, Biblioteca del Político, 1651. Disponible en <www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/749.pdf> Fecha de acceso: 30 abr. 2017.

Como se puede advertir, en el pacto social de Hobbes existe una transferencia de los hombres de su derecho a gobernarse a favor de un ente, al cual se le denomina Estado.

Una vez comprendida la relevancia de este pacto social, cabe destacar el hecho de que el filósofo inglés, en el capítulo XIV de su obra *El Leviatán*, reflexiona sobre la validez de los pactos, destacando entre ellos el pacto social, y señala lo siguiente:

*Pero cuando existe un poder común sobre ambos contratantes, con derecho y fuerza suficiente para obligar al cumplimiento, el pacto no es nulo. En efecto, quien cumple primero no tiene seguridad de que el otro cumplirá después, ya que los lazos de las palabras son demasiado débiles para refrenar la ambición humana, la avaricia, la cólera y otras pasiones de los hombres, si éstos no sienten el temor de un poder coercitivo...*⁵⁹

De la citación previa puede considerarse que Hobbes señala la existencia de dos tipos de pactos: aquéllos que se encuentran regidos por un poder coactivo de cumplimiento, cuyo incumplimiento no implica una nulidad y aquéllos sustentados en una relación de simple confianza, cuyo incumplimiento implica una nulidad derivada de la pérdida de confianza en el cumplimiento. En el caso del Estado, si bien originariamente éste fue ideado con base en la necesidad del hombre de superar el conflicto y preservar la paz, dicho ente se estructura a través de mecanismos coactivos de cumplimiento de sus determinaciones.

Luego entonces, podría decirse que, para Hobbes, el incumplimiento del pacto social, sea por parte del gobernado o por parte del Estado, no implica la nulidad del pacto mismo, sino únicamente la activación de los mecanismos coactivos de cumplimiento. Derivado de lo anterior es posible afirmar que Hobbes al formular su teoría del pacto social otorga especial valor a la validez de los pactos, en los que,

⁵⁹ *Ibidem*, p.56

para el efecto de que no pueda declararse nulo un pacto, es necesario que existan mecanismos coactivos para el cumplimiento del mismo.

Hobbes, fue enfático en que, para que los pactos no sean nulos, se deben establecer mecanismos coactivos, premisa que adquiere coherencia en la teoría de la responsabilidad objetiva directa del Estado aquí desarrollada, en la que se sostiene la necesidad de que existan mecanismos jurídicos que constriñan de forma coactiva al Estado al cumplimiento de las funciones y atribuciones que legalmente le han sido conferidas.

No obstante de lo anterior, es conveniente destacar que no sólo la validez del pacto social es una cuestión que respalda la teoría de una responsabilidad administrativa del Estado, sino que la misma se encuentra plenamente respaldada desde la definición de Estado planteada por Hobbes en el siguiente sentido: “una persona de cuyos actos se constituye en autora una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y medios de todos como lo juzgue conveniente para asegurar la paz y defensa común”.⁶⁰ Como se advierte, la palabra reciprocidad vuelve a jugar un papel primordial en las reflexiones Hobbesianas, pues es esta palabra la que permite explicar la existencia de pactos de naturaleza recíproca, es decir pactos que no sólo constriñen al gobernado, sino que también constriñen al ente soberano de conformidad a los fines para los que se constituye el Estado, es decir la paz y la defensa común.

1.2.3. John Locke

John Locke (29 de agosto de 1632 - 28 de octubre de 1704) fue un filósofo y médico inglés, considerado como el padre del liberalismo clásico y quien tuvo una participación fundamental en la estructuración de la teoría del contrato social. Francisco Cortés Rodas sostiene que tanto el pensamiento de Hobbes como el de

⁶⁰ *Ibidem*, p.72

Locke utilizan los instrumentos del contrato social para justificar el origen del poder político, sin embargo, Locke defiende la existencia de un Estado liberal contractualista, mientras que Hobbes personifica la justificación de un Estado absolutista.⁶¹ Locke pretendió mostrar que el absolutismo es incompatible con un gobierno legítimo, por lo que en sintonía con el análisis efectuado por Rodas, el gobierno sólo puede surgir del consentimiento de las personas a él sujetas, personas libres e iguales que parten del estado de naturaleza y son todas soberanas sobre sí mismas.⁶²

Con base en ese pensamiento de corte liberalista, en el que se parte de la idea de la igualdad de los hombres, como seres racionales y libres,⁶³ es que se puede considerar que el eje central del contractualismo de Locke es la idea de la legitimación de la autoridad y del dominio a través de la renuncia voluntaria a la libertad natural bajo la condición de una reciprocidad estricta.

Como se puede advertir, nuevamente el factor de reciprocidad se hace presente en el pensamiento de Locke, pero haciendo de este factor un elemento de mayor importancia que la otorgada en el caso de Hobbes, siendo enfático en la reciprocidad estricta. En su Segundo Tratado Sobre el Gobierno Civil, Locke dedica el quinto capítulo al tema de la propiedad, en el cual argumenta sobre el origen del derecho a la propiedad que detentan las personas, pero este derecho a la propiedad también habrá de ser una de las razones que llevarán a Locke a sostener que en efecto, ante la incertidumbre latente por las propiedades de los hombres libres e iguales, es que surge el Estado cuyo origen tienen que ver con el establecimiento

⁶¹ Cortes Rodas, Francisco, "El contrato social liberal: John Locke", *Co-herencia*, vol. 7, núm. 13, julio-diciembre, 2010, p.100. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77416997005>>. Fecha de acceso 30 abr. 2017.

⁶² Tal afirmación claramente podría ser desestimada en el caso particular de los Estados Nación americanos, pues en ellos, el surgimiento del Estado no resultó ser la consecuencia de la expresión de la voluntad de las personas, toda vez que la constitución de los mismos fue el resultado histórico de los procesos de conquista y colonización, a través de los cuales, a las civilizaciones originarias americanas se les constriñó coercitivamente a ceder sus libertades y derechos en favor la soberanía de los Estados conquistadores. Claramente Locke sustentó su teoría principalmente en los casos de los Estados Europeos, los cuales en efecto bien pueden ser concebidos bajo este esquema de pensamiento.

⁶³ Cortes Rodas, Francisco, *op. cit.*, p.101.

de las condiciones que permitan la preservación de la vida, libertad, igualdad y posesiones de todos los hombres.

Nuevamente se advierte la existencia de dos elementos de gran relevancia: por una parte, Locke señala que los hombres libres e iguales ceden su libertad al Estado condicionando a éste una estricta reciprocidad y en otro sentido, se advierten como fines del Estado la preservación de los elementos de existencia en sociedad de los hombres, es decir la vida, libertad, igualdad y posesiones. De estas reflexiones es posible argumentar que la teoría contractualista de Locke se basa en la cesión voluntaria de la libertad de los hombres libres e iguales al Estado para que éste le permita obtener sus fines, condicionando el contrato social a un factor de reciprocidad.

El factor de reciprocidad condicionante bien podría implicar que ambas partes se comprometen a asumir el compromiso de cumplir lo que a cada uno de ellos le corresponde.⁶⁴ Es decir, que las personas libres e iguales se comprometen a ceder al Estado aquella parte de su libertad individual con respecto a las interacciones sociales, mientras que el Estado, por su parte, se compromete a preservar de la vida, libertad, igualdad y las posesiones de esos individuos. Tal situación en el panorama contemporáneo bien podría representar alguna especie de utopía, pues se omite la posibilidad de que alguna de las partes incumpla con la parte correspondiente al contrato. Para subsanar tal omisión, en la actualidad, los Estados Nación contemporáneos han pretendido establecer sanciones claras y contundentes para aquellas personas que infringen las normas, pero, para los casos en los que sea el Estado quien genere alguna especie de afección a las personas, tradicionalmente y como se detallará posteriormente, en los países en vías de desarrollo, tal como en el caso de México, ha existido una laguna legislativa que se

⁶⁴ Bien podría afirmarse que asumir un compromiso es una cuestión que bien puede entenderse como alguna especie de “responsabilidad”, sin embargo los estudios de Locke se encuentran desarrollados más en el campo de la filosofía que en el terreno de lo jurídico, por lo que el lector podrá establecer su propio criterio al respecto, de si Locke pudo considerar o no al Estado como un ente responsable ante las personas por su actuar y por algún perjuicio que bien podría causar a la vida, a la libertad, a la igualdad o a las posesiones de las mismas.

ha intentado subsanar a través de un sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Como se puede considerar, los planteamientos vertidos en el terreno de la filosofía por Locke no sólo quedan en el campo del pensamiento abstracto, sino que además invitan a la reflexión jurídica para encontrar solución a los problemas materiales que ya desde la enunciación de estos grandes teóricos se habían planteado en un nivel de pensamiento, posiblemente metafísico.

Volviendo al pensamiento de Locke, destaca que el filósofo inglés establece la existencia de dos poderes que poseen las personas en estado natural, a saber del poder de hacer lo que considere conveniente para su conservación dentro de los límites de la ley natural, y el poder de castigar los crímenes cometidos contra la ley natural, pero es precisamente la renuncia a estos dos poderes la que da origen a un pacto social. Al respecto Locke afirma que “Instituir una república y someterse a un gobierno es la decisión que toman los hombres en el estado de naturaleza con el fin de conseguir el aseguramiento de su “vida, libertad y bienes”,⁶⁵ por lo que uno de los elementos de legitimidad del Estado es precisamente el consentimiento de las personas a él sujetas,⁶⁶ la cual genera una condicionante y a la vez limitante para el Estado, es decir que dicho ente superior adquiera el compromiso de preservar la vida y los bienes de la persona.

Como se advierte, a diferencia de Hobbes, Locke ya intuye la existencia de un factor condicionante para la legitimidad del Estado y es la observancia de las leyes mismas, pues considera que si éstas no fuesen observadas por el ente soberano,

⁶⁵ Locke, John. *Dos ensayos sobre el gobierno civil*. Madrid, España, Espasa Calpe, 1991, p.87.

⁶⁶ En el caso del Estado mexicano, claramente el mismo no es resultado del consentimiento expreso de sus pobladores, pues la conquista española fue resultó ser un proceso histórico de sometimiento e imposición respecto de los pueblos originarios, empero, para efectos de la presente investigación consideraremos que el Estado nación mexicano tal como lo concebimos en este trabajo, fue aquél erigido en la lucha independentista iniciada en el año 1810, misma que se concretó en la Constitución Federal del año 1824, en la cual (al menos teóricamente, sin que se estime conveniente abundar en la profusa discusión histórica) la voluntad del pueblo quedó plasmada en un cuerpo normativo que en efecto cubre los presupuestos de existencia desde una cosmovisión contractualista.

sería como si las personas se comprometieran a que todas, excepto una, observara las normas, por lo que un ejercicio de un poder político limitado es una condicionante de un Estado legítimo, toda vez que el sometimiento a un poder sin control resultaría aún peor que la incertidumbre inherente al estado de naturaleza.

Las reflexiones de Locke lo llevan a considerar que una vez superado el estado de naturaleza, los individuos expresan su voluntad general mayoritaria para establecer un Estado, el cual implica además una forma de gobierno y organización, confiando la regulación de su vida para el bien público, lo cual se puede traducir en la consecución de los satisfactores de la sociedad, pero si se toma en consideración que la sociedad se compone de hombres racionales, libres e iguales, luego entonces la creación del Estado puede traducirse en el establecimiento de un mecanismo a través del cual se satisfagan las necesidades básicas de los hombres. Así las cosas, Locke nuevamente expresa un atisbo de la responsabilidad del Estado respecto a sus gobernados, misma que nace al momento mismo de su creación, de conformidad a los fines para la que fue creado.

Para concluir lo relativo a este autor se debe considerar que, en efecto, John Locke realizó, aún sin haberlo previsto en su momento, valiosos aportes que contribuyen en gran medida a sostener la existencia alguna especie de responsabilidad derivada de la función administrativa, pues en sus postulados se advierte que para que un Estado resulte legítimo, no sólo las personas deben observar las normas y leyes, sino que también el ente soberano se encuentra constreñido a su observancia, lo anterior como consecuencia de la existencia de una reciprocidad sustentada en el hecho de que las personas libres, racionales e iguales ceden voluntariamente su libertad a un ente que a su vez se compromete a la preservación de la vida, libertad, igualdad y posesiones de todos los hombres. Este argumento de corte contractualista y que se puede atribuir plenamente a Locke bien puede soportar la existencia de un conjunto de responsabilidades a cargo del Estado, toda vez que si en efecto el cumplimiento de las normas a cargo del mismo es una cuestión que se expone como uno de los elementos que dieron nacimiento al mismo, luego entonces

podría establecerse que el surgimiento del Estado implicó también el surgimiento de responsabilidades recíprocas entre el ente soberano y los gobernados.

1.2.4. Jean Jacob Rousseau

Jean Jacob Rousseau, también señalado en múltiples textos traducidos al español como Juan Jacobo Rousseau y en algunos otros como Jean Jacques Rousseau (28 de junio de 1712 - 2 de julio de 1778) fue un polímata suizo, nacido en la ciudad de Ginebra quien se desempeñó como escritor, pedagogo, filósofo, músico, botánico y naturalista. Su desarrollo intelectual lo señala como uno de los grandes pensadores de la ilustración, y además, una de sus más más grandes contribuciones a la historia de la humanidad es haber influido mediante su pensamiento político en la revolución francesa.

Existen una multiplicidad de campos del conocimiento en los que la alusión a Rousseau es, sino obligatoria, cuando menos relevante. En el campo de las ciencias sociales, sus desarrollos teóricos se encuentran principalmente relacionados con la concreción de una de las doctrinas que hasta la fecha sigue siendo discutida, reformulada y reinventada en los círculos académicos de mayor relevancia: el contractualismo.

Rousseau no fue el primer hombre en simpatizar con la idea de que el surgimiento del Estado es una consecuencia de un contrato o pacto social, sin embargo, sí resultó ser el teórico que mayor posicionamiento y reconocimiento generó respecto de esta teoría. El contractualismo de Rousseau es hasta la fecha, una de las corrientes de pensamiento que mayor trascendencia ha generado no sólo en la Teoría del Estado, sino que además ha sido el punto de partida para el desarrollo y la formulación de algunas de las teorías más relevantes y trascendentes que se disertan en la actualidad, a saber de la Teoría de la Justicia de John Rawls o la Moral de las Instituciones de Thomas Scanlon, cuyos postulados cuentan con una

considerable carga teórica del contractualismo que hace varios siglos fue esquematizado por Rousseau.

Derivado de lo anterior resulta imprescindible reflexionar en los valiosos aportes del polímata suizo en relación al contractualismo, así como en la forma en que el pensamiento de Rousseau puede reforzar la existencia de una responsabilidad administrativa global a cargo del Estado. En el presente apartado se desarrollarán estas reflexiones.

Rousseau comulgó con la noción de que el Estado surge a raíz de la suscripción de un pacto social, definiendo al mismo como "una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes".⁶⁷ Esta noción del pacto social bien podría ser entendida como una perspectiva iusnaturalista de dicho contrato.

Ahora bien, desde el momento de la delimitación del pacto social realizada por Rousseau, podemos advertir que para el filósofo suizo, la existencia del pacto social radica, no sólo en la aceptación libre y racional del mismo, en el que se conserve la libertad como mecanismo de actuación del individuo, sino que además se dota de una especial relevancia al hecho de que la fuerza común originada por el contrato, es decir el Estado, defienda y proteja los bienes de cada asociado, por lo que ya desde la conceptualización del contrato social es posible vislumbrar dos fines específicos por los cuales se suscribe el pacto social: la defensa y protección de los bienes.

Siguiendo la línea de pensamiento de Rousseau, se afirma que el pacto social constriñe al Estado a que sus actos se realicen con la finalidad de velar por la defensa y protección de los bienes de sus asociados. Es decir que Rousseau desde su categorización de pacto social ya enuncia la finalidad concreta por la cual se

⁶⁷ Rousseau, Juan Jacobo, *op. cit.*, p.21.

suscribe el contrato o pacto social y además, esboza la directriz que debe normar la actuación del Estado. A consecuencia de lo anterior, es posible afirmar que cuando dicho ente no da cumplimiento al objeto para el cual fue concebido el Estado, luego entonces no se estarían cumpliendo las condiciones de existencia del pacto social.

Al respecto, resulta ampliamente conocido que cuando los particulares no dan cumplimiento a la parte a la que se les constriñe en el pacto social, existen consecuencias jurídicas concretas que tienen por finalidad restablecer el pacto mismo. Ejemplo de lo anterior, es la existencia del *ius punendi* o derecho de castigar conferido al Estado, en el cual, se otorga la potestad al mismo, para que en los casos en que un particular transgreda las normas positivas, éste habrá de sufrir una pena establecida, en la cual se tiene por objeto el restablecimiento de la paz y el orden social. Ejemplificando lo anterior, en el caso de un particular que comete el delito de homicidio, el Estado ha establecido una pena normativa a través de la cual se puede privar de la libertad al responsable de la comisión del tipo penal, ello con la intención, no sólo de preservar el bien jurídico tutelado consistente en la vida, sino también de proteger a las personas o asociados, pues la conducta delictiva, no sólo implica un agravio directo en contra de una víctima específica, sino que pone en riesgo a la sociedad por la peligrosidad que implica que el responsable incurra nuevamente en la comisión del delito.

Cuando el responsable de una afectación directa a un particular no es otro particular, sino el Estado mismo, dicho ente es quien afecta directamente a los bienes o personas asociadas, incumpliendo así con su parte correlativa del pacto social. Derivado de la problemática planteada en el presente trabajo se postula la necesidad de que el Estado reconozca su responsabilidad global encomendada a través de la función administrativa, ello con el objeto de restablecer los elementos que fundamentan racionalmente al Estado y que son producto de las aportaciones teóricas precisamente formuladas por Rousseau.

Un elemento a destacar respecto al pensamiento de Rousseau es que, tomando distancia de los contractualistas que le antecedieron, para el filósofo suizo la importancia del pacto social no radica en el ser el origen del Estado, sino en ser el principio de legitimación de la sociedad política y el fundamento racional del mismo.⁶⁸

En su artículo “Significado e impacto de la noción de contrato social en Rousseau y Kant. Alcances y limitaciones en la teoría democrática”, Jefferson Jaramillo señala que el pacto social de Rousseau cuenta con tres elementos sustantivos, a saber: En primer lugar, es un fundamento de legitimación política que determina el tránsito de una condición negativa a una positiva. En segundo lugar, es un fundamento de legitimación del poder político y jurídico a través de la libertad como expresión de la autodeterminación y finalmente, el contrato social fundamenta la legitimidad de la obediencia al derecho y a la ley.⁶⁹ A continuación se analizarán estos tres elementos con relación a la responsabilidad global en la función administrativa del Estado.

En primer término discurrimos que si el pacto social es un fundamento de legitimación política que determina el tránsito de una condición negativa prejurídica a una positiva jurídica, luego entonces el contrato social es una transición en la que se deben incluir todas y cada una de las condiciones de actuación de los seres sociales, incluyendo al Estado, estableciendo con claridad no sólo las pautas de conducta para cada uno de ellos, así como su estructura y organización social, sino también las consecuencias normativas positivas o negativas de su actuación, mismas que deberán incluir la mayor cantidad de circunstancias jurídicas que se puedan generar, entre ellas las relativas a las responsabilidades no sólo civiles de los ciudadanos, sino las responsabilidades administrativas del Estado.

⁶⁸ Jaramillo Marín, Jefferson, “Significado e impacto de la noción de contrato social en Rousseau y Kant. Alcances y limitaciones en la teoría democrática”, *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 12, núm. 23, julio-diciembre, 2012, p.114. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100228405007>>. Fecha de acceso 22 may. 2017.

⁶⁹ *Ídem*.

En segundo lugar, si en efecto el contrato social es un fundamento de legitimación del poder político y jurídico a través de la libertad como expresión de la autodeterminación, luego entonces dicha legitimación no puede limitarse al momento del surgimiento del Estado, pues la misma constituiría un elemento inmanente que debe de permanecer durante todo el periodo de existencia del Estado. Es decir, que para que un Estado se encuentre legitimado, éste elemento no sólo deberá de estar presente al momento del surgimiento del Estado mismo, sino que dicha legitimación se deberá de extender temporalmente durante todo el tiempo que dicho Estado pretenda existir.

Este segundo elemento adquiere especial relevancia en la presente investigación pues pensar que la legitimación es un elemento no sólo de existencia sino de subsistencia del Estado resulta ser hasta cierto punto lógico. El punto álgido de este segundo elemento se expone si reflexionamos lo que se necesita para que un Estado se encuentre legitimado durante su existencia de conformidad al pensamiento de Rousseau. En este sentido, si retomamos los elementos de existencia del contrato social que fueron señalados por Rousseau y que se analizaron previamente, es decir la defensa y protección de los asociados, bien podría señalarse que cuando el Estado deja de velar por la defensa y protección de sus asociados queda en duda la legitimación del mismo frente a los particulares, por lo que esta postura sustenta una de las premisas que soportan la responsabilidad objetiva, directa y global, en la función administrativa del Estado, toda vez que cuando dicho ente deja de observar tales elementos de existencia del contrato social, la aceptación por parte del mismo, respecto a alguna especie de responsabilidad derivada de la función administrativa del Estado bien puede coadyuvar al restablecimiento de dicho contrato y consecuentemente a reestablecer la legitimación que éste tiene con relación a sus gobernados.⁷⁰

⁷⁰ Esta consideración fue retomada por Thomas Scanlon en el desarrollo de la *Moral de las Instituciones*, en la cual se enfatiza en la justificabilidad de las instituciones frente a los individuos. Véase en: Scanlon, Thomas M., *op. cit.*

En este tenor de ideas, si la legitimación del Estado se encuentra condicionada a que éste vele por la defensa y protección de sus asociados, es factible señalar que dicho ente se encuentra constreñido a realizar acciones concretas tendentes a defender y proteger a sus asociados de cualquier clase de riesgo, peligro o afectación que pudiera causárseles, inclusive aquéllas que pudieran ser causadas por el mismo Estado. Siguiendo esta línea de pensamiento, se afirma que de conformidad a los postulados teóricos de Rousseau, el Estado se encuentra constreñido ineludiblemente a asumir su responsabilidad respecto a aquéllos casos en los que a los particulares se les cause alguna afectación objetiva y directa que derive de la actuación administrativa del Estado, ello con el objeto de anteponer la defensa y protección de los gobernados ante las circunstancias que les generen alguna afectación directa. Es entonces la aceptación de la responsabilidad en la función administrativa del Estado un paso de extrema importancia no sólo en la defensa y protección de los intereses de particulares frente a la autoridad, sino además un salto adimensional en la solidificación de las instituciones que norman las interacciones sociales.

Finalmente, con relación al tercer elemento sustantivo del contrato social de Rousseau, si el contrato social fundamenta la legitimidad de la obediencia al derecho y a la ley, se puede establecer que este principio de obediencia a la ley no debe de marcar excepciones salvo en casos racionalmente justificables en una misma norma, por lo que si las acciones a través de las cuales un particular le depara perjuicio a otro tienen una consecuencia normativa clara y puntual, las afectaciones causadas a los particulares por el Estado también deberían de contar con una consecuencia normativa específica, misma que no puede limitarse a la sanción de un servidor público, sino que debe tender al restablecimiento de los derechos afectados en virtud de la ineludible observancia que debe guardar la ley y el derecho.

Como se puede advertir, la teoría de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado se encuentra plenamente amparada por el

modelo de contrato social elaborado por Rousseau y logra sortear las duras pruebas que su adecuación teórica implica al momento de analizar la postura defendida en la presente investigación bajo la visión contractualista de pensamiento de Rousseau.

Si en efecto, “la óptica rousseauiana concibe al contrato social, al menos en un horizonte de realización, como la búsqueda por la equidad social y la constitución de un sistema de cooperación”,⁷¹ el presente trabajo encuentra plena concordancia con los intereses de Rousseau, pues se pretende que a través de la responsabilidad global en la función administrativa, el Estado asuma su parte correlativa en el cumplimiento del contrato y de ésta forma resulte posible restituir a los particulares en sus derechos o posesiones, logrando equilibrar el desbalanceado sistema en el cual para el Estado las consecuencias jurídicas de su actuación u omisión administrativa se encuentran eximidas de responsabilidad.

No basta con analizar el modelo de contrato social propuesto por Rousseau, pues al efecto se deben considerar también las implicaciones que la suscripción del contrato social genera para ambas partes. En el Contrato social, Rousseau sostiene que “el acto de asociación implica un compromiso recíproco del público con los particulares, y que cada individuo, contratando, por decirlo así, consigo mismo, se halla obligado bajo una doble relación, a saber: como miembro del soberano para con los particulares y como miembro del Estado para con el soberano.”,⁷² aseveración de la cual emana uno de los puntos más destacables para la presente investigación: la relevancia que implica el compromiso, la reciprocidad y la dualidad en la suscripción del contrato social.

Cuando Rousseau sostiene que la asociación implica un compromiso para ambas partes ya está vaticinando que los contratantes deben comprometerse a dar cumplimiento a la parte correspondiente del contrato que suscriben, es decir, para

⁷¹ Jaramillo Marín, Jefferson, *op. cit.*, p.117.

⁷² Rousseau, Juan Jacobo, *op. cit.*, p.24.

el caso de quienes habrán de ser gobernados, éstos se comprometen a ceder la parte correspondiente de su libertad al mandato del Estado, mientras que para el caso del Estado, éste se compromete a velar por la defensa e intereses de sus asociados, por lo que se puede considerar que para que el ente gubernamental se encuentre en condiciones de reclamarle a los gobernados la observancia de las normas jurídicas, este ente a su vez deberá de dar cumplimiento a la parte correspondiente de su pacto ante los gobernados.

Igualmente, esta reflexión expone el hecho de que cuando un gobernado en lo individual, da cumplimiento a su parte correlativa del contrato social, subsecuentemente se engendra en él una potestad subjetiva a través de la cual se encuentra facultado para reclamar del Estado el cumplimiento de las acciones a las que se comprometió al momento de suscribir el contrato social, toda vez que si un gobernado da pleno cumplimiento a sus deberes, obligaciones o responsabilidades sociales, civiles y normativas frente al resto de los individuos así como frente al Estado, de igual manera el Estado se encuentra constreñido a observar la misma conducta respecto al individuo, asumiendo la responsabilidad que implica su función administrativa.⁷³

Sin lugar a dudas, diversas áreas especializadas del conocimiento humano aún cuentan con una deuda pendiente con Juan Jacobo Rousseau, cuyo reconocimiento, si bien ha sido amplio y recurrente, aún resulta ser insuficiente para dimensionar el impacto que su pensamiento heredó en diversas disciplinas, cuyo eco aún resuena con gran impacto en las reflexiones metafísicas de aquéllos que se permiten ampliar el conocimiento humano a través de una cosmovisión sólida. Para el caso de la presente investigación resulta innegable que la concreción de Rousseau respecto al contrato social resulta ser uno de los pilares teóricos que

⁷³ En el segundo capítulo se sustentarán los motivos por los cuales se estima que la responsabilidad objetiva directa del Estado únicamente es aplicable a las actuaciones administrativas del Estado, en virtud de que se estima que para el caso de la función legislativa y judicial, existen herramientas sólidas a través de las cuales es posible la restitución del contrato social, quedando pendiente el instrumentar mecanismos y herramientas que logren tal restitución en virtud de afectaciones causadas a consecuencia de la actuación administrativa.

soportan ampliamente el desarrollo de la presente tesis y respalda con solidez las posturas que en ella se adoptan.

1.2.5. Contractualismo contemporáneo

Una de las mayores críticas razonables que se podrían formular en contra de la presente investigación es soportar la teoría de la responsabilidad estatal administrativa en postulados teóricos que fácilmente podrían ser categorizados como clásicos, empero, tal cuestión no es casualidad espontánea, sino que muy por el contrario ésta circunstancia es acción consciente de una premisa que a continuación desarrollaremos.

Uno de los objetivos de ésta investigación es demostrar que la responsabilidad administrativa del Estado no es una cuestión necesariamente novedosa o producto de la inferencia lógica, sino que, es una noción que fue concebida desde el surgimiento más temprano de los denominados Estados Nación a la luz de la teoría contractualista, misma que sostiene la existencia de un pacto social no sólo como el creador del Estado, sino como el principio de legitimación y fundamento racional de la sociedad política.

El contractualismo, como toda construcción social, ha sido objeto de diversas reformulaciones, de nuevas posturas, así como de múltiples tendencias que se han ido modificando y transformando con el tiempo. En este sentido, pretender señalar todas y cada una de las vertientes que ha adoptado el contractualismo y más aún adecuar la teoría de la responsabilidad global en la función administrativa del Estado resultaría ser por sí mismo objeto de una investigación posiblemente más extensa que la que se presenta en este texto, sin embargo, con la intención de no ser omisos respecto a algunas de las más destacadas teorías contractualistas contemporáneas, a continuación analizaremos brevemente algunas de ellas.

1.2.5.1 John Rawls

John Rawls, nació en la ciudad de Baltimore, Maryland, en Estados Unidos (21 de febrero de 1921 - 24 de noviembre de 2002) y es considerado como uno de los más destacados filósofos del siglo XX. Se desempeñó como profesor de la Universidad de Harvard y realizó diversas publicaciones que actualmente son punto de partida para cuantiosas investigaciones y ejes centrales de enconadas discusiones y controversias académicas, empero, de entre sus diversas obras, seguramente la más trascendente es la *Teoría de la Justicia* (1971), en la que el autor pretende generalizar y llevar la teoría tradicional del contrato social representada por Locke, y Rousseau al campo de la reflexión filosófica respecto a las implicaciones teóricas de lo que constituye la justicia.⁷⁴

La teoría de la justicia desarrollada por Rawls es un postulado de corte eminentemente contractualista, en la que el autor comprende a la justicia como la primera virtud de las instituciones las cuales deben ser justas y en caso de no serlas deberán reformarse⁷⁵. Esta afirmación ya constituye en esencia un conjunto de cuestionamientos de entre los cuales seguramente destacará reflexionar acerca de ¿Qué es lo justo? Al efecto nos limitaremos a precisar que en lo estrictamente general, el filósofo norteamericano comprende a lo justo como aquello dotado de una imparcialidad originaria.

El principal aporte de Rawls con relación a la teoría contractualista es que en el desarrollo de su tesis “El pacto de la sociedad es remplazado por una situación inicial que incorpora ciertas restricciones de procedimiento basadas en

⁷⁴ Esta idea se desarrolla con mayor claridad en el prefacio de la obra *Teoría de la Justicia*, en el que Rawls parte de una tesis que se expone en contra del utilitarismo, el cual critica en virtud de la noción de no considerar al hombre valioso por sí mismo, sino únicamente como un elemento de la utilidad generada a un conjunto global. Véase: Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, 2a ed., México, Fondo de Cultura Económica.

⁷⁵ Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, 2a ed., México, Fondo de Cultura Económica, p.17

razonamientos planeados para conducir a un acuerdo original sobre los principios de la justicia.”,⁷⁶ a esta situación inicial Rawls le llama *velo de la ignorancia*.

Pretender efectuar un análisis meridional de todos los postulados realizados por Rawls en su teoría sería una labor de alcances innecesarios para la presente investigación, en la que nos centraremos en la relación que sus ideas tienen con la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado. Al respecto, únicamente destacaremos algunos puntos a modo de preámbulo: el autor parte de la necesidad de contar con un conjunto de principios de justicia universales que permitan definir la distribución de los beneficios y las cargas de cooperación social. Sin embargo, Rawls comprende la existencia de diferencias entre el concepto y las nociones de justicia que cada individuo pueda considerar.

Su teoría de la justicia se basa medularmente en dos principios: la imparcialidad y la equidad, los cuales ayudarán para comprender cuáles principios de justicia deberán considerarse como elegibles y deseables. La teoría de la justicia como imparcialidad comprende dos componentes: la posición original y los principios sobre los cuales habrá un acuerdo. Rawls también hace referencia a las circunstancias de la justicia entendidas como las condiciones normales las que es posible y necesaria la condición humana, las cuales se pueden dar de forma objetiva (tales como las condiciones o capacidades físicas) o subjetiva (planes, concepciones y propósitos de los individuos). Por cuanto hace a la figura de la posición original, los sujetos establecen un cierto procedimiento equitativo, estando ellos cubiertos por un velo de la ignorancia, bajo el cual las personas desconocen cuál es su estatus dentro de la sociedad, lo cual permite que los principios de la justicia sean elegidos de forma tal que se pueda proporcionar un mayor beneficio colectivo con independencia de los roles sociales coincidentes.

El autor explica dos principios de la justicia, uno de ellos encaminado a la igualdad en la repartición de derechos y deberes básicos y el segundo en una desigualdad

⁷⁶ *Ídem*.

social y económica que impliquen compensaciones para los menos aventajados de la sociedad, estos principios pueden comprenderse como un principio de libertad equitativa y un principio de diferencia, los cuales en su conjunto implican un principio *maximin* a través del cual a los más desfavorecidos se les garantice una maximización del mínimo reparto de recursos.

Trasladando estos postulados a la teoría que se desarrolla en la presente investigación, en su obra, el autor señala que “deberá haber un acuerdo sobre los principios para nociones tales como equidad y fidelidad, respeto mutuo y beneficencia, tal como se aplican a los individuos, y también sobre los principios para la conducta de los Estados.”,⁷⁷ por lo que se advierte que en su cosmovisión, no sólo los individuos se encuentran constreñidos a acordar nociones básicas de convivencia, sino que éstos le serán aplicables a las acciones de los Estados, por lo que las actuaciones del Estado deben observar un grado mínimo de apego a determinadas pautas de conducta respecto de los individuos, buscando preservar lo que en su momento se haya consensado respecto a la equidad, fidelidad, respeto mutuo y beneficencia. Estos principios bien pueden ser una directriz que regule el actuar del Estado mismo.

El filósofo norteamericano sostiene que “el Estado tiene que ser entendido como una asociación compuesta de ciudadanos iguales”⁷⁸ y en este sentido si bien es cierto el autor norteamericano no nos proporciona luz respecto a qué hacer cuando un Estado es omiso en observar los principios señalados, sí idealiza respecto al hecho de que “el gobierno actúa como representante de los ciudadanos y satisface las demandas de su concepción pública de la justicia.”,⁷⁹ pero ¿Qué sucede cuando el Estado no cumple cabalmente con estas funciones? A continuación abundaremos en este sentido.

⁷⁷ *Ibidem.* p.112

⁷⁸ *Ibidem.* p.202

⁷⁹ *Ídem.*

Una de las grandes críticas que se le han hecho a la teoría de Rawls, es que sus postulados en apariencia son, si no utópicos, cuando menos idealistas y resultan encontrarse de frente con una realidad fulminante que es diametralmente diferente a las pretensiones del filósofo americano. En este sentido es posible mencionar que respecto al tema que nos concierne, Rawls ofrece una sólida propuesta respecto al deber ser de las actuaciones del Estado, más no abunda respecto a las implicaciones morales y mucho menos jurídicas que tiene la inobservancia de los principios de conducta del mismo, sin embargo, sí ofrece un esbozo de propuesta respecto a la positivización que deben tener estos ideales metafísicos.

En el texto analizado, Rawls sostiene que “si el Estado ha de ejercer una autoridad final coercitiva sobre un territorio determinado, y si de este modo influye en los proyectos vitales de los hombres de un modo permanente, entonces el proceso constitucional ha de proteger esta representación de la posición original hasta el punto que sea practicable.”⁸⁰, premisa de la cual es posible estimar que, derivado del poder que se le confiere al Estado sobre los gobernados, en el proceso de consolidación de la norma suprema, se deberá velar por el respeto a la posición original, algo que puede ser entendido como una condicionalidad, a través de la cual al Estado se le exige que si se le están confiriendo una serie de potestades, la formulación de las normas deberá de hacerse respetando la posición original, buscando de esta forma la inserción de los máximos beneficios de acuerdo al mínimo de derechos a los que son acreedores los gobernados.

Concretando estas precisiones es dable afirmar que si bien Rawls no propone la necesidad de que el Estado se responsabilice por sus actuaciones⁸¹, en su teoría se ofrecen elementos diversos que, una vez filtrados y analizados, en muy poco distan o contradicen el producto teórico jurídico que se pretende articular en la

⁸⁰ *Ibidem.* p.210

⁸¹ Tal circunstancia es comprensible pues la pretensión de Rawls no es articular los estándares de la justicia aplicables al Estado y las implicaciones morales que ellos tienen, sino explicar teóricamente la esencia de la justicia misma y desarrollar la importancia de la observancia de ella en los diversos procesos de interacción y formación humana.

presente investigación, brindando incluso elementos que son valiosos y fundamentales para entender los principios que deben ser observados por el Estado a la luz de una sólida teoría de la justicia.

1.2.5.2 Thomas Scanlon

Thomas M. Scanlon nació el 28 de junio de 1940 en la ciudad de Indianapolis, Indiana, Estados Unidos. Realizó estudios de filosofía en Princeton (1962) y Harvard (1963-1968), en donde a la fecha se desempeña como profesor de Filosofía Moral, Religión Natural y Política Civil. Ha publicado una multiplicidad de obras que constituyen postulados teóricos y filosóficos dignos de una amplia reflexión, los cuales actualmente continúan siendo motivo de enconados debates en renombrados círculos académicos e intelectuales. Sin embargo, de entre sus diversos postulados destaca en especial sus reflexiones relativas a la moralidad de las instituciones, proposiciones que analizaremos a continuación.

El filósofo parte de la idea de que la filosofía política “se preocupa de estándares morales para la valoración de las instituciones mismas; por ejemplo, como justas o injustas”⁸² y parte de esa estimación moral para sostener que “los estándares morales supuestamente son tales que cualquier persona tiene buenas razones para adoptarlos seriamente como pautas de conducta”.⁸³ En este sentido, el pensamiento del filósofo norteamericano en la presente investigación debe ser direccionado a valorar moralmente al Estado, entendiendo al mismo como institución que bien puede calificarse como justa o injusta,⁸⁴ pero ¿Cuáles son los

⁸² Scanlon, Thomas M., *op. cit.*, p.88.

⁸³ *Ídem.*

⁸⁴ En este punto surge un problema filosófico que Scanlon resuelve con magistral atinencia: Si la moralidad es entendida como una multiplicidad de valores, los cuales no siempre son comunes ¿Qué valores deben tomarse en consideración para el análisis moral de las instituciones? El autor soluciona dicha complejidad empleando la concepción de la justicia de John Rawls para definir los estándares destinados a evaluar las reclamaciones o exigencias que los individuos pueden dirigir a un “sistema cooperativo” (o para el caso del presente trabajo una institución).

estándares empleados por Scanlon para valorar a las instituciones y a los lazos que nos vinculan con ellos?

El autor presupone la existencia de una base moral que reposa en los lazos que nos vinculan individualmente a las instituciones y nos constriñen a actuar de determinada y específica forma. Bajo esta premisa se dilucida el hecho de que el mecanismo para descifrar la vinculación moral con una institución es desentrañar las razones que adoptamos para fundamentar los estándares que infringimos, pues resulta conocido que la moral no constituye un término universal, sino que implica un producto variable entre las personas que la entienden y la respaldan desde visiones y por razones diametralmente diferentes. En este sentido se puede considerar que el componente central de la moral de las instituciones radica en los “estándares que las instituciones deben satisfacer si pretenden justificarse ante aquellos sujetos respecto de los cuales reclaman aplicación”.⁸⁵

La última de las aseveraciones mencionadas es uno de los postulados de mayor relevancia en este trabajo, toda vez que, trasladando esta óptica a nuestro objeto de estudio, es clara la necesidad de que, para que el Estado se encuentre justificado para reclamarle a sus gobernados la aplicación de las normas y la observancia de las conductas en ellas contempladas, es necesario que éste Estado satisfaga un conjunto de estándares morales mínimos que le permitan justificar su actuar. ¿Cuáles serían entonces estos estándares morales que debe observar el Estado?

Al respecto se podrían generar múltiples y diversas teorizaciones, pero en este punto nos avocaremos a la defensa de una premisa específica: uno de los estándares morales que debe observar el Estado para justificarse ante sus gobernados es la reciprocidad, misma que se articula a través de la aceptación de su responsabilidad global derivada de su función administrativa. La reciprocidad es un elemento que, como se ha analizado previamente, ha sido teorizado desde las lejanas épocas de Aristóteles y que esencialmente reposa en que la

⁸⁵ *Ibidem*, p.89.

correspondencia mutua existente entre dos personas o cosas. Ahora bien, se podría afirmar que el elemento de cohesión que amalgama la reciprocidad que engendran las relaciones entre el Estado y los gobernados, es precisamente el pacto o contrato social, a través del cual las partes se comprometen a realizarse mutuas concesiones y a observar u omitir determinadas conductas específicas.

La clasificación de estas ideas desarrolladas con base en el pensamiento de Scanlon expone el hecho de que para que el Estado se pueda justificar ante sus gobernados y les pueda reclamar a ellos el cumplimiento de las normas y conductas cuya legitimidad reposa en la suscripción del pacto social, es necesario que esta institución actúe bajo el principio de reciprocidad, el cual respalda la idea de que si un particular observa el contenido de las normas, correspondientemente el Estado cuenta con la obligación de observar de igual forma las normas en las que se engendra una conducta del ente gubernamental con relación a sus gobernados,⁸⁶ por lo que resulta necesario redefinir y replantear aquéllas normas en las que se establecen facultades y atribuciones del Estado con relación a los particulares, para entender éstas como obligaciones del mismo que lo constriñan a cumplir el contenido de las normas con la misma rigurosidad que se le exige el cumplimiento a los gobernados, reclamando al ente gubernamental el adecuado cumplimiento de estas obligaciones morales contractuales, o en su defecto, la aceptación de la responsabilidad que le corresponde al mismo cuando estas obligaciones morales no son adecuadamente observadas, causando afectación a los particulares. Es precisamente en estos casos en los que se propone la configuración de un reconocimiento pleno y global respecto a la responsabilidad contenida en la función administrativa del Estado.

A Scanlon se le ha concebido como uno de los contractualistas contemporáneos de mayor trascendencia, en cuyas obras se puede distinguir con claridad la herencia ideológica de un pacto social, mismo que ha sido reestructurado por Scanlon, quien

⁸⁶ Se estima que estas normas que engendran una conducta del ente gubernamental respecto a sus gobernados son las normas administrativas, cuestión respecto de la cual se abundará en el segundo capítulo del presente trabajo.

ha desarrollado una nueva visión del contractualismo, la cual es palpable en su obra *Lo que nos debemos unos a otros. ¿Qué significa ser moral?* (2003), en la que el autor busca “ofrecer una teoría del contenido, la fuerza motivacional y el método de razonamiento en los juicios sobre los deberes morales que tenemos hacia otras personas”.⁸⁷ No obstante, resulta claro que la teoría de Scanlon no es limitativa en cuanto a los alcances teóricos de lo que nos debemos unos a otros, sino que dicha cosmovisión es enunciativa en cuanto a las relaciones que nos vinculan a las instituciones, preocupándose por la justificabilidad de ellas frente a los individuos.

Bajo la teoría analizada, las instituciones invitan a los individuos a confiar en ellas en tanto están guiadas por valores importantes y se podría considerar que la institución es responsiva a sus valores si los individuos a quienes se les asignan roles cumplen con lo asignado. Al respecto es claro que el Estado, de entre diversas instituciones, destaca por estar guiado, al menos en el plano teórico, por valores realmente importantes como lo son la defensa y protección de sus asociados, la cual es materializada cuando las personas que lo representan cumplen con lo que la norma les asigna, es decir, las facultades y atribuciones administrativas en las que se les vincula con una conducta específica respecto a los gobernados. Sin embargo, Scanlon no sólo es un autor que genera sólidos argumentos idealistas respecto al valor moral que deberían observar las instituciones, sino que además es consciente al reflexionar sobre la abrumadora realidad que envuelve a las instituciones y realiza un esbozo respecto a la corrupción institucional, misma que ocurre “cuando la economía de influencia interna de una institución es tal que no opera del modo requerido para responder a los valores que, se supone, han de proveer de razones a otros para interesarse y preocuparse por la institución”.⁸⁸

Esta teoría de la moralidad de las instituciones es enfática en el intento de descifrar las razones que vinculan a las instituciones con los individuos y al efecto se

⁸⁷ Rivera Castro, Fabiola, “Thomas Scanlon, *Lo que nos debemos unos a otros. ¿Qué significa ser moral?*”, trad. de Ernest Weikert García, *Diánoia*, Paidós, Barcelona, vol. LI, núm. 57, noviembre-diciembre, 2006, p. 201. Disponible en: <www.redalyc.org/pdf/584/58433521010.pdf>. Fecha de acceso 12 jun. 2017.

⁸⁸ Scanlon, Thomas M., *op. cit.*, p. 93.

desarrolla que estas vinculaciones se sustentan en nociones normativas tales como la corrupción, la confianza y la lealtad, siendo estos valores particulares involucrados la principal fuente de la fuerza normativa y vinculante de una institución. El factor de la lealtad es sumamente relevante en el valor moral de una institución, la cual se encuentra “vinculada a la motivación con el compromiso asumido con el objetivo mismo”,⁸⁹ pues con ella se articula una clara justificación respecto a la defensa de los valores que profesa una institución. En este sentido no resulta alejado de la realidad el afirmar que la lealtad de los gobernados respecto a un Estado se encuentra influenciado en gran medida por la estimación que tengan los particulares respecto a que tanto el Estado cumple o no con sus funciones y atribuciones, por lo que la aceptación de la responsabilidad derivada de la función administrativa del mismo, bien puede ser un factor que no sólo constriña al Estado a aceptar las cargas morales conferidas en el pacto social, sino que además coadyuve en la fuerza normativa que motive a los particulares a dar cumplimiento y plena observancia a las normas de derecho positivo.

En síntesis, Thomas M. Scanlon ha construido un conjunto de productos teóricos que permiten el análisis y la reflexión respecto a los lazos morales que nos vinculan con las instituciones y las razones que justifican tal vinculación, lo cual se articula en la presente investigación a través del pacto o contrato social, cuya carga moral constriñe no sólo a los gobernados, sino a los detentadores del poder en quienes recae el Estado.

1.3. Los antecedentes de la responsabilidad global en la función administrativa del Estado en el sistema jurídico mexicano

La responsabilidad global en la función administrativa del Estado constituye un tópico novedoso en nuestro sistema jurídico mexicano. Si bien, a lo largo del desarrollo histórico de algunas otras sociedades o Estados – Nación, se encuentran

⁸⁹ *Ibidem*, p. 94.

múltiples antecedentes de la figura jurídica analizada, dispersos en la mayoría de los casos y recurrentemente ausentes de concreción, no menos cierto es que para el caso específico de México, dadas las particularidades que se han gestado en la historia nacional, hablar de una responsabilidad, con independencia del tipo de ésta, a cargo del Estado, implica una laboriosa búsqueda en el terreno árido de la evolución social y normativa del país.

Pretender una división de la historia nacional en diferentes periodos o episodios perfectamente diferenciables y definidos es, en esencia misma, una tarea sujeta a diversas discusiones, las cuales no son el objeto principal de la tesis que se presenta. En razón de lo anterior, se propone una división de la historia para los efectos de la investigación desarrollada en cinco grandes y generales etapas, a saber de la época prehispánica, colonial, independiente, época revolucionaria, post revolucionaria y finalmente, se aborda la época contemporánea.

Con seguridad, es posible afirmar que los antecedentes de la responsabilidad en la función administrativa del Estado se encuentran íntimamente vinculados a la evolución histórica del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en México, en virtud de que es éste sistema el referente primario del cual ha derivado la configuración de las responsabilidades del estado en nuestro sistema jurídico mexicano. Inclusive, como se podrá advertir en el presente subcapítulo, el desarrollo de las responsabilidades del Estado no sólo es paralelo a la evolución del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, sino que es consecuencia del mismo.

1.3.1. Época prehispánica

Pretender analizar las responsabilidades de un Estado en la época prehispánica, resultaría una labor inocua y que nos conduciría a conclusiones previsiblemente erráticas desde su origen mismo. Con la intención de evitar los conflictos razonables

que implica analizar la época prehispánica es necesario proyectar algunas reservas respecto a los alcances de este apartado.

En primer término, se precisa el hecho de que resulta imposible analizar a las sociedades prehispánicas bajo el concepto de Estado – Nación que se emplea en este trabajo, en virtud de que, como ya se ha manifestado anteriormente, este concepto implica la existencia de determinadas condiciones específicas que no necesariamente se encuentran cumplimentadas en las sociedades prehispánicas.

En segundo término, es necesario afirmar que no es posible agrupar a la totalidad de las sociedades prehispánicas, para efectos de una investigación académica, bajo una misma categoría, en razón de que incluso dentro de éstas sociedades existen diferencias sustanciales entre las mismas. Así, por señalar un ejemplo, no es posible analizar de igual forma a la denominada cultura madre (cultura olmeca) de la cual se cuentan con un mucho menor conocimiento en comparativa a la cultura mexicana de la cual se tiene una mayor cantidad de información en todos sentidos.

Ahora bien, analizando el caso que nos corresponde, es decir, la posible existencia de una responsabilidad a cargo de las estructuras gubernamentales prehispánicas, se afirma que no se tiene registro alguno de la simple posibilidad de que este tipo de responsabilidad pudiese configurarse en un sistema de derecho prehispánico.

Lo anterior se sustenta si analizamos el caso de la autoridad que detentaba el poder en las sociedades prehispánicas, es decir, el gobernante, quien, en la mayoría de los casos, no sólo ejercía las funciones de líder supremo y gobernante, sino que en muchos de los casos también ejercía funciones sacerdotales a través de los cuales fungía como vehículo para el ejercicio de diversos rituales de fe ante los pueblos prehispánicos. Luego entonces, sea el caso del Calzonci para el caso de los purépechas o bien, del Huey Tlatoani en el imperio mexicano, fue un distintivo común en los pueblos prehispánicos, la importancia del gobernante, no sólo como el líder encargado de la toma de decisiones en las sociedades prehispánicas, sino también

como el máximo escalón de la estratificación social existente, encontrándose dicho gobernante, en un linaje supremo al del resto de los individuos.

Esta circunstancia expone lo inconcebible que resulta la idea de que haya existido, siquiera un atisbo de posibilidad, para que cualquier miembro de la población pudiese reclamar del gobernante alguna clase de afectación a su persona.

Como se puede advertir, la estructura gubernamental de las sociedades prehispánicas no permitió que se concibiera siquiera la posibilidad de una responsabilidad a cargo del gobernante que detentaba el poder supremo ante la población.

1.3.2. Época colonial

El proceso de conquista en América efectuado por las diversas potencias europeas tuvo como consecuencia una completa transformación en las estructuras sociales y gubernamentales de nuestro país. Con relación a las responsabilidades del Estado, durante la colonia Española se impuso la figura jurídica del juicio de residencia en las américas, el cual, si bien ha sido mayormente analizado en materia de responsabilidades de los servidores públicos, resulta ser el primer antecedente para efectos de la presente investigación, toda vez que es a través de dicha figura que por primera vez se hace referencia a la responsabilidad encomendada al detentador de un cargo público, es decir a la persona que articula una función específica atribuible al Estado.

Alfredo Hurtado Cisneros, en su libro “El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México” realiza un destacable análisis sobre los antecedentes del sistema de responsabilidades y analiza el caso del juicio de residencia en la época colonial, sosteniendo que dicho juicio surgió en América a consecuencia de la necesidad de idear un sistema de control eficaz de los

funcionarios públicos para actuar en un ámbito de relativa elasticidad sin la permanente sensación de estar sometidos a un procedimiento de sospecha. El autor señala que este juicio no fungía como un procedimiento lesivo para la autoridad, persona o funcionario, sino como un acto jurídico-político de responsabilidad de la función con el objetivo de lograr un mejor servicio político administrativo.

Como se puede advertir, la naturaleza de este juicio de residencia se encontraba determinada por la responsabilidad de la función encomendada a un servidor con la finalidad de lograr un mejor servicio político administrativo, por lo que, es posible considerar que, derivado de la necesidad de contar con un adecuado sistema de control respecto de las actuaciones de las autoridades en la Nueva España, se estableció un juicio para vigilar la responsabilidad sobre la función encomendada.

Las residencias eran una especie de encomiendas para vigilar la actuación de los servidores en funciones, cuando se hacía la elección de un juez de residencia en el Consejo de Indias la Escribanía de la Cámara extendía el despacho que contenía designación y ciertas normas generales sobre la forma en que debía proceder el juez de residencia. El juez se presentaba ante el cabildo con el fin de dar cumplimiento y tomar juramento de usar el bien y fielmente del mismo.

El juez de residencia se auxiliaba de un escribano, comisionados para levantar la sumaria en el interior de la provincia, intérpretes de lenguas indígenas, alguacil de residencia, revisor o visitador de papeles y en caso de que el juez fuese lego, de estimarse necesario, se podía contar con un asesor letrado.

La residencia se debía en el lugar en el que el funcionario había prestado su servicio, en donde un pregón daba a conocer a todos del inicio del juicio y leía los edictos en público a fin de que quienes hubieran sido agraviados por el funcionario pudiesen manifestar sus agravios con entera libertad. Los comisionados entonces se daban a la tarea de publicar los edictos, examinar a los testigos y conformar los expedientes para agregarlos al de la pesquisa principal. En síntesis, el juez se podía

valer de todos los medios a su alcance para investigar al residenciado, pero sin interrogarlo aún. Una de las características particulares de los juicios de residencia es que las imputaciones no sólo las podían hacer los receptores del agravio, sino que además se podían ejercer acciones populares o imputar por afectaciones indirectas. Finalmente, una vez agotadas las pesquisas necesarias, el juez dictaba sentencia en la que se podía fincar una responsabilidad al funcionario, más no modificar sus providencias.

Finalmente, Hurtado Cisneros señala que la importancia de este juicio radica en cinco características esenciales, a saber de las siguientes: el cumplimiento de los deberes que le impone su función; responsabilidad por sus actos hacia la corona o hacia el gobernado; garantía de los derechos públicos y privados; perfeccionamiento paulatino del servicio administrativo y político; y procedimiento abierto y amplio de estructura popular y procedimiento judicial.⁹⁰

De las características previamente mencionadas es posible obtener un conjunto de consideraciones de valiosa utilidad para los efectos de la presente investigación, toda vez que los juicios de residencia significaron, por un lado, un pleno rompimiento con los tradicionales modelos prehispánicos en los que la simple idea de una responsabilidad a cargo de una autoridad era poco concebible o compatible con los sistemas jurídicos mesoamericanos, ello es así en razón de que si bien en la conquista no existió un pleno reconocimiento de una responsabilidad a cargo del Estado, sí se introdujo una primera noción en la entonces denominada Nueva España, respecto a la existencia de una responsabilidad a cargo de un servidor público, lo cual bien podría considerarse como el primer antecedente de nuestro actual sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y consecuentemente, el punto de partida para el reconocimiento de una responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado tal y como se pretende articular en la presente investigación.

⁹⁰ Hurtado Cisneros, Alfredo, *op. cit.*, p.49.

Respecto al periodo de conquista español es conveniente efectuar una puntualización. Como se ha expuesto previamente, la presente investigación se encuentra principalmente apoyada en las diversas teorías de corte contractualista del Estado, a través de las cuales, en términos generales, se sostiene la existencia de un pacto o contrato social, a través del cual las personas, ceden una parte de su libertad a una entidad a la que se le habrá de denominar Estado, para que éste a su vez, defienda, mediante la fuerza colectiva, los intereses de los contratantes a quienes se les denomina gobernados. No obstante lo anterior, bien podría resultar uno de los más sólidos argumentos que podría criticar la presente investigación es el hecho de que en el caso del Estado Mexicano, el mismo no se origina de un pacto social, sino que tiene sus orígenes en un controversial proceso de conquista, a través del cual se impuso a los pueblos originarios, sin opción a protestar, una forma de gobierno impositiva, así como una compleja estratificación social e inclusive una obligatoriedad de culto religioso, empero esta paradoja se pretende esclarecer brevemente a continuación.

Si bien es cierto, la conquista española no se encuentra apegada al modelo contractualista de creación del Estado, no menos cierto es que durante el periodo de tiempo en que la entonces denominada Nueva España se encontraba sometida a la corona española, tampoco es posible hablar de un Estado – Nación con las características que actualmente se le atribuyen, pues si bien es cierto existía un territorio, este no era más que una extensión del territorio español y respecto a la población, no todos los habitantes contaban con los mismos derechos, por lo que una gran parte de grupos no entraban dentro de dicha concepción, tal como el caso de los esclavos o algunas castas de bajo escalafón social, finalmente, con relación al gobierno, claramente se puede afirmar que la Nueva España no contaba con un gobierno propio en esencia, pues aún la figura del virrey se encontraba subordinada a las órdenes de la corona española

Como es posible advertir, la época correspondiente a la conquista española no puede ser considerada propiamente como un Estado bajo los parámetros de la

concepción tradicional contractualista, por lo que dicha etapa únicamente debe ser considerada como un antecedente, más no como parte de la historia propia del actual Estado Nación mexicano, el cual, para efectos del presente trabajo, se considera surgió al momento de suscribirse la primera constitución federal del México independiente, proceso que se analizará en apartados subsecuentes.

Los razonamientos previos constituyen el preámbulo histórico de la responsabilidad objetiva directa del Estado en México, toda vez que no se debe de perder de vista el hecho de que en el caso específico de México el surgimiento del Estado Moderno, no atendió al interés colectivo de las sociedades mesoamericanas, sino a la implantación Española de dicho modelo gubernamental como resultado del proceso de conquista, motivo por el cual no existió, al menos en un principio la generación de derechos tutelados comprendidos como responsabilidades a cargo del Estado.

Para culminar lo correspondiente a la época colonial, es preciso mencionar que durante dicha etapa, así como durante la vigencia de la Constitución de Cádiz, no se generaron herramientas jurídicas tendentes a enunciar un conjunto de responsabilidades a cargo del Estado propiamente dicho, sin embargo, sí se bosquejaron algunos lineamientos innovadores de lo que posteriormente articularía el hoy denominado sistema de responsabilidades de los servidores públicos, señalando una serie de nociones básicas encaminadas al control de los funcionarios públicos y a la imposición de penas hacia los mismos cuando en ejercicio de sus funciones se causara alguna afectación, lo cual bien puede ser considerado, la fase primaria del revolucionario modelo de responsabilidades administrativas del Estado mismo.

1.3.3. Época independiente

A manera de preámbulo histórico es preciso apuntar que la construcción de la emergente nación mexicana fue cuando menos ardua. Agustín de Iturbide,

conformó lo que se habría de denominar el Primer Imperio Mexicano, mismo que fue derrocado tras un conjunto de extenuantes pugnas sociales, las cuales tuvieron como consecuencia el establecimiento de un Supremo Poder Ejecutivo representando en un triunvirato conformado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete. Este triunvirato convocó a un Congreso Constituyente instalado el 7 de noviembre de 1824. En el congreso se dividieron los partidarios de dos corrientes: los federalistas y los centralistas. Los centralistas creían que dividir el territorio en estados independientes podría debilitar la nación ante una posible reconquista española además de que los gobiernos estatales podrían distanciarse del gobierno central y gobernar por su cuenta, por otra parte, los federalistas consideraban que la nación anhelaba constituirse de este modo y que el glorioso régimen estadounidense era el mejor ejemplo del éxito de este sistema. El Congreso Constituyente intentó conciliar las propuestas de las diferentes fuerzas, otorgando cierto equilibrio en la elaboración del texto constitucional.

Tras la aprobación del Acta Constitutiva de la Federación, como estatuto provisional que constituyó a la nación en estados libres, Guadalupe Victoria fue elegido presidente de los Estados Unidos Mexicanos (1825- 1829) y pocos días después junto a su vicepresidente, Vicente Guerrero, juraron la constitución, el día 4 de octubre de 1824, dando así nacimiento a la actualmente denominada Constitución de 1824.

Previamente he sostenido que posiblemente, la constitución de 1824 puede ser considerada como el primer texto propiamente contractualista en el desarrollo histórico de nuestro país. Esta idea se sostiene si se toma en consideración el hecho de que la libertad de la anteriormente denominada Nueva España fue el estandarte de batalla a través del cual se libraron las más entrañables luchas por la consecución de ideales puntualmente establecidos y diferenciados. Esta libertad e igualdad se encuentra expresamente plasmada en el cuerpo de la Constitución de 1824, empero dichos postulados ya habían sido previamente desarrollados por el inglés John Locke.

Locke expuso la idea de la preexistencia de un estado de naturaleza anterior al contrato social, en el cual el hombre permanece libre e igual y señala que cuando se suscribe el contrato los hombres no pierden estos atributos, sino que pueden permanecer tan libres e iguales como antes, solo que habiendo cedido estas categorías al ente que colectivamente habrá de velar por el individuo. La Constitución de 1924, fuertemente influenciada por el pensamiento de este teórico inglés, llevó al plano material las ideas del pensador, al consagrar la libertad y la igualdad como los ejes fundamentales en los cuales se sustenta el texto constitucional. Como es posible concluir, la gesta independentista tuvo como resultado la procreación de un nuevo paradigma gubernamental y consecuentemente, la generación de nuevas disposiciones legales direccionadas a desarticular la marcada estratificación social existente no sólo en el seno social, sino en las relaciones entre el Estado y los gobernados.

Pese a la obtención de la independencia nacional, no sería hasta la Constitución de 1857 cuando “por primera vez se incluye un título que regula específicamente las responsabilidades de los servidores públicos”.⁹¹ Tal acontecimiento resulta de suma trascendencia para el desarrollo de la presente investigación, toda vez que derivado de dichas circunstancias históricas se advirtió por primera vez la enunciación de las funciones y atribuciones del Estado como un conjunto de responsabilidades atribuidas a una función pública, aunque ellas recayeran únicamente a los servidores públicos y no así al Estado mismo como actor primordial o solidario de aquella responsabilidad. De igual forma, es conveniente precisar que el tipo de responsabilidad reconocida en dicha constitución únicamente se constreñía al ámbito penal, público y civil.

Como es posible considerar, en la época del México independiente es cuando por primera vez se incluye en un rango constitucional expreso, alguna especie de responsabilidad, pero recayendo esta única y exclusivamente sobre los servidores

⁹¹ *Ibidem*, p.52.

públicos, pues el pleno reconocimiento de la responsabilidad a cargo del Estado a nivel constitucional, como se precisará posteriormente, se plasmó en una reforma constitucional del siglo XXI.

1.3.4. Época post revolucionaria y siglo XX

Durante la época del porfiriato en México, el presidente concentró las atribuciones de los tres poderes, situación que condujo a la revolución de 1910 encabezada por Francisco I. Madero quien logró derrocar a Porfirio Díaz del poder y llegar a la presidencia. Después del asesinato de Madero y de su vicepresidente Pino Suárez, se produjo la revolución constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza y por su triunfo se promulga la constitución de 1917. Esta constitución dejó intocados los principios básicos de la constitución de 1857 como la soberanía popular, la división de poderes y los derechos individuales, pero se agregaron además un catálogo de derechos sociales que colocaron a la constitución mexicana en pionera de la materia a nivel mundial al reconocer derechos sociales.

El movimiento revolucionario iniciado en el año de 1910 derivó de un descontento social focalizado principalmente en el sector campesino, dejando a su paso una estela de reformas y la promulgación de una nueva Constitución Política Federal en el año de 1917, la cual consolidó la figura de las responsabilidades de los servidores públicos que integran nuestro sistema actual. Subsecuentemente, se habrían de promulgar algunas normas que disponían, en casos específicos, una indemnización derivada de la actuación de los órganos del Estado, es decir, un conjunto de normas independientes en las cuales se reconocía la existencia de una responsabilidad patrimonial a cargo del Estado en las que se reconoció la existencia de una responsabilidad derivada de las actuaciones del Estado cuyo perjuicio a un particular puede ser reclamado ante una instancia de impartición de justicia, consolidándose de esta forma el establecimiento de la obligación del Estado de responder por los daños causados por sus funcionarios con motivo de su actividad

oficial. Con relación a estas normas en las que se reconoció alguna especie de responsabilidad de carácter administrativo a cargo del Estado, dichas normas se analizarán en el tercer capítulo en el apartado relativo a las “Diversas leyes que contienen responsabilidades objetivas directas en las actuaciones administrativas del Estado”, no obstante, ascenderé al señalar que en estas normas se advierte la enunciación de un Estado con responsabilidad subsidiaria y subjetiva.

Como se puede ver, la época post-revolucionaria no sólo dejó a su paso un conjunto de avances en materia social, sino además estableció una nueva directriz en la que se situó al individuo como el eje prioritario en la función administrativa del Estado, noción que ha evolucionado hasta la actualidad, en que el individuo es el actor de mayor importancia en toda relación pública, por lo que los Estados Nación se encuentran constreñidos a garantizar a los individuos la indemnización en caso de lesión, inclusive en aquellos casos en los que el responsable de la lesión sea el Estado mismo.

Durante esta época post-revolucionaria existieron varios casos de responsabilidad de funcionarios públicos, pero sin que existiera ley reglamentaria alguna,⁹² recayendo sobre todo dichos procedimientos de responsabilidad en materia penal, circunstancias que constriñeron a la emisión de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, en el año 1940, la cual puede ser considerada como uno de los antecedentes más primarios de la responsabilidad Estatal, precisando que en dicha ley únicamente se aludía a la responsabilidad de los servidores públicos, más no del Estado mismo, lo cual claramente atendía a la congruencia que se pretendía respecto al texto constitucional de 1917.

En su obra *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos en México*, Hurtado Cisneros señala algunas de las grandes deficiencias que tuvo la ley del año 1940, lo cual obligó a la emisión de una nueva Ley de Responsabilidades de los

⁹² *Ibidem*, p.57.

Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados en el año 1980, la cual no contó con mejor suerte que su antecesora, por lo que, tan sólo dos años después, derivado de un conjunto de reformas constitucionales, se emitió la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos el 31 de diciembre de 1982.

Dichas leyes, en efecto, deben ser consideradas como un antecedente de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, más no como sus predecesoras directas, pues pese a la íntima relación entre ambos sistemas, la responsabilidad estatal no pretende ser, inexorablemente, una evolución del modelo de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sino una alternativa paralela en favor del mejoramiento continuo de la función administrativa, ello en razón de que las conductas administrativas irregulares cometidas por los servidores públicos, deben de ser inobjetablemente sancionadas, no obstante se estima que en igual o mayor medida, a los particulares que se les afecte derivado de la función administrativa, se les debe garantizar una plena restitución de sus intereses o bienes dañados y dicha responsabilidad, de conformidad a la cosmovisión contractualista plasmada en la presente investigación única y exclusivamente puede corresponder al Estado.

1.3.5. Época actual (Siglo XXI)

El día trece de junio del año dos mil dos, se expidió un decreto a través del cual se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se estableció lo siguiente: “*La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes*”.⁹³ Dicha reforma

⁹³ Fox Quezada, Vicente, *op. cit.*

constitucional sería, indudablemente, el mayor avance en cuanto al reconocimiento de la responsabilidad encomendada en la función administrativa del Estado mexicano, ello en virtud de que por primera vez se consagró en una norma positiva un pleno reconocimiento expreso respecto a la responsabilidad de los actos del Estado.

Mediante dicha reforma se pretendió generar un procedimiento eficaz para que el particular obtuviese un resarcimiento por el daño causado, cuando no tuviese la obligación jurídica de soportarlo, marcando por vez primera una clara diferencia con el tradicional sistema de responsabilidades de los servidores públicos, en el que se priorizaba la teoría de la culpa del servidor sobre la necesidad de resarcir a los particulares.

Como puede verse, si bien es cierto, previo a la reforma constitucional del año 2002, existieron normas y momentos clave que pueden ser considerados como los antecedentes directos del reconocimiento de la responsabilidad, es ésta reforma, el punto de partida para considerar la existencia de una responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado.

La reforma constitucional, además, implicó la necesidad de que la totalidad de normas que comprenden el sistema jurídico mexicano, debían modificarse irrevocablemente, no sólo para dar cumplimiento al texto literal establecido en la norma suprema, sino también para la adecuada obtención de los fines de la reforma. Derivado de lo anterior se emitió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, buscando articular conceptos y procedimientos que pudiesen delimitar el marco de actuación y los alcances de la responsabilidad objetiva y directa, así como fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes sufrieran daños derivados de las actuaciones administrativas del Estado. Dicha norma sería, consecuentemente, la primera ley reglamentaria de orden federal emitida expresamente para que el Estado cumpliera una responsabilidad

objetiva y directa, la cual en la presente investigación se pretende transitar hacia una responsabilidad de carácter global en la función administrativa.

La reforma constitucional federal, como se ha precisado anteriormente, implicó la necesidad de que el sistema jurídico mexicano adoptase las medidas necesarias para tener armonía con el texto constitucional. En el caso del Estado de México, la observancia del texto constitucional habría de esperar quince años, pues el treinta de mayo del año dos mil diecisiete se emitió la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios, habiendo transcurrido un considerable periodo de tiempo desde la reforma constitucional hasta la emisión de la correlativa norma estatal.

Como puede advertirse, en el caso de México, la responsabilidad en la función administrativa del Estado, es un tema que se encuentra en su fase primaria de desarrollo, pues el pleno reconocimiento de dicha responsabilidad, cuenta con escasos años en la vida del sistema jurídico mexicano, por lo que si bien en la época contemporánea se han efectuado diversos esfuerzos encaminados a la concreción de este sistema de responsabilidad estatal, es en esta fase primaria, en la que resulta por demás necesario, definir adecuadamente la dirección, objetivos y expectativas del mismo, toda vez que pese a la relevancia de las reformas estructurales, las mismas no han logrado hacer eco no sólo en los círculos académicos e intelectuales, sino además en las sosegadas voces de la ciudadanía que continúa demandando del Estado el cumplimiento de su función administrativa sin articular los mecanismos legales a su alcance, lo cual se estima, no sólo es un fenómeno ocasionado por la ignorancia de la norma, sino también por algunas fallas estructurales que comprenden parte del problema de estudio, respecto de las cuales se pretende proponer un conjunto de alternativas jurídicas para solidificar la garantía que debe asistir a los ciudadanos en defensa de las acciones u omisiones administrativas lesivas.

Para concluir, precisaré el hecho de que en el presente apartado únicamente se pretende esbozar un panorama de carácter preponderantemente histórico, respecto a los antecedentes y la evolución del tema de investigación, no obstante, con la finalidad de analizar minuciosamente las implicaciones jurídicas y sociales que tienen en la actualidad cada uno de los principales cuerpos normativos relativos a la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, en el Capítulo III se examinará a profundidad la responsabilidad señalada, pero en el contexto del derecho positivo mexicano.

CAPÍTULO II

LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

El Estado Mexicano, al igual que gran parte de los Estados Nación contemporáneos, para su adecuada actuación divide su poder central, o bien sus esferas de actuación y competencia, en tres núcleos o funciones principales: la función legislativa, inherente a todo el ejercicio vinculado a la creación, modificación o derogación y abrogación de normas, la función judicial que se refiere principalmente a la impartición y administración de justicia y la función ejecutiva que se ve reflejada en las actuaciones de la administración del Estado, a través de las cuales se articulan las atribuciones y funciones de la esfera central del poder administrativo.

Una vez precisada la tricotomía previamente expuesta, en el presente capítulo me avocaré a analizar única y exclusivamente la función administrativa del Estado, lo anterior partiendo del hecho de que si bien existen diversos autores que se pronuncian respecto a la existencia de responsabilidades del Estado derivadas de su función legislativa o judicial, en la presente investigación se pretende aportar argumentos sólidos que abunden en la estructuración de una responsabilidad global que recaea única y exclusivamente en la función administrativa del Estado.

Para abordar el tema de las responsabilidades administrativas del Estado y específicamente la que se enuncia como “responsabilidad global” es necesario comprender a cabalidad no sólo el ejercicio de la función administrativa del Estado, sino también las implicaciones que de ella se derivan, tales como los actos u omisiones administrativas.

2.1. Función administrativa

La función administrativa resulta una de las nociones categoriales de mayor relevancia para el adecuado desarrollo de la presente investigación, así como para

la demostración de la premisa que se pretende sostener en la misma. Por principio de cuentas es necesario partir de la idea de que en el presente documento se expone la tesis de que en la función administrativa, manifestada a través de la actuación administrativa, subyace una responsabilidad en favor del gobernado que lo faculta jurídicamente para solicitar la reparación de un daño, cuando éste sea imputable a dicha actividad.

Derivado de lo anterior, en el presente documento se emplea el término “función administrativa” con considerable frecuencia, por lo cual, en el presente apartado se pretende dilucidar con la mayor claridad los alcances de dicha función, así como sustentar los motivos por los cuales se estima que la responsabilidad de naturaleza global sólo es aplicable a la función administrativa.

Previamente a definir el significado de la función administrativa, es necesario delimitar la división tricotómica de las funciones del Estado. Así, resulta necesario enfatizar en el hecho de que la actividad administrativa difiere de la función legislativa y de la función judicial, puesto que la función legislativa tiene por objeto crear las normas jurídicas que integran el derecho, mientras que la función judicial pretende tutelarlos y actuarlos, empero, la función administrativa pretende el ejercicio de una actuación concreta para la materialización de una norma jurídica.

La función administrativa aplica las normas jurídicas, ejercitándolas, lo cual bien podría confundirse con el campo de acción de la función judicial o jurisdiccional, pero entre ellas, es posible encontrar ciertas diferencias medulares entre ambas funciones, tal como se explica a continuación: En las actuaciones administrativas el Estado es una parte interesada de las situaciones jurídicas en las que interviene, mientras que en la función judicial el Estado actúa como un órgano superior que dirime controversias sobre dos partes en un proceso.

En la función administrativa se pretende, principalmente, la satisfacción de los intereses propios y de los gobernados, mientras que en la función judicial se

pretende la tutela objetiva del ordenamiento jurídico, por medio de la aplicación de la norma al caso concreto. Otra de las principales diferencias que se pueden encontrar entre ambas funciones es en la naturaleza de los actos que se emiten como consecuencia de dichas funciones, es decir, mientras que en los actos administrativos se pretende la realización de una situación jurídica concreta e individualizada, los actos judiciales únicamente son de pronunciamiento, es decir, se limitan a decisiones judiciales.

Finalmente, para delimitar adecuadamente la función administrativa, señalaré que ésta se encuentra supeditada a las decisiones judiciales, pues mientras que las sentencias judiciales firmes son irrevocables, todo acto jurídico, emanado de la función administrativa es de naturaleza impugnabile y consecuentemente revocable, por lo que el adecuado ejercicio de la función administrativa, puede, en su caso, ser analizado por la función judicial.

2.1.1. Definición de función administrativa

Una vez delimitada la función administrativa, se analizarán las diversas definiciones que se han planteado respecto de ella. En la teoría jurídica es posible encontrar una multiplicidad de definiciones y nociones respecto a lo que debe ser entendido como la función administrativa, tan diversas como variadas entre sí, no obstante, dentro de la diversidad y la complejidad que se presenta ante dicho término es posible advertir un conjunto de elementos recurrentes que se presentan con frecuencia y de los cuales es posible obtener una noción convencional de este término tan relevante para la comprensión cabal de la presente investigación.

Por principio de cuentas señalaré que el jurista Gabino Fraga, en su distante tiempo, ya ofrecía una definición precisa de la función administrativa, al definirla como la función que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución

de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales,⁹⁴ definición de la cual es posible advertir que tradicionalmente la función administrativa ha sido entendida como una determinación jurídica del Estado para casos particulares e individuales.

Más contemporáneamente Diana de los Santos Morales indica que la función administrativa es la actividad que realiza el Estado bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales,⁹⁵ definición de la cual se puede advertir la aún prevaleciente concepción de que dicha función pretende la determinación jurídica de un sujeto individual.

Finalmente, en la actualidad, la corriente reduccionista se ha erigido como una posible solución a muchos de los más intrincados problemas jurídicos de la actualidad, señalando lo elementos más esenciales que componen una definición. En dicha tesitura se encuentra la concepción de Armando Oyurangen Rizo quien sostiene que la función administrativa es la actividad concreta, practica, desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de sus cometidos.⁹⁶

De las definiciones previamente propuestas se pueden considerar ciertas nociones, siendo la primera de ellas, el hecho de que si bien el derecho administrativo, procedimentalmente hablando ha sufrido gran cantidad de cambios, no menos cierto es que la comprensión y definición de la función administrativa, entendida como una de las funciones tricotómicas del Estado, no ha sufrido grandes cambios o alteraciones. En dicha tesitura, la función administrativa, para efectos de la presente investigación, será comprendida como la función del Estado realizada bajo un orden jurídico consistente en la ejecución de actos que determinan situaciones jurídicas individuales para la obtención de los intereses del ente estatal.

⁹⁴ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p.63.

⁹⁵ de los Santos Morales, Diana, *Derecho Administrativo I*, México, Red Tercer Milenio, 2012, p. 51.

⁹⁶ Oyurangen Rizo, Armando. *Manual Elemental de Derecho Administrativo*. León Nicaragua. Universidad de nacional, 1991, p. 20.

2.1.2. Elementos de la función administrativa

Ahora bien, no basta con dilucidar qué es la función administrativa, sino que también es necesario destacar algunos de los más relevantes elementos que la integran. En primer lugar, de las definiciones propuestas se advierte el hecho de que la función administrativa se realiza bajo un orden jurídico, circunstancia que se traduce en el hecho de que el Estado debe de ejecutar las leyes conforme a la norma legislativa correspondiente y también presupone la necesidad de que la producción de efectos jurídicos siempre se realice bajo una norma de derecho objetivo para garantizar seguridad jurídica en favor de los individuos sujetos de los actos administrativos.

Un segundo elemento de la función administrativa es el campo de acción del acto administrativo, siendo éste de efectos concretos e individualizados, es decir que su campo de actuación se limita a ejecutar los actos jurídicos necesarios para concretar y hacer efectiva la norma legal. Este elemento a su vez se relaciona con la individualización, puesto que los fines del Estado se satisfacen fundamentalmente por la realización de tareas concretas.

El elemento de la individualización además, es fundamental por cuanto hace a la responsabilidad subyacente a la función administrativa, pues si dicha función tiene por objeto la creación de situaciones jurídicas individuales, consecuentemente los individuos quienes resientan el ejercicio de la actividad administrativa deberán de contar con un salvoconducto jurídico, que deberá de fungir como una garantía del Estado, para salvaguardar sus intereses reales o personales y facultarlos para aquéllos casos en que éstos sean afectados como consecuencia de la función administrativa. Dicho de otra forma, si el ejercicio de la función administrativa, es un ejercicio individualizado y personalísimo, el sujeto de dicho acto debe contar con herramientas jurídicas no sólo para impugnar la fundamentación y motivación de dicho acto, sino además para reclamar los posibles daños que de su ejercicio

deriven. Respecto a esta premisa se abundará posteriormente en este mismo apartado.

Finalmente, un tercer elemento de la función administrativa es la consecución de los fines del Estado, los cuales, pueden ser abordados desde diversas perspectivas, mismas que van desde las posturas más positivistas, hasta aquéllas moralistas y filosóficas, no obstante, para evitar el insuperable debate teórico respecto a éste, uno de los temas mayormente abordados en la teoría del Estado, me limitaré a señalar, con base en el análisis de las diversas cosmovisiones del Estado, que se abordaron en el primer capítulo de la presente tesis, que el fin primordial del mismo debe ser la mayor satisfacción de las necesidades de sus miembros y ciudadanos, tal como se desarrolló más detalladamente en el primer apartado.

2.1.1. La responsabilidad en la función administrativa

En este punto se pretende que el lector haya logrado generar un conocimiento más cercano y certero respecto a la comprensión de la función administrativa, no obstante, es necesario exponer los motivos por los cuales se estima que debe considerarse la existencia de una responsabilidad subyacente de forma particular en la función administrativa.

En primer término, es necesario tomar en consideración el hecho de que tanto en la función legislativa, como en la función judicial, existen herramientas jurídicas que le permiten a los gobernados reclamar, de forma directa o indirecta por alguna clase de daño, lo cual puede llegar a ser entendido como la aceptación de existencia de alguna especie de responsabilidad, aunque ésta no necesariamente cumpla con las características de ser una responsabilidad de naturaleza objetiva y directa.

En el caso de la función judicial, la cual se avoca genéricamente a la impartición y administración de justicia el daño se puede generar, cuando derivado de una

decisión judicial se estima que existe alguna afectación a los derechos de los particulares, circunstancia ante la cual existe el juicio de amparo directo, mismo que cumple la función de salvaguardar los derechos de particulares en pro de sus bienes jurídicos tutelados, derechos humanos y consecuentemente, con la intención de salvaguardar el contenido de la constitución.

Al respecto se estima necesario puntualizar que resulta una duda razonable imaginar que la figura de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado podría cumplir una función similar a la del juicio de amparo, no obstante, entre ambas figuras existen diferencias sustanciales muy palpables, entre las cuales se destacan las que a continuación se indican:

Con relación al juicio de amparo directo, éste, de conformidad al artículo 170 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, es decir en contra de actos de naturaleza meramente judicial, más no así de los de naturaleza puramente administrativa.

Por cuanto se refiere al amparo indirecto, de conformidad al artículo 170 de la señalada Ley de Amparo, éste procede en contra de normas generales, sin necesidad de que sean ejecutadas, lo cual se traduce en actos de naturaleza legislativa; además, procede en contra de actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio; actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido; actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación; actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas y; omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos.

Es así que, como puede advertirse, la naturaleza del juicio de amparo, no es la de resarcir los daños ocasionados en ejercicio de la función administrativa, toda vez que si bien a través de dicho juicio se pretende que la justicia de la unión ampare y proteja al gobernado, no menos cierto es que los supuestos de protección de dicha justicia se limitan a los que se encuentran puntualmente especificados en la Ley de Amparo correspondiente.

Con lo anterior se pretende comprobar que el juicio de amparo no puede ser considerado de forma genérica como una herramienta jurídica a través de la cual resulte posible solicitar la reparación de un daño causado en ejercicio de la función administrativa.

En el presente apartado se pretende demostrar que en la función judicial existen herramientas jurídicas que le permiten a los gobernados ejercer acciones legales cuando dicho poder no cumple con el fin para el cual fue creado, cuestión que no sólo se puede ejemplificar con el juicio de amparo, que se traduce en una instancia a través de la cual se verifica la armonía de las decisiones judiciales con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, sino también con la existencia de una herramienta concreta a través de la cual es posible instar a la autoridad judicial para dar cumplimiento a los fines para los cuales fue creada.

Si se toma en consideración que la función judicial tiene por objeto primordial la administración e impartición de justicia, luego entonces el amparo funge como mecanismo cuando se estima que no existe un adecuado cumplimiento de dichos fines, pero inclusive, para aquéllos casos en los que se esté omitiendo plenamente el ejercicio de dicha función, al no impartirse ni administrarse justicia, existe un mecanismo como lo es la excitativa de justicia, a través de la cual se conmina a la autoridad judicial para que dé cumplimiento a la función para la cual fue creada, lo cual se puede traducir en un restablecimiento de los derechos inalienables que le

asisten al gobernado para que exista un pronunciamiento judicial en un caso concreto.

En el caso de la función legislativa, el juicio de amparo también funciona como una vía jurídica para la defensa de los intereses particulares en contra de normas generales sin que exista necesidad de aplicación de ellas, pues la aplicación de una norma emanada del legislativo claramente implicaría una transmutación en la naturaleza del acto, toda vez que la función legislativa únicamente se constriñe a la creación, modificación, promulgación y publicación de leyes, mientras que la materialización individual de dichas leyes en casos concretos es una actividad de naturaleza administrativa. A través del juicio de amparo se establece, aunque no de forma objetiva ni tampoco directa, la aceptación de una responsabilidad a cargo del Estado, misma que existe por la simple posibilidad de que la creación o modificación de una norma positiva pueda causar afectación a particulares.

Como es posible observar, tanto en la función legislativa, como en la judicial, existen herramientas jurídicas que permiten a los particulares defenderse ante algún posible daño derivado del ejercicio de dichas funciones, pero, en el caso de la función administrativa, los daños materializados por dicha función, han sido tradicionalmente esquematizados bajo el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, modelo en el cual se prioriza la imposición de sanciones a los servidores públicos causantes de un daño, pero sin que ello garantizara la restitución de algún daño causado a un particular.

Ahora bien, en el presente texto se pretende enfatizar en la importancia que debe adquirir en el sistema jurídico mexicano, fortalecer el sistema de responsabilidades derivadas de la función administrativa del Estado, aún sobre el tradicional sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Dicha consideración implica una ineludible reflexión respecto a los sustentos epistémicos de los cuales deriva la responsabilidad en la función administrativa, sustentos que se pretenden exponer con claridad a continuación.

La responsabilidad derivada de la función administrativa debe ser entendida como la consecuencia de un conjunto de principios jurídicos que fundamentan su existencia, a saber de los siguientes: Principio de legalidad, igualdad de cargas públicas, responsabilidad por riesgo, equidad, bien común, solidaridad humana y Estado de derecho⁹⁷. Dichos principios se detallarán en los párrafos subsecuentes.

El principio de legalidad puede ser entendido como aquél que constriñe a que las actuaciones de las autoridades se ajusten a derecho, por lo que la omisión de dicho principio debe generar consecuencias jurídicas, más aún cuando existe un particular afectado que no tuviese el deber jurídico de soportar una lesión o daño.

Respecto al principio de igualdad de cargas públicas, éste se traduce en que ningún ciudadano debe sufrir razonablemente alguna carga adicional a otro ciudadano sin que medie razón justificada, por lo cual la reparación del daño implica un restablecimiento de la igualdad entre particulares.

El principio de responsabilidad por riesgo, también denominado riesgo administrativo deriva de la posibilidad de que existan faltas en el servicio y si éstas se verifican es el Estado quien debe soportar las consecuencias⁹⁸.

El principio de equidad se basa en el hecho de que si bien, toda actividad administrativa efectuada por el Estado tiene consecuencias para los gobernados, cuando dichas consecuencias afecten de manera inequitativa, desigual y desproporcionada a un particular en lo individual, el Estado cuenta con el deber jurídico de compensar al ciudadano afectado para reestablecer la equidad preexistente.

⁹⁷ Estos principios son pulcramente detallados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una de sus obras, en la que se pretende un acercamiento jurídico y doctrinario a la responsabilidad patrimonial del Estado. Véase: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, pp. 97-102.

⁹⁸ Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, 3ª ed., México, Porrúa, 2006, pp. 287-299.

El principio del bien común es un principio que ya se ha analizado previamente, en el apartado de las *Cosmovisiones teóricas que apoyan la existencia de una responsabilidad global en la función administrativa del Estado*, en el cual se desarrollaron algunas de las principales teorías contractualistas, mismas que fundamentan el hecho de que el contrato social constituye un pacto a través del cual los individuos se asocian para defender el bien común con la fuerza de la colectividad. Empleando este principio como un sustento epistémico de la responsabilidad en las actuaciones administrativas del Estado es menester puntualizar en que si uno de los fines del Estado es velar por el bien de la colectividad, resulta razonable estimar que cuando una función administrativa implique un perjuicio a dicho fin, el Estado deberá adoptar medidas para resarcir el daño ocasionado para continuar garantizando el bien común.

El principio de solidaridad humana se traduce en un “acto de justicia distributiva que la sociedad está obligada a realizar para aquéllas personas que por hechos que no le son imputables se encuentran de pronto y por un acontecimiento ajeno a su voluntad, en situación de inferioridad para cumplir con su fin individual y social, y siendo el Estado el órgano por el cual la sociedad realiza esta obra de solidaridad, ya que por su enorme magnitud escapa al poder del individuo, es quien debe afrontar este problema y resarcir”⁹⁹. Derivado de lo anterior debe ser un acto de solidaridad humana que el Estado repare cualquier daño causado a un particular a consecuencia de su actividad administrativa.

Finalmente, el principio del Estado de Derecho, es otro de los temas que habían sido abordados previamente, respecto del cual se puede puntualizar que si en el Estado de Derecho se pretende un adecuado cumplimiento de las normas que integran el sistema jurídico mexicano, para la adecuada evaluación de los satisfactores deseables por la sociedad, luego entonces el Estado se encuentra tan constreñido como cualquier particular a asumir las consecuencias jurídicas de su

⁹⁹ *Ídem*. pp. 296-297.

actuación, específicamente de aquélla que se ejecuta de forma individualizada respecto de un ciudadano o particular, es decir, la función administrativa.

Como puede advertirse, la responsabilidad del Estado en la función administrativa se encuentra sólidamente respaldada por un conjunto de principios jurídicos, empero, dichos principios no son el único justificativo en el que se apoya la existencia de la responsabilidad en la función administrativa.

Otro de los elementos que robustecen la existencia de una responsabilidad global en la función administrativa, deriva precisamente de la naturaleza de dicha función, cuestión que es posible evidenciar si se atiende a su finalidad y definición. En primer término, si se recuerda que la finalidad de la función administrativa es la satisfacción de los intereses del Estado y de sus gobernados, consecuentemente deberá ponderarse que cuando exista alguna actuación que afecte cualquier derecho tutelado o interés de los gobernados, sin importar el sujeto causante de la afectación, el Estado deberá de proporcionar garantías jurídicas a sus gobernados para reestablecer la afectación de intereses cuando no exista causa justificada que exima de responsabilidad. Estas garantías jurídicas se advierten en el derecho civil, cuando el Estado funge como autoridad para constreñir a algún particular a dar cumplimiento a un contrato o convenio cuyo incumplimiento afecte a un ciudadano; de igual forma, en el derecho penal, el Estado pretende garantizar en la medida de lo posible, la reparación del daño, de la víctima u ofendido, cuando una conducta delictiva le genere alguna afectación. Consecuentemente, el derecho administrativo no debe estar exento de la existencia de garantías que protejan al ciudadano de las actuaciones que le causen algún daño, aun cuando sea el mismo Estado quien materialice dichas actuaciones en el ejercicio de la función administrativa.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, la definición de la función administrativa es otro de los elementos que robustecen la existencia de una responsabilidad en dicha función, lo cual es posible acreditar si se parte de la definición que se ha indicado previamente, en la cual se conceptualizó como “la

función que el Estado realiza bajo un orden jurídico consistente en la ejecución de actos que determinan situaciones jurídicas individuales para la obtención de los intereses del ente estatal”. De dicha definición se debe enfatizar un elemento específico: la determinación de situaciones jurídicas individuales.

La función administrativa pretende la creación, modificación, transmisión o extinción de una situación jurídica concreta, de forma individualizada, mediante una relación vertical, en la cual es el Estado quien emite una determinación individual, a través del acto administrativo, y al gobernado únicamente le corresponde soportar las cargas de la decisión administrativa. En este sentido se debe considerar que si la función administrativa genera situaciones jurídicas particulares que recaen sobre sujetos o gobernados de forma individual, consecuentemente dicha función implicará la materialización de supuestos únicos en función de cada individuo, los cuales se traducen en la existencia de consecuencias particularizadas para cada gobernado, dentro del margen que establece la norma. No obstante, cuando la individualización y la particularización de situaciones jurídicas concretas se traduce en una desproporcionalidad, que causa algún injustificado daño desigual a un gobernado, a éste se le deberá de proporcionar una herramienta que le permita reivindicar la igualdad jurídica que le asiste con relación al resto de los sujetos individuales, dicha herramienta no es más que la consecuencia positiva de que la aceptación de la responsabilidad que la función administrativa implica.

Los anteriores argumentos no sólo corresponden a un conjunto de conjeturas teóricas, ni tampoco a elucubraciones o percepciones individuales, sino que también se encuentran soportadas por un ejercicio legislativo positivo, pues cuando en el año 2002 se realizó la reforma constitucional a través de la cual se consideró necesario incorporar a nivel constitucional una garantía de integridad patrimonial en favor de los particulares por los daños causados como consecuencia del funcionamiento del Estado, se estimó que dicha reforma atendía al deber de

indemnizar al particular que hubiere sufrido una lesión en su patrimonio.¹⁰⁰ De igual manera no es óbice mencionar que uno de los aspectos fundamentales de la propuesta fue el hecho de que la responsabilidad debía aplicarse exclusivamente a los actos de la administración pública, en razón de que ella era quien al desarrollar sus actos producía la mayor cantidad de daños, excluyéndose así los daños de carácter legislativo y judicial, los cuales habrían de esperar el desarrollo evolutivo de la doctrina así como de la experiencia jurídica mexicana e internacional,¹⁰¹ justificándose de esta forma el horizonte normativo de los actos administrativos, en virtud de estimarse que son estos los que mayor perjuicio causan en su actividad.

En síntesis, es posible afirmar que existen tres grandes argumentos que soportan la existencia de la responsabilidad del Estado derivada de su función administrativa: En primer lugar, se encuentran los principios de derecho, cuyo ámbito de aplicación global se extiende también a la función administrativa y que se traducen en un conjunto de máximas jurídicas que todo Estado contemporáneo debe de abordar, en segundo lugar, se encuentran los sustentos epistemológicos que emanan de la finalidad de la función administrativa y, finalmente, el elemento de la individualización que se indica en la definición de dicha función, la cual constrañe a dotar de herramientas que reivindiquen la igualdad de los individuos ante las posibles afectaciones causadas por el Estado. No obstante, no basta con referirnos a la responsabilidad derivada de la función administrativa, sino que para comprender global y dialécticamente a dicha especie de responsabilidad resulta imprescindible analizar el acto a través del cual se materializan los supuestos hipotéticos que la función administrativa entraña, es decir, el acto administrativo.

2.2. El acto administrativo

¹⁰⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado...*, cit., p. 22.

¹⁰¹ *Íbidem*, p.23.

En la presente investigación la función administrativa es entendida como una función de orden jurídico, cuyo carácter se manifiesta porque tanto el acto creador de situaciones jurídicas individuales, las personas en que incide, la extensión de las obligaciones y el objeto de ellas, son determinadas única y exclusivamente por el autor del acto. Este acto se traduce en la aplicación de una norma general a un caso individual. Es precisamente a esta aplicación a la cual se denomina acto administrativo.

Como se mencionó previamente, para hablar de la figura jurídica de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado no basta con exponer sobre la función administrativa, sino que también resulta necesario analizar el acto jurídico a través del cual se materializan los supuestos hipotéticos de dicha función, es decir el acto administrativo. En dicho tenor, la función administrativa del Estado se articula a través de una serie de actos materiales denominados actos administrativos, los cuales son de naturaleza predominantemente práctica, pues pretenden la satisfacción de una necesidad material.

Derivado de lo anterior, en el presente apartado se pretende delimitar con plena claridad los casos en los que existe una actuación administrativa, cuestión que resulta sumamente relevante si se toma en consideración que uno de los supuestos de existencia de la responsabilidad objetiva directa del Estado será precisamente la comprobación de una acción u omisión administrativa.

2.2.1. Definición de acto administrativo

Rafael I. Martínez Morales indica que el acto administrativo constituye el núcleo conceptual del derecho administrativo,¹⁰² empero, la conceptualización de dicho

¹⁰² Martínez Morales, Rafael I., *Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático*, México, Oxford, 2008, p.4.

término entraña dos grandes dificultades que se derivan de la gran producción doctrinal respecto a dicho término y de la diversidad de actos que lleva a cabo el poder ejecutivo.

Desde la perspectiva más generalizada se podría decir que un acto administrativo es toda actividad o función administrativa, pero como resulta consabido, el ejercicio del ejecutivo no sólo se limita a actuaciones meramente administrativas, por lo que resulta necesario precisar con claridad que se entenderá por acto administrativo para efectos de la responsabilidad del Estado. Retomando a Martínez Morales, el doctrinario señala que una coincidencia evidente en las diversas definiciones del acto administrativo es la concomitancia respecto a que se trata de una declaración de voluntad de un órgano público que produce efectos jurídicos¹⁰³, no obstante, dicha categorización bien podría atribuirse a cualquiera de las otras dos funciones del Estado, motivo por el cual, indicaré algunas nociones de acto administrativo, a través de las cuales pretendo otorgar la mayor claridad posible para brindar una sólida definición del mismo.

En primer término, Ricardo Fernández de Velasco indica que el acto administrativo es toda declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas.¹⁰⁴

Por su parte, Manuel M. Diez define al acto administrativo como la declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa.¹⁰⁵

De igual manera, Rafael Bielsa define al acto administrativo como la decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias

¹⁰³ *Ibidem*, p.5.

¹⁰⁴ Fernández de Velasco, Ricardo, *El acto administrativo*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1929, p. X.

¹⁰⁵ Diez, Manuel M. *El acto administrativo*, 2ª ed., Buenos Aires, Argentina, Tipográfica Editora, 1961, p.X.

funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos.¹⁰⁶

Finalmente, es el mismo Martínez Morales quien define al acto administrativo como la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho¹⁰⁷.

De las definiciones previamente señaladas resulta posible extraer un conjunto de características que, a consideración del suscrito, deben formar parte imprescindible de la definición del acto administrativo, consistentes en las siguientes:

- Es una declaración jurídica unilateral.
- Es realizada por la administración pública.
- Se realiza en ejercicio de la potestad administrativa.
- Tiene por objeto la creación, reconocimiento, modificación o extinción de situaciones jurídicas concretas.
- Produce consecuencias subjetivas e individuales.

En este tenor de ideas, conjuntando las cinco características previamente identificadas, es posible conceptualizar al acto administrativo de la siguiente forma: El acto administrativo es la declaración jurídica unilateral de la administración pública en ejercicio de la potestad administrativa a través de la cual se crean, reconocen, modifican o extinguen situaciones jurídicas concretas, produciendo consecuencias subjetivas e individuales.

Dicha conceptualización pretende englobar la totalidad de actos jurídicos que puedan ser considerados como actos administrativos, resultando, para efectos de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, un deber inalienable, analizar los casos concretos en los que reclame la

¹⁰⁶ Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, 6ª ed., t. II, Buenos Aires, Argentina, La Ley, 1964, p.X.

¹⁰⁷ Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.*, p.5.

responsabilidad del Estado causada por la materialización de un acto administrativo. En este sentido, la definición del acto administrativo cumple una doble función, pues por una parte se pretende esclarecer lo que se debe entender por acto administrativo para efectos de la responsabilidad administrativa y por otro se pretende delimitar la procedencia de la responsabilidad administrativa Estatal derivada del ejercicio de un acto administrativo.¹⁰⁸

2.3. Actuaciones administrativas

Las palabras acción y actuación resultan ser parónimos, cuya cercana similitud pudiese generar una razonable confusión para quienes pretenden familiarizarse con la complejidad que representa el derecho administrativo. No obstante, resulta ineludible realizar algunas puntuales pero necesarias precisiones entre los términos función administrativa, acto administrativo y actuación administrativa para una comprensión más cabal del tema desarrollado.

Tradicionalmente se ha estimado que una actuación administrativa es toda aquella actividad realizada por la administración pública Estatal. Esta cuestión ha generado diversas problemáticas, dentro de las cuales, la más común es generalizar el término actividad administrativa para referirse a absolutamente todas y cada una de las actuaciones que realiza el Estado, aun cuando éstas sean de naturaleza judicial o legislativa. Derivado de lo anterior, resulta necesario aclarar el hecho de que en la presente investigación, el término actuaciones administrativas se emplea en un sentido limitativo, haciendo única y exclusiva alusión a las actividades realizadas por la administración pública colegidas dentro de la función administrativa. O bien, dicho de otra de otra forma, se entiende por actuación administrativa al conjunto de actividades realizadas por la administración pública que tienen consecuencias jurídicas de carácter administrativo.

¹⁰⁸ Esta segunda función se desarrolla con mayor amplitud en el Capítulo IV de la investigación, en la que se establece la necesidad de comprobar una acción u omisión administrativa como supuesto de existencia para la actualización de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado.

Por lo anterior resulta por demás necesario resaltar el hecho de que al emplear el término “actuaciones administrativas” se está acentuando el valor en la naturaleza administrativa de la actuación por sobre el origen estatal de la misma, es decir que se emplea el término administrativo, no como un sinónimo ambiguo de la administración pública, sino como un referente cuya concreción jurídica se circunscribe al campo de los actos administrativos en el sentido precisado en el apartado anterior de la investigación.

Una vez expuesta la noción de las actuaciones administrativas es conveniente retomar la idea central abordada en un inicio: la necesaria obligación de diferenciar con claridad los términos “función administrativa”, “acto administrativo” y “actuación administrativa”. Desde una perspectiva holística es posible afirmar que estos tres elementos son partes de la articulación material del derecho administrativo. Existen diversos modelos de interpretación que nos permiten analizar las diferencias entre estos tres términos.

Si se interpretan los términos indicados entendiéndolos como diversas etapas temporales, tendremos que la función administrativa es una etapa previa cuya existencia se limita al capó ideal, siendo que la actuación administrativa es un segundo momento que constituye el ejercicio realizado por la entidad pública en el que se materializan los estatutos indicados en la función administrativa y finalmente, el tercer momento en esta cadena secuencial es el acto administrativo que se traduce en el producto de la función administrativa materializada a través de la actuación administrativa.

Si se interpretan estos términos como diversos engranes de un esquema mecanicista, advertiremos que la función administrativa constituye el engrane mayor en el que se contienen todas y cada una de las diversas dentaduras que indicarán el funcionamiento que habrá de tener la máquina o el sistema. En ese mismo sistema la actuación administrativa sería el motor que hace funcionar al engrane

mayor, que le otorga vida y le da utilidad y finalmente los actos administrativos serían todos los engranes menores que se articulan por las dentaduras del engrane mayor, el cual funge como directriz y determina el funcionamiento de cada pequeño engranaje para hacer posible que la maquinaria cumpla su función.

Pese al acierto de las dos propuestas que se indicaron en párrafos previos, en la presente tesis sostengo que la principal diferencia entre los términos descritos, es el objeto que cada uno de ellos satisface dentro del derecho administrativo, ello es así en razón de que este modelo es el que mejor nos permite determinar cuál es la finalidad de cada actor dentro del derecho administrativo y así detectar ante qué especie de responsabilidad administrativa nos encontramos. En este orden de ideas la función administrativa cumple la finalidad de establecer las hipótesis normativas que regularán la ejecución de actos que determinan situaciones jurídicas individuales para la obtención de los intereses del ente estatal. Por su parte, la actuación administrativa cumplirá la función de articular materialmente las determinaciones jurídicas necesarias para que se dé cumplimiento a la hipótesis normativa contenida en la función administrativa. Finalmente, el acto administrativo es el resultado práctico de las actuaciones administrativas consistente en la declaración jurídica unilateral de la administración pública en ejercicio de la potestad administrativa a través de la cual se crean, reconocen, modifican o extinguen situaciones jurídicas concretas, produciendo consecuencias subjetivas e individuales. Como es posible advertir cada uno de los elementos que se ha mencionado hasta este punto cumple un papel vital y fundamental dentro de la articulación de la complejidad que implica el derecho administrativo.

Precisado lo anterior, se parte de la idea de que, la actividad administrativa está encaminada a materializar los fines del Estado que subyacen en la función administrativa. En este sentido, las actuaciones administrativas resultan ser el ejercicio realizado por la administración pública sobre la que recae el Estado en cumplimiento de la función administrativa y cuyo producto material es el acto administrativo.

Ahora bien, en este punto es necesario precisar una cuestión fundamental para la cabal comprensión de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, siendo esta el hecho de que no bastan las categorizaciones tradicionales de las actuaciones administrativas para estimar el conjunto de responsabilidades que el Estado tiene con sus ciudadanos, dicha premisa se pretende exponer a continuación.

Como se mencionó previamente, se estima que la actuación administrativa es el ejercicio realizado por la administración pública en cumplimiento de la función administrativa, no obstante, si se parte de que, desde un plano teórico e inclusive legal, la función administrativa abarca una multiplicidad de fines e ideales, dentro de los cuales destaca primordialmente el bien común, tal como se apoya en las teorías contractualistas que se han expuesto en la presente investigación, luego entonces la actuación administrativa no debería estar circunscrita al plano ontológico, es decir al plano del ser, sino que también debería ser motivo de la reflexión deontológica, la cual conmina a argumentar sobre la responsabilidad del Estado derivada no de actos administrativos, sino de la ausencia de ellos, es decir omisiones administrativas.

Es por lo indicado en el párrafo previo que, por cuanto hace a la existencia de una responsabilidad administrativa del Estado es necesario precisar que ésta no necesariamente se actualiza por una actuación administrativa concreta, sino que, en los términos propuestos en la presente investigación, también se puede actualizar por una deficiencia en dicha actuación, o bien por su simple y llana omisión, cuando sea ésta la que depare perjuicio a los particulares o gobernados. Derivado de lo anterior, a continuación, se pretende exponer un puntual desarrollo respecto a las tres vertientes en las que se pueden articular las actuaciones administrativas, es decir las actuaciones administrativas regulares, irregulares y las omisiones administrativas.

2.4. Actuaciones administrativas regulares

Las actuaciones administrativas resultan ser por defecto actuaciones administrativas regulares, motivo por el cual, dicho término debe ser empleado con diametral prudencia. Si se busca información teórica doctrinaria acerca de las actuaciones administrativas regulares se advertirá que existe un escaso trabajo en dicha área, cuestión que no implica un desinterés académico en el tema, sino que, como se señala al inicio del presente párrafo, resulta innecesario analizar la naturaleza de una actuación administrativa regular, en razón de que el carácter de regular se adquiere por el cumplimiento de las características propias de la actuación administrativa, ello sin que resulte necesario agregar algún otro adjetivo calificativo que describa las particularidades de la actuación regular.

Precisando lo anteriormente expuesto, señalaré que se entiende por actuación administrativa regular a aquélla que cumple cabalmente con las exigencias legales positivas tanto del acto como de la actuación administrativa, dentro de las cuales implícitamente se encuentra el que dicha actuación se apegue a los fines de la función administrativa, no obstante, dicho enfoque no necesariamente deberá realizarse bajo una óptica filosófica, sino que, en razón de que la regularidad de la actuación administrativa es una noción meramente jurídica, más no filosófica, la determinación de regularidad deberá de atender al cumplimiento de los elementos positivos, es decir aquéllos que se encuentran indicados en la norma.

Con relación a los elementos positivos que una actuación administrativa deberá satisfacer para adquirir el carácter de regular, queda claro que dichos elementos serán variables en función de la naturaleza de cada actuación administrativa. En este sentido, a contrario sensu, se puede indicar que existe una actuación administrativa regular cuando no existe ninguna causal de irregularidad, invalidez o inexistencia del acto, es decir, cuando los parámetros de la actuación se ajusten plenamente a lo que se indique en las normas correspondientes.

Si bien se señala que las actuaciones administrativas serán regulares por defecto y que para determinar dicha regularidad, además, se deberán observar las disposiciones legales aplicables a cada actuación en lo particular, no menos cierto es que existen ciertas nociones positivas que son aplicables a la mayoría de los supuestos hipotéticos bajo los cuales se puede gestar una actuación administrativa. Dichas nociones positivas se pueden encontrar a nivel federal, estatal e inclusive municipal, no obstante, estimo que una de las normas que, con mayor claridad, logran ejemplificar los supuestos de regularidad que suelen ser inherentes a un conjunto de actuaciones administrativas específicas, son las contenidas en los artículos 1.8, 1.9 y 1.11 del Código Administrativo del Estado de México, las cuales se menciona “son aplicables a los actos administrativos que dicten las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad”¹⁰⁹. Por lo anterior, a continuación, me permito aludir a los artículos que se indican:

Artículo 1.8.- Para tener validez, el acto administrativo deberá satisfacer lo siguiente:

- I. Ser expedido por autoridad competente y, en caso de que se trate de órgano colegiado, se deberá cumplir con las formalidades previstas al efecto en el ordenamiento que lo faculta para emitirlo;*
- II. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o fin del acto;*
- III. Ser expedido sin que existan dolo ni violencia en su emisión;*
- IV. Que su objeto sea posible de hecho, determinado o determinable y esté previsto en el ordenamiento que resulte aplicable;*
- V. Cumplir con la finalidad de interés público señalada en el ordenamiento que resulte aplicable, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;*
- VI. Constar por escrito o de manera electrónica indicando la autoridad de la que emane y contener la firma autógrafa, electrónica avanzada o el sello electrónico en su caso del servidor público;*

¹⁰⁹ LIV Legislatura del Estado de México, *Código Administrativo del Estado de México*, art. 1.7., Periódico Oficial “Gaceta de Gobierno”, 10 de enero de 2018.

VII. Tratándose de un acto administrativo de molestia, estar fundado y motivado, señalando con precisión el o los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias generales o especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, debiendo constar en el propio acto administrativo la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicadas al caso concreto;

VIII. Expedirse de conformidad con los principios, normas e instituciones jurídicas que establezcan las disposiciones aplicables;

IX. Guardar congruencia en su contenido y, en su caso, con lo solicitado;

X. Señalar el lugar y la fecha de su emisión, así como los datos relativos a la identificación precisa del expediente, documentos, nombre y domicilio físico o correo electrónico de las personas de que se trate;

XI. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, se hará mención expresa de la dependencia emisora, la oficina en la que se encuentra dicho expediente o el portal electrónico a través del cual puede realizar la consulta del expediente respectivo;

XII. Tratándose de resoluciones desfavorables a los derechos e intereses legítimos de los particulares, deberá hacerse mención del derecho y plazo que tienen para promover el recurso administrativo de inconformidad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo;

XIII. Resolver expresamente todos los puntos propuestos por los interesados o previstos en las disposiciones aplicables.

Artículo 1.9.- El acto administrativo deberá ser preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, de modo que se especifiquen el ámbito territorial de su aplicación y validez, así como el periodo de su duración.

Artículo 1.11.- Serán causas de invalidez de los actos administrativos:

I. No cumplir con lo dispuesto en alguna de las fracciones del artículo 1.8;

II. Derivar de un procedimiento con vicios que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de los actos;

III. Incurrir en arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta, desvío de poder o cualquier otra causa similar a éstas.¹¹⁰

De los artículos previamente indicados es posible extraer diversas condicionantes de regularidad del acto administrativo, entre las cuales destacan el ser emitido por autoridad competente, sin que medie error en el objeto, causa o fin del acto, sin dolo ni violencia en su emisión, que su objeto sea posible y esté previsto en la norma, cumplir con la finalidad de interés público, constar por escrito, estar fundado y motivado, expedirse de conformidad a las normas aplicables, guardar congruencia, señalar lugar y fecha de emisión, así como los datos del expediente y en qué dependencia se ubican, indicar el plazo y las instancias de impugnación del acto y resolver los puntos propuestos por los petitionarios. Además de lo anterior, los actos deberán de ser precisos en cuanto a las circunstancias de modo, tiempo y lugar se refieren.

De las consideraciones previas es posible advertir el hecho de que es el derecho positivo quien dicta las condiciones que deberán prevalecer para determinar la regularidad de un acto, motivo por el cual se estima que las actuaciones administrativas del Estado, por defecto no constituyen causales de responsabilidad objetiva directa, pues en dichos casos se estimaría que la actuación administrativa satisface los supuestos jurídicos que fueron estimados por el legislativo para dar cumplimiento a la función administrativa.

No obstante, la figura de la responsabilidad global en las actuaciones administrativas del Estado no debe ser extrapolada a grado tal de sobreentenderse que toda actuación administrativa regular excluye la posibilidad de actualización de la responsabilidad Estatal, pues bien pueden darse casos extraordinarios en los que las normas positivas no sean acordes a los fines de la función administrativa, los cuales pueden dar origen a intrincadas discusiones teóricas sobre los espectros teóricos y jurídicos en los que se puede actualizar este tipo de responsabilidad.

¹¹⁰ *Ibidem.* arts. 1.8, 1.9, 1.11.

Los casos en los que las actuaciones administrativas regulares pueden dar origen a una responsabilidad objetiva directa del Estado no sólo se limitan al plano meramente teórico, doctrinario o hipotético, sino que incluso pueden ser abordados desde la perspectiva más positiva si se parte de la idea de que existen diversas normas administrativas que suelen ser inaplicadas, e incluso declaradas inconstitucionales, por lo que la actuación que satisface los supuestos hipotéticos de regularidad de dichas normas no puede ser estimado como un acto libre de responsabilidad, teniendo entonces que analizarse las particularidades del caso concreto de conformidad a las bases teóricas, doctrinales y jurisprudenciales existentes.

Como puede verse, si bien la regularidad de las actuaciones administrativas deriva de la satisfacción de supuestos hipotéticos positivos, lo cual implica por regla general una exclusión de responsabilidad administrativa del Estado, existen algunos casos particulares de regularidad que deberán ser analizados en lo individual de conformidad a las particularidades del caso concreto para determinar la actualización o no de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado cuando un particular estime que ha sido objeto de un daño por el ejercicio de una actividad administrativa aunque ésta cumpla con los supuestos de regularidad.

2.5. Irregularidades administrativas

En el apartado previo se mencionó que una actividad administrativa regular es aquélla que cumple con las condiciones normativas que al efecto se determinen, cuestión que tiene como consecuencia el hecho de que las actuaciones administrativas irregulares sean aquéllas que omiten o no satisfacen adecuadamente alguno de los supuestos de regularidad mencionados en el apartado previo.

No obstante, resulta necesario precisar que la irregularidad es un fenómeno antijurídico que tiene diversas consecuencias que se articulan en múltiples niveles del derecho administrativo, afectando al ente tricotómico que se ha expuesto, integrado por la función administrativa, el acto administrativo y la actuación administrativa. La existencia de la irregularidad se puede actualizar en cualquiera de las tres esferas del derecho administrativo a las que hemos aludido, motivo por el cual es necesario precisar qué clase de irregularidad se genera en cada una de estas esferas y cuáles son las consecuencias jurídicas que tiene la misma.

Ahora bien, en primer término, una de las irregularidades más comunes en la realidad jurídica administrativa es la irregularidad en las actuaciones administrativas. Este tipo de irregularidad se actualiza cuando la irregularidad no radica en el acto administrativo, ni tampoco en la función administrativa, sino que la irregularidad prevalece en el actuar del servidor público que articula el aparato normativo. Dicha irregularidad se configura cuando existe una incongruencia entre lo que la norma administrativa establece y la conducta de la persona encargada de articular dichas normas. La irregularidad en las actuaciones administrativas deriva de un conjunto de conductas atípicas materializadas por los servidores y actores encargados de materializar los supuestos hipotéticos de la función administrativa. Ejemplo de dichas conductas atípicas es la comisión de las conductas establecidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, las cuales pueden ser consideradas como condicionantes prohibitivas que constriñen al servidor a conducir su actuación dentro de una esfera de ejercicio normativamente delimitada. La comisión de actuaciones administrativas irregulares, en razón de radicar primordialmente sobre la conducta del servidor, suele tener como consecuencia la imposición de sanciones, de carácter administrativo o restitutorio a un individuo en lo particular, señalado como el responsable de la comisión de la actuación administrativa irregular.

En segundo término, es posible hablar de las irregularidades que son inherentes al propio acto administrativo, el cual, si bien es producto de una actuación administrativa previa, se caracteriza porque en él, es el acto administrativo y no así la actuación del servidor, el que resulta incongruente con los supuestos hipotéticos establecidos en la función administrativa. Los actos administrativos irregulares, entendidos a contrario sensu de lo descrito en el apartado anterior, son aquéllos que no satisfacen los supuestos hipotéticos consagrados en la norma positiva al efecto correspondiente. Ejemplo de dichos actos, son todos aquéllos que no satisfacen o que omiten observar los supuestos de validez o existencia del acto administrativo que se encuentran señalados en la norma, tal como es el caso del artículo 1.8 del Código Administrativo del Estado de México, el cual se analizó en el apartado de las actuaciones administrativas regulares. Cuando se detecta la existencia de un acto administrativo irregular, no es en esencia el emisor del acto administrativo el que sufre las consecuencias jurídicas, sino que es al mismo acto administrativo al que se le califica dentro de un conjunto de categorías normativas y al emisor, para el caso de que así se determine, únicamente se le constreñirá a la emisión de un acto diverso. Se puede decir que tradicionalmente el acto administrativo irregular ha sido englobado dentro de ciertas categorías que pretenden establecer con mayor especificidad la clase de irregularidad en la que incurre el acto, tal es el caso de la declaración de validez o invalidez realizada por los diversos tribunales de justicia administrativa en diversas esferas del gobierno.

Finalmente, respecto a la función administrativa, claramente resulta más complejo determinar la existencia de la irregularidad en dichos casos, en razón de que, como se ha precisado, ésta corresponde más al plano teórico que a una acción determinada materialmente. En este sentido, si la función administrativa agrupa un conjunto de presupuestos que deberán guiar el ejercicio material del derecho administrativo, queda claro que el debate respecto a la irregularidad en la función administrativa no deberá atender a una discusión preponderantemente positiva, ni mucho menos inherente a su ejercicio, toda vez que ésta deberá versar sobre la concordancia del contenido positivo que se encuentra plasmado en las normas

administrativas con el conjunto de presupuestos hipotéticos que se estima teóricamente, deberían ser contenidos en el derecho administrativo para satisfacer los fines de la función administrativa.

Claramente, éste tercer tipo de irregularidad es, el que mayor debate podría generar, pues, en su caso, a quien le corresponde determinar si existe alguna irregularidad en la función administrativa, es a los órganos judiciales y jurisdiccionales competentes, quienes en su caso analizarán el contenido de la norma jurídica que es ejercicio de la autoridad legislativa. Lo anterior es así en razón de que si bien, en el presente texto me pronuncio con relación a la responsabilidad inherente en la función administrativa, no menos cierto es que dicha función, desde una perspectiva positiva, es consecuencia directa del ejercicio de la función legislativa y la regularidad del contenido de dicha norma deberá de ser analizado por los órganos judiciales y jurisdiccionales, quienes analizarán que las normas en las que se contiene la función administrativa no contravengan los estatutos no sólo constitucionales, sino también teóricos que pretenden regir la vida jurídica en el país, velando así por la más extensa salvaguarda de los derechos y por el cumplimiento de los demás fines que se estiman son inherentes a la función administrativa.

Un claro ejemplo de la regularidad de las normas en las que se contiene la función administrativa es el análisis que se realiza cuando se verifica que dichas normas sean acordes a los derechos humanos, así como a los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, los cuales, si bien son elementos positivos, no menos cierto es que se encuentran soportados por un conjunto de valores morales que se estiman, deben ser satisfechos por todo Estado contemporáneo, con objeto de permitir a sus gobernados el más amplio desarrollo en su vida individual y colectiva. Así por ejemplo, los derechos humanos pueden ser estimados como una directriz que determinará la regularidad de la función administrativa, entendiendo a ésta desde un punto de vista positivo, pues en la actualidad existen principios internacionalmente reconocidos, tanto doctrinaria como legalmente, a través de los

cuales se consagra que todo el aparato normativo del Estado deberá estar ajustado a la protección y defensa de los derechos individuales, mismos que son comprendidos como una obligación suprema del Estado.

Con relación al tipo de responsabilidad que implica una función administrativa irregular, al menos en el sentido que se presenta, indicaré que no es la irregularidad en el contenido normativo la que origina la responsabilidad, salvo aquellos casos en los que existe algún perjuicio a particulares por la simple promulgación de la norma, sino que es el ejercicio de la función el que detona la responsabilidad. En estos casos, es al poder judicial al que le corresponderá determinar los casos en los que haya existido una irregularidad en la función administrativa,¹¹¹ así como las consecuencias jurídicas que la comisión de dicha irregularidad tendrá y, consecuentemente, las responsabilidades que derivan de ella.

Una vez que se ha precisado los diversos supuestos bajo los cuales se puede configurar una irregularidad en el derecho administrativo, resulta ineludible reflexionar respecto a cuáles de estas irregularidades son las que generen alguna clase de responsabilidad administrativa a cargo del Estado. La respuesta a dicho cuestionamiento debe ser congruente, tanto con el soporte teórico de la investigación así como con la hipótesis que se desarrolla, motivo por el cual se indica categorialmente que toda clase de irregularidad administrativa, sin importar la naturaleza de ésta, que genere algún perjuicio a un particular y que se adapte a los supuestos de existencia que se indican en la presente investigación, es causante de una responsabilidad objetiva directa a cargo del Estado.

La premisa anterior, implica que la discusión de la actualización de una responsabilidad administrativa a cargo del Estado, debe versar sobre los supuestos

¹¹¹ Cabe precisar el hecho de que el órgano judicial no necesariamente habrá de emplear el término irregular para referirse a la función administrativa, sino que se calificará en función de las categorías positivas que la misma norma señale. No obstante, ya se ha aclarado que se alude al término irregularidad para referir la discordancia de la norma con los fines y supuestos deseables que se estima debe cumplir la función administrativa.

de existencia de la responsabilidad, más no sobre la esfera del derecho administrativo en la que ésta se originó, con independencia de que dicho análisis se realice para determinar la existencia de algún otro tipo de responsabilidad y las consecuencias jurídicas que de ellas se originen.

Una vez precisadas las diversas esferas en las que se puede actualizar alguna especie de irregularidad, señalaré que estas tres irregularidades pueden ser agrupadas bajo el término irregularidades administrativas.

Ahora bien, en el plano estrictamente positivo, el legislativo únicamente ha reconocido la existencia de la responsabilidad objetiva directa en el caso de la actividad administrativa de carácter irregular, señalándose en el artículo 6 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado una conceptualización positiva de dicha noción en los siguientes términos:

Artículo 6. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. Actividad administrativa irregular: A los actos propios de la administración pública que son realizados de manera irregular o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o los parámetros creados por la propia administración que genere un daño o perjuicio a los particulares, que no tengan la obligación jurídica de soportarlo.¹¹²

De la definición previa es posible advertir que el legislador estimó que la responsabilidad administrativa única y exclusivamente puede originarse en los actos de la administración pública, es decir en las actuaciones administrativas, pero en aquéllos que sean realizados de manera irregular o ilegal, entendiéndose por dichas conductas las que no atienden a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la administración, cuando ésta cause un daño a los particulares sin la obligación de soportarlo.

¹¹² Congreso de la Unión, Cámara de Diputados del, *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, art. 6.1 Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 31 de diciembre de 2004.

Dicha premisa implica la declaración de un sistema cerrado de responsabilidad administrativa del Estado, al limitar dicha responsabilidad a una sola esfera del derecho administrativo, dejándose fuera las diversas posibilidades de agravio para los particulares, quienes se encuentran en una indefensión cuando los daños o perjuicios generados no se adaptan a la condicionante positiva impuesta por el legislador. Con relación a lo anterior, no es óbice mencionar que en la presente tesis, me he pronunciado en contra de dicha limitación legislativa, al considerar que se omite la posibilidad de reclamar por diversos actos que pueden producir algún daño o perjuicio grave a algún particular, dejándose a los subordinados del Estado sin mecanismos jurídicos eficaces que permitan la plena restitución de los derechos o bienes afectados. Se estima que la solución para dicha barrera normativa es el pleno reconocimiento de una responsabilidad global inherente a la función administrativa y consecuentemente la implantación de un sistema de responsabilidad amplio, el cual implica que basta la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, bajo los supuestos de existencia que se presentan en el Capítulo IV para que proceda la indemnización correspondiente.

2.6. Omisiones administrativas

La función administrativa, contiene un conjunto de premisas que pretenden dirigir el ejercicio tanto de las actuaciones administrativas como de los actos administrativos. Consecuentemente, dichas premisas implican una obligación de *hacer algo*, es decir, adoptar una conducta positiva para materializar la función administrativa contenida en la norma. Inclusive, aquéllas normas prohibitivas que pretenden inhibir una conducta entrañan un *hacer algo* al buscar que se materialice una conducta contraria a la que se está inhibiendo, es decir que se haga lo opuesto a lo que se prohíbe expresamente.

Cuando dicha obligación de *hacer algo* no es cumplida, claramente nos encontramos con la antítesis de la actuación administrativa, es decir, estamos ante una omisión administrativa. Libardo Rodríguez señala que las omisiones administrativas son las abstenciones de la administración que producen efectos jurídicos respecto de ella. Es decir, consisten en que la administración se abstiene de actuar cuando debería hacerlo.¹¹³

En la reforma constitucional del año dos mil dos a la que se ha hecho referencia en múltiples ocasiones se indicó que “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa”,¹¹⁴ empero, como se puede advertir de la redacción de dicha norma, la aceptación de responsabilidad estatal única y exclusivamente se delimitó al campo de las actividades administrativas irregulares, siendo que, como se ha mencionado previamente, desde el punto de vista estrictamente positivo, dichas actuaciones administrativas irregulares son los actos propios de la administración pública que son realizados sin atender a las condiciones normativas o los parámetros creados por la propia administración que genere un daño o perjuicio a los particulares.

Como puede advertirse, existe una estricta delimitación normativa respecto a los supuestos hipotéticos en los que es procedente la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, circunstancia que claramente genera incertidumbre respecto a si los casos de omisiones administrativas pueden derivar o no en la responsabilidad estatal que ahora se analiza y, en su caso, en qué medida dichas omisiones pueden implicar una responsabilidad objetiva directa imputable al Estado.

El problema de procedencia de la responsabilidad objetiva directa en los casos de omisión administrativa del Estado puede ser abordado desde dos puntos de vista:

¹¹³ Rodríguez, Libardo, *Derecho Administrativo*, Bogotá, Colombia, Editorial Temis, Colombia, 2000, pp. 195-198.

¹¹⁴ Fox Quezada, Vicente, *op. cit.*

el estrictamente jurídico o positivo, o bien, el teórico basado en sustentos epistemológicos de corte contractual como el que se pretende defender en el desarrollo de la presente investigación.

Con relación a las omisiones administrativas desde el punto de vista positivo, es necesario realzar el hecho de que como se ha aludido previamente, la reforma constitucional única y exclusivamente alude a las actuaciones administrativas irregulares del Estado, sin que tanto en el contenido de dicha reforma, como en el cuerpo de ninguna de las leyes reglamentarias que de ella derivaron, se mencione expresamente la procedencia de responsabilidad por omisiones administrativas.

En este sentido se podría estimar que desde el punto de vista estrictamente normativo – positivo, los casos de procedencia de responsabilidad objetiva directa por omisiones administrativas del Estado estarían desestimados o cuando menos serían en apariencia carentes de procedencia judicial, más aún, cuando se ha indicado, que en un primer momento, el legislativo había ponderado la posibilidad de contar con un sistema de responsabilidades estatal amplio o, como se ha denominado académicamente “global”, tras las discusiones legislativas conducentes, se estimó que la viabilidad de dicho sistema global estaría en duda, motivo por el cual se optó por articular un sistema de responsabilidad estatal cerrado, en el cual, las causales de procedencia estarían limitadas, dejando abierta la posibilidad para que en un futuro, derivado de la evolución global de los múltiples sistemas de responsabilidades a nivel internacional, se pudiese optar por el sistema de responsabilidades globales en que originalmente se había pensado.

Queda claro entonces, que por cuanto al ámbito estrictamente positivo, la procedencia de declaración de responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado cuenta con un margen de procedencia vacuo. No obstante, podría existir una brecha jurídica que nace en el ejercicio doctrinario, formalmente reconocido por el derecho positivo, es decir, la jurisprudencia.

En el presente apartado se indicó que existen dos vías para analizar la responsabilidad objetiva directa por omisiones administrativas del Estado: la vía normativa positiva y la vía teórico doctrinaria. La jurisprudencia, en esencia es el resultado convencional de un ejercicio académico colegiado, motivo por el cual cuenta con un desarrollo académico con un alto nivel de tecnicidad jurídica, pero a diferencia del resto de los ejercicios estrictamente académicos, la jurisprudencia cuenta con una validez interpretativa coercitiva. En este sentido, se han emitido algunas tesis jurisprudenciales que permiten una mayor apertura a estimar que es procedente la responsabilidad objetiva directa por omisiones administrativas del Estado, las cuales serán analizadas a continuación.

En primer término, se alude a un criterio jurisprudencial que no hace referencia de forma específica a la reclamación judicial de omisiones administrativas, pero que alude a la manera en que se deberán de computar los plazos para la reclamación de una omisión de pago de una indemnización, indicando que la omisión constituye una conducta continua y que por tanto es reclamable en cualquier momento sin la necesidad de atender estrictamente al cómputo de plazos establecido en la norma. De ésta jurisprudencia es destacable el hecho de que si bien no menciona que es procedente la reclamación de una responsabilidad patrimonial del Estado por omisiones administrativas, sí se refiere al cómputo de plazos cuando se reclame una omisión, dejando el margen interpretativo al legislador para determinar si la reclamación por omisión habrá o no de proceder y regulando únicamente lo relativo al cómputo de los plazos de prescripción. A continuación, se alude a dicha tesis jurisprudencial:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SI LA ACTUACIÓN IRREGULAR EN QUE EL AFECTADO SUSTENTA EL RECLAMO DE UNA INDEMNIZACIÓN CONSTITUYE UNA OMISIÓN Y, POR TANTO, SE TRATA DE UN ACTO CUYOS EFECTOS TRASCIENDEN EN EL TIEMPO EN PERJUICIO DE AQUÉL, NO PUEDE COMPUTARSE EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 25 DE LA LEY RELATIVA. En términos del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del

*Estado, el derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, el cual se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo; de ahí que, si el acto en que se sustenta el reclamo constituye una omisión cuyos efectos en detrimento del agraviado no se consuman en un solo evento, sino que se prolongan en el tiempo de momento a momento, no puede computarse el plazo de referencia si dicho acto lesivo no ha cesado.*¹¹⁵

De igual forma existe una tesis jurisprudencial que alude a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos por concepto de omisión, más no a la responsabilidad del Estado por dicha omisión, no obstante, en dicha tesis se contiene una reflexión altamente funcional para los fines de la presente investigación, al mencionar que en el terreno de la responsabilidad administrativa la omisión se refiere a una acción determinada cuya no realización constituye su existencia.

Igualmente, de dicha tesis se extraen diversas reflexiones para ilustrar el punto que se pretende comprobar en el siguiente apartado, como lo son las siguientes: La omisión administrativa es la omisión de la acción esperada. La responsabilidad administrativa omisiva consiste en la inobservancia de una acción fijada que el servidor tenía la obligación de efectuar y que, además, podía hacer. Dichas reflexiones jurídicas soportan desde un punto de vista académico con validez positiva la consideración que se planteaba al inicio del presente texto en la que se indicó que las omisiones administrativas entrañan en sentido negativo un *hacer algo*, con lo cual aún las omisiones administrativas entrarían dentro de la noción positiva de las actuaciones administrativas irregulares. Esta tesis se indica a continuación para efectos de una mayor ilustración:

¹¹⁵ Tesis: I.1o.A.47 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III, p. 2283.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR OMISIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN SU CONFIGURACIÓN. En el terreno de la responsabilidad administrativa, la omisión, social y jurídicamente relevante, estará referida siempre a una acción determinada, cuya no realización constituye su existencia. No hay una omisión en sí, sino siempre y en todo caso, la omisión de una acción concreta. De aquí se desprende que el autor de una infracción administrativa debe estar en condiciones de poder realizar la acción; si no existe tal posibilidad, por las razones que sean, no puede hablarse de omisión. Omisión no es, pues, un simple no hacer nada, es no realizar una acción que el sujeto está en situación de poder hacer. Todas las cualidades que constituyen la acción en sentido activo (finalidad y causalidad), han de estar a disposición del sujeto para poder hablar de omisión. La omisión administrativa es, entonces, la omisión de la acción esperada. De todas las acciones posibles que un servidor puede realizar, al ordenamiento jurídico administrativo sólo le interesa aquella que la administración pública espera que el servidor haga, porque le está impuesto el deber legal de realizarla. La responsabilidad administrativa omisiva consiste, por tanto, invariablemente en la inobservancia de una acción fijada que el servidor tenía la obligación de efectuar y que, además, podía hacer; luego, ésta es, estructuralmente, la infracción de un deber jurídico. De esta suerte, lo esencial en esta responsabilidad es el incumplimiento de un deber, al omitir el servidor una acción mandada y, por tanto, esperada con base en el ordenamiento jurídico, con la puntualización de que la omisión también puede presentarse como una infracción de resultado, al vincularse el "dejar de hacer" a una consecuencia.¹¹⁶

Como puede advertirse, la jurisprudencia permite ampliar el espectro de reflexión positiva en cuanto a la procedencia de responsabilidad objetiva directa del Estado por omisiones administrativas se refiere. Ahora bien, dichos criterios jurisprudenciales son analizados como un producto del positivo del derecho, no obstante, como se ha indicado, dichas tesis constituyen un punto de encuentro entre

¹¹⁶ Tesis: VI.3o.A.147 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, Agosto de 2003, p. 1832.

la interpretación positiva del derecho y el ejercicio académico doctrinario del mismo, lo anterior en razón de que éste ejercicio es producto de una reflexión de naturaleza teórica de los estatutos de la función administrativa, por lo que tales argumentos también se deberán considerar como un soporte doctrinario para determinar la omisión administrativa como un criterio de procedencia de la responsabilidad objetiva directa del Estado.

En el campo del análisis estrictamente académico, existen una multiplicidad de soportes teóricos a través de los cuales es posible afirmar que la responsabilidad objetiva directa del Estado no sólo se debe limitar a los casos del ejercicio de una función o atribución administrativa, sino que también debe configurarse en los casos en los que dicha función o atribución sea omitida o inaplicada, ejemplo de ello son las teorías contractualistas que se indicaron en el primer capítulo, a través de las cuales se pretendió evidenciar los diversos aportes de los más destacados teóricos del contractualismo, a través de los cuales la función administrativa del Estado debe ser entendida como una obligatoriedad coercitiva cuyo ejercicio o incumplimiento que depare perjuicio a los contratantes deberá ser reparado o restituido según sea el caso.

Aludiendo a un análisis académico más contemporáneo y concreto respecto a la procedencia de responsabilidad a cargo del Estado derivada de omisiones administrativas, existen trabajos que han pretendido sustentar categóricamente que las omisiones también constituyen una plena e identificable causal de responsabilidad. Dentro de dichos trabajos destaca el trabajo del costarricense Mario Quesada Aguirre quien en su artículo “La omisión o inactividad de la administración pública como criterio de anormalidad y de responsabilidad” afirma que en la actualidad la conducta administrativa abarca no solo el comportamiento activo de la Administración, sino además, la conducta omisiva, es decir, ese “no hacer” que se ha dado en llamar inactividad de la Administración.¹¹⁷

¹¹⁷ Quesada Aguirre, Mario, “La omisión o inactividad de la administración pública como criterio de anormalidad y de responsabilidad”, *Revista El Foro*, Costa Rica, número 12, año 2012, p.77. Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4157324.pdf>>. Fecha de acceso: 8 de junio de 2018.

Uno de los principales motivos para postular en favor de la responsabilidad estatal por omisiones administrativas el grave daño que éstas omisiones han causado tanto en el seno de las administraciones públicas como en el conjunto de los ciudadanos afectados, en razón de la recurrente conducta de las diferentes esferas del gobierno al incumplir con las diversas funciones administrativas, en razón de que las herramientas jurídicas existentes no han logrado la coerción suficiente para cumplir adecuadamente con la función administrativa.

La noción de procedencia de responsabilidad estatal por omisiones administrativas radica en el hecho de proponer que la responsabilidad administrativa del Estado no deriva de la actuación administrativa del mismo, sino que subyace en un plano deontológico que rebasa la comprensión positiva, es decir, que la responsabilidad administrativa radica en el cumplimiento u omisión de la función administrativa.

Si se parte de la noción de que la responsabilidad objetiva directa radica en la función administrativa, consecuentemente estaremos en posibilidades de indicar que existen casos en los que puede haber responsabilidad tanto por el ejercicio o materialización de dicha función como por la omisión de dicho ejercicio, es decir una inactividad administrativa. En este entendido, siguiendo a Quesada Aguirre, ha de entenderse la inactividad material administrativa como aquella derivada de la omisión en el cumplimiento de una obligación jurídica preestablecida, que se produce cuando, fuera de un procedimiento administrativo, la Administración incumple, por omisión, una obligación impuesta por el ordenamiento jurídico o por cualquier otro mecanismo de autovinculación.¹¹⁸

Consecuentemente, si se asume que la función administrativa, en general, constituye un estatuto que constriñe obligatoriamente a la administración pública a *hacer algo*, se está en posibilidades de asumir que cuando dicha acción no es materializada y se genera algún detrimento a la esfera de derechos de un particular,

¹¹⁸ *Ibidem*, p.75.

el Estado deberá responsabilizarse por las consecuencias jurídicas derivadas de la inactividad administrativa. En este sentido, se configurará esta inactividad administrativa cuando existiendo para el ente u órgano público una obligación de dar o hacer impuesta por el ordenamiento jurídico o por una previa decisión suya, fuera de un procedimiento administrativo, no se despliega la debida actividad fáctica o jurídica que lleve a buen término la función otorgada, con detrimento de los derechos o intereses de uno o varios sujetos pasivos.¹¹⁹

En este sentido, queda claro que la inactividad de la administración pública también puede causar daños o lesiones a los gobernados, e inclusive, estimo que la praxis jurídica evidenciará el hecho de que los daños generados por las omisiones administrativas son un tanto, o inclusive más frecuentes que los daños derivados de las actuaciones administrativas positivas regulares o irregulares. Estos argumentos dejan en evidencia el acierto en la ponderación de que categórica y contundentemente, la Administración Pública también es responsable por los daños y perjuicios ocasionados con su inactividad administrativa.¹²⁰

Es por las consideraciones teórico jurídicas expuestas en el presente apartado que arribo a la ponderación de estimar que resulta necesario el hecho de que las omisiones administrativas sean consideradas por el análisis judicial como parte de las actuaciones administrativas irregulares, circunstancia que permitirá llevar la discusión teórica planteada en el presente apartado, al campo de la praxis crítica que mediante un método holístico pondere todos los componentes de la realidad jurídica como parte de la responsabilidad objetiva directa del Estado derivada de su función administrativa.

¹¹⁹ *Ídem.*

¹²⁰ *Ibidem*, p.76.

CAPÍTULO III

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO EN EL DERECHO POSITIVO

Como se ha visto hasta el presente apartado, el tema de las responsabilidades del Estado en materia administrativa es un tópico cuya esquematización se encuentra inalienablemente articulada por un conjunto de planteamientos, dentro de los cuales, pareciera que los de carácter teórico, son los que más aportaciones pueden generar, no sólo en el terreno de la filosofía, sino también en el árido campo del derecho, cuyo análisis, desde una perspectiva meramente positivista pudiese estimarse en primera instancia como una visión parcelaria o cuanto menos limitada.

No obstante, contrario a las prefiguraciones anteriormente mencionadas, el positivismo esboza una rica y basta radiografía sobre el entendimiento y tratamiento jurídico que se ha otorgado a las responsabilidades estatales en materia administrativa. Es por lo anterior que en el presente capítulo se pretende ofrecer un panorama concreto y medular respecto a la configuración, modificación y evolución que las responsabilidades objetivas directas en las actuaciones administrativas del Estado han tenido en el campo del derecho positivo, pretendiendo no sólo limitar el análisis al sistema jurídico mexicano, sino también resaltar el valor y la importancia que la influencia de los sistemas europeos novedosos tuvieron en la configuración de nuestros ordenamientos, así como los paradigmas y figuras jurídicas que mayor vigorosidad adquieren en la actualidad, en el contexto de los sistemas de responsabilidades administrativas estatales, dentro de un supra sistema jurídico, cada vez más globalizado.

Sea entonces este preámbulo el punto de partida para analizar la figura jurídica en cuestión, desde el campo del derecho positivo, esperando que la narración de este capítulo no sólo permita advertir la faceta más rígida del derecho positivo, sino que también invite a la reflexión respecto a las tendencias normativas y oportunidades

de mejora para la consolidación de un óptimo sistema de responsabilidades objetivas directas en las actuaciones administrativas del Estado.

3.1. Derecho positivo mexicano.

En múltiples textos se pueden encontrar referencias que catalogan a las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 1917, la cual impera hasta nuestros días, como una constitución novedosa, revolucionaria, e inclusive, meritoriamente, como una de las Constituciones pioneras por cuanto a derechos sociales se refiere.

Si bien es cierto el derecho, y más específicamente el constitucionalismo mexicano, ha sido precursor en diversas áreas del derecho, pareciere que por cuanto hace a la expresa aceptación de una responsabilidad derivada de la función administrativa del Estado, nuestro sistema de derecho positivo mexicano ha sido cuanto menos tardío, pues a diferencia de los sistemas europeos que se analizarán posteriormente, en los que existen antecedentes muy lejanos del reconocimiento de la responsabilidad administrativa estatal, en el derecho positivo mexicano es difícil pretender recrear o esquematizar un sistema de responsabilidades derivado de la función administrativa del Estado, por lo menos antes del año 2002. Lo anterior en razón de que, previamente a la consagración constitucional de la responsabilidad administrativa del Estado, únicamente existían un conjunto de cuerpo normativos aislados, los cuales no se interconectaban entre sí, en los que se reconocía una especie de responsabilidad objetiva y directa, pero en actuaciones específicas y circunstancialmente delimitadas.

En el presente trabajo de investigación se pretende la defensa teórica y jurídica de una responsabilidad global en las actuaciones administrativas del Estado, pero la comprensión medular de la responsabilidad aislada que ha imperado en nuestro

sistema de derecho positivo mexicano es vital para la configuración de un sistema cuyas complejidades se vislumbran ominosas en la distante lejanía de la praxis.

3.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el máximo lineamiento normativo que rige la vida política y social en nuestro país, empero, dicho ordenamiento no fue el primero en pronunciarse, ni mucho menos en consagrar la existencia de una responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado mexicano, no obstante, en la presente investigación nos auxiliaremos de un sistema jerárquico de las normas, para examinar, en primer término las leyes de mayor relevancia en cuanto al tema que nos atañe, para culminar con las leyes secundarias delimitadas a un campo de acción mucho más reducido.

En esta tesitura, partiré de la premisa de que si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no fue el primer texto en el que se contenía alguna especie de responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, sí es el texto a través del cual se puede considerar un antes y un después del reconocimiento expreso de esta figura jurídica en el derecho positivo mexicano, tal y como hoy se le conoce.

El día trece de junio del año dos mil dos, el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quezada, expidió un decreto a través del cual se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, quedando el contenido del texto constitucional de la siguiente forma:

Artículo 113.

...

*La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.*¹²¹

El artículo indicado resultó en su momento uno de los más destacables avances del gobierno mexicano por reconocer la existencia de una figura jurídica que ya había sido esquematizada en algunos otros cuerpos normativos, tal como el caso de las leyes europeas en las cuales abundaremos con posterioridad, pero dentro de lo más relevante respecto a esta reforma constitucional, es conveniente enfatizar en el primer reconocimiento de carácter constitucional respecto a la responsabilidad administrativa del Estado (dotándola así de una validez superior a la de cualquier ley secundaria que dictase algún pronunciamiento en contrario), la cual se señaló, sería de carácter objetivo y directo.

En el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se consideró que la integración del sistema de responsabilidades administrativas objetivas directas “evitaría que los particulares que sufrieran un daño, tuvieran que soportarlo inequitativamente y permitiría que el procedimiento para resarcir el menoscabo patrimonial fuera ágil y sencillo”¹²² y de igual forma se enfatizó en la necesidad de que “la responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado se plasmara a nivel constitucional, ya que de esta forma los legisladores locales deberían desarrollar este tema con los parámetros mencionados dentro del ámbito de cada entidad federativa y de los Municipio, lo cual evitaba que se establecieran distintos sistemas en cada Estado, que llevarían a la inequidad e inseguridad jurídica”.¹²³

¹²¹ Fox Quezada, Vicente, *op. cit.*

¹²² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado...*, *cit.*, p. 23.

¹²³ *Ídem*

Como es posible advertir, la reforma constitucional indicada, claramente dotó de un valor incalculable a la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, no sólo en razón de consagrar en una norma suprema la existencia de esta figura, sino también al constreñir a las entidades federativas para adoptar las medidas necesarias para expandir este reconocimiento de la responsabilidad también en el ámbito local.

Con relación a la amortización monetaria de los gastos que irremediablemente implicaría, no sólo el establecimiento del sistema de responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, sino también el consecuente pago de las indemnizaciones a que hubiera lugar, en la misma exposición de motivos de la reforma constitucional aludida se menciona que desde el año 1994, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público contempla la responsabilidad patrimonial del Estado como gasto público, evidenciando de esta forma la voluntad del Estado mexicano no sólo por consagrar esta figura jurídica, sino también por crear las herramientas que permitan la materialización de los objetivos del nuevo texto constitucional.

De igual forma se estima conveniente mencionar el hecho de que la reforma constitucional multicitada señaló dentro de su exposición de motivos, dos puntos medulares que son dignos de mención para comprender cabalmente la voluntad del legislativo: en primer término el establecimiento de una garantía que protegiera la integridad y salvaguardara el patrimonio frente a la actividad del Estado y en segundo lugar la obligación del Estado de reparar las lesiones antijurídicas que afecten el patrimonio de los gobernados.¹²⁴ De estos dos elementos es posible concluir que las ponderaciones estimadas al momento de estructurar la reforma constitucional, no sólo dejan en evidencia una clara afinidad con los planteamientos teóricos que se han expuesto en la presente investigación, sino también la

¹²⁴ *Ibidem*, p.22.

aceptación expresa de que, tal como se teoriza en este trabajo, el Estado asume la existencia de una responsabilidad subyacente en su función administrativa.

Como es posible observar, si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en apariencia es afín con la presente investigación, existe un claro punto de discordia entre la naturaleza del cuerpo normativo y la propuesta de la presente investigación, ello es así en razón de que en la reforma constitucional se consideró que el sistema de responsabilidad del Estado se basaba en los principios civiles de la culpa y en establecer una responsabilidad subsidiaria del Estado como regla general; la responsabilidad solidaria se estableció únicamente para el caso de dolo en la actuación del servidor público. Igualmente se postuló que la necesidad de la reforma derivaba de que se adolecía de un procedimiento eficaz para que el particular obtenga un resarcimiento por el daño causado, cuando no tenga la obligación jurídica de soportarlo, pues el sistema de responsabilidades acuñado hasta aquél entonces se basaba en la teoría de la culpa del servidor, la cual innegablemente implicaba las siguientes complicaciones:

- a) La imposibilidad de identificar a los autores materiales dentro de la compleja organización administrativa;
- b) La dificultad de probar la culpa o el actuar ilícito del servidor público y
- c) El hecho de que en este sistema no se protege a los particulares por los daños que se causan en el actuar lícito o normal del Estado.

Luego entonces es posible concluir que si bien es cierto el objeto de dicha iniciativa fue establecer la garantía de integridad patrimonial a favor de los particulares y el correspondiente deber de la autoridad de indemnizar por los daños causados, no menos cierto es que los resquicios del anterior sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos mantuvieron una fuerte influencia en la configuración del nuevo sistema de responsabilidad estatal, otorgando un papel altamente relevante a las responsabilidades administrativas del Estado, pero estando éstas aún en un plano subyacente al de la responsabilidad de los servidores

públicos, paradigma que continúa siendo el de mayor relevancia en nuestro sistema jurídico mexicano.

Indudablemente los esfuerzos realizados a través de la reforma constitucional del año 2002 implicaron un grandilocuente precedente para reconocer, al fin, la existencia de una responsabilidad administrativa a cargo del estado, dotándola de una naturaleza objetiva y directa, no obstante, la transformación política de nuestras estructuras jurídicas generó la necesidad de reformar nuevamente el artículo 113 constitucional, apenas doce años después de haberse generado la última reforma, motivo por el cual el veintisiete de mayo del año dos mil quince, nuevamente se publicó un decreto modificador del artículo 113 en el Diario Oficial de la Federación, relativo a la introducción del denominado Sistema Nacional Anticorrupción y trasladándose el contenido del texto constitucional inherente a la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones al último párrafo del artículo 109, en el cual se contiene lo relativo a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, pudiendo así presumirse la subordinación de la responsabilidad administrativa del Estado ante el dominante sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Estas circunstancias, apoyadas por el escaso ejercicio de los mecanismos legales para reclamar la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado dejan en evidencia el hecho de que la introducción del reconocimiento de la responsabilidad en un texto de orden constitucional no resulta ser suficiente para garantizar la adecuada articulación de dicho sistema en nuestro derecho positivo mexicano, circunstancia que nos constriñe a reflexionar en la necesidad de fortalecer y mejorar las herramientas necesarias para que los ciudadanos cuenten a su alcance con instrumentos jurídicos sólidos que permitan garantizar la reparación de los daños causados en el ejercicio de las actividades administrativas, justificándose así el objeto de la presente investigación.

3.1.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Si bien previamente se ha destacado la vital importancia que la reforma constitucional del año 2002 tuvo para la vida jurídica de nuestro país, pareciere que dicha efervescencia no ha logrado penetrar en el ánimo de las legislaciones locales, muestra de ello es el caso de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en la cual podemos encontrar un claro ejemplo no sólo de la predominancia de la responsabilidad como un tópico inherente al servidor público, sino también de la plena omisión de una entidad federativa de reconocer alguna clase de responsabilidad objetiva y directa imputable al mismo ente gubernamental; ejemplo de ello podemos encontrar en múltiples artículos, entre los cuales destacan los siguientes:

Artículo 11.

...

(Párrafo 15º) Las leyes determinarán los regímenes laboral y de responsabilidades de los servidores públicos del Instituto Electoral.

Artículo 61

...

XXXV.

...

(Párrafo 4º) Determinar por conducto del Órgano Superior de Fiscalización, los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública del Estado y de los Municipios, incluyendo a los Poderes Públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios, asimismo a través del propio Órgano fincar las responsabilidades resarcitorias que correspondan y promover en términos de la ley, la imposición de otras responsabilidades y sanciones ante las autoridades competentes;

Artículo 127.-

...

(Párrafo 2º) Cualquier incumplimiento en la entrega de las participaciones que correspondan a los municipios, en las fechas programadas, será responsabilidad de los servidores públicos que originen el retraso; el Ejecutivo proveerá para que se entreguen inmediatamente las participaciones retrasadas y resarcirá al ayuntamiento que corresponda el daño que en su caso se cause, con cargo a los emolumentos de los responsables.

Artículo 130.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.¹²⁵

Como se puede advertir con meridiana claridad, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México existe un consenso generalizado entre artículos, los cuales se han inclinado por robustecer el paradigma a través del cual la responsabilidad administrativa es asumida e imputada únicamente respecto al servidor público, ello sin que dentro de tal concepción, se encuentre prevista la posibilidad de que tal responsabilidad pueda ser imputable, aún bajo condiciones extraordinarias al Estado mismo.

Tales circunstancias nos pueden llevar a la clara conclusión de que, el Estado de México, pese a ser el más poblado y consecuentemente uno de los de mayor relevancia en distintos ámbitos dentro de nuestro país, presenta un severo rezago por cuanto al reconocimiento de la responsabilidad administrativa del Estado,

¹²⁵ XXVI Legislatura Constitucional del Estado de México, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Publicación Oficial "Gaceta del Gobierno", Toluca de Lerdo, Estado de México, 17 de noviembre de 1917.

dejando de esta forma a millones de ciudadanos sin un mecanismo jurídico óptimo a través del cual puedan, no sólo reclamar alguna clase de indemnización causada por un acto administrativo, sino defenderse de los actos administrativos que trastoquen su esfera de derechos. Ante dicho panorama bien podría considerarse que el Estado de México, hasta el año dos mil diecisiete no había aceptado en el ámbito local la existencia de alguna clase de responsabilidad inmanente a sus actos administrativos, pues fue hasta quince años después de la reforma constitucional cuando se emitió la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de México, misma que analizaremos posteriormente.

Dicha circunstancia, si bien evidencia el rezago del Estado de México respecto al reconocimiento de responsabilidad administrativa, también genera un campo fértil para la introducción de nuevas propuestas y modelos jurídicos que coadyuven en la consecución de un pleno estado de derecho, pasando del reconocimiento expreso de una responsabilidad estatal al mejoramiento sistemático de la actividad administrativa para disminuir la incidencia de acciones administrativas lesivas, por lo que la presente investigación bien podría encender la llama del debate relativo al reconocimiento expreso de que todo acto administrativo engendra en su seno una responsabilidad y que las acciones lesivas que de su ejercicio emanen deberán de ser adecuadamente subsanadas.

3.1.3. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado resultó ser la reacción legislativa a la reforma del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos realizada en el año 2002, teniendo por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufrieran daños derivados de las actuaciones administrativas del Estado.

Evidentemente, la simple reforma constitucional del año 2002 sería insuficiente para materializar los objetivos para los cuales la misma se realizó, motivo por el cual existió la necesidad de emitirse una norma secundaria en la que se regulase la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, dando origen a la Ley que en este apartado se analiza. La ley se sustentó principalmente en los siguientes principios:

- A) Cumplir con un imperativo de justicia y fortalecer el Estado de derecho mexicano.
- B) Elevar la calidad de los servicios públicos; y
- C) Profundizar o restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado,¹²⁶ así como en la respetabilidad del derecho como el mejor instrumento de solución de los problemas de convivencia social.¹²⁷

Posiblemente, una de las mayores aportaciones de esta Ley a la presente investigación es el establecimiento de que la actividad administrativa irregular es todo acto que causa daño a bienes o derechos de los particulares sin fundamento legal o causa jurídica que justifique el daño y establece de forma general que son sujetos obligados a indemnizar todos los entes públicos federales.¹²⁸

Otro de los aspectos de mayor relevancia que se deben resaltar en torno a la Ley que ahora se analiza es el incalculable valor que tiene por cuanto a la cuantificación de las sumas pecuniarias que deben de ser pagadas en los casos de responsabilidad previstos en la norma, pues por principio de cuentas se sostiene que los daños y perjuicios deberán de ser reales, evaluables en dinero, tener una relación directa con una o varias personas y deben de ser desproporcionales con

¹²⁶ En la presente investigación se desarrolla la idea de que la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado resulta ser una sólida y útil herramienta que bien permitiría el restablecimiento del contrato social, al coadyuvar en la confianza de los gobernados respecto a la entidad gubernamental, por lo que este punto bien puede evidenciar la veracidad de dicha premisa.

¹²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado...*, cit., p. 25.

¹²⁸ *Ibidem*, p.26.

los que soporta el resto de la población, cuestiones que bien podrían ser consideradas como requisitos genéricos para la configuración de la responsabilidad objetiva y directa en las actuaciones administrativas del Estado. No obstante, como se planteará posteriormente, una estructuración tan genérica respecto a los requisitos de procedencia de la responsabilidad administrativa tiene aparejado un alto riesgo de abuso de un sistema loable en cuanto a sus pretensiones. En tal tesitura, con posterioridad, propondré un conjunto de elementos a través de los cuales sea posible blindar con mayor solidez el sistema de responsabilidades administrativas del Estado ante posibles vulnerabilidades.

Igualmente, respecto al tema presupuestario, el octavo artículo señala que el pago de indemnizaciones atenderá a un presupuesto previamente establecido en el ejercicio fiscal correspondiente y que, para el caso de que el dinero no resulte suficiente, la parte faltante habrá de presupuestarse para el siguiente ejercicio fiscal.

Finalmente, con relación al procedimiento establecido para reclamar el pago de la indemnización por concepto de responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, la Ley en análisis indica lo siguiente:

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

Los particulares en su demanda, deberán señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular.

Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.

ARTÍCULO 19.- El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse,

*además de lo dispuesto por esta Ley, a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, en la vía jurisdiccional.*¹²⁹

El hecho de que el particular deba señalar, en su caso, a servidores públicos responsables de la comisión de una conducta, implica de forma indirecta la existencia de una responsabilidad administrativa de carácter dual, en la que si bien existe una aceptación expresa del reconocimiento de la responsabilidad administrativa objetiva y directa a cargo del Estado, también existe el entendimiento de que las acciones administrativas lesivas suelen ser generadas por individuos quienes accionan el aparato gubernamental, por lo que si bien es cierto el Estado es responsable ante los particulares, existe en todo momento la potestad de revertir la responsabilidad administrativa, en el ámbito interno, en contra del servidor público que haya causado la conducta generadora de responsabilidad.

3.1.4. Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios

El día treinta de mayo del año dos mil diecisiete se emitió la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios, es decir, quince años después de la reforma constitucional en la que se reconoció la existencia de una responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas a nivel federal, existiendo durante este periodo de tiempo, una laguna normativa, en la cual existía un reconocimiento constitucional respecto de un tipo de responsabilidad, pero sin que los habitantes del Estado de México tuviesen una herramienta jurídica a través de la cual pudiesen reclamar el pago de indemnización alguna por dicho concepto en el ámbito local.

¹²⁹ Congreso de la Unión, Cámara de Diputados del, *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 31 de diciembre de 2004.

La dilación en el reconocimiento de responsabilidad objetiva directa dentro del Estado de México bien puede ser considerada como un reflejo de las instituciones que se resisten a aquellos cambios estructurales que pueden poner en peligro la normalidad dentro de las mismas. En la exposición de motivos de dicha Ley se tomó como base el hecho de que En el Diario Oficial de la Federación, a través del Decreto de 14 de junio de 2002, se publicó la adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se estableció la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, la cual será objetiva y directa, teniendo los particulares el derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.¹³⁰

De igual forma se estableció que la emisión de dicha norma tenía por objeto complementar y dar vigencia a la norma constitucional estatal, estableciendo el procedimiento para hacer efectivo el derecho a una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado, así como brindar una mayor protección al gobernado al imponer al Estado la obligación de responder a través de una indemnización por los daños causados ante su actividad irregular.¹³¹

En términos generales se puede considerar que la Ley de orden Estatal no dista en su estructura de la Ley Federal ni mucho menos del espíritu impreso en la reforma constitucional que se ha analizado previamente; no obstante, en la exposición de motivos de la norma indicada se enuncian un conjunto de beneficios de la promulgación de la ley, destacándose entre ellos los siguientes:

- Eficientar la actividad administrativa del Estado;
- Mayor certeza del gobernado respecto de la actuación de los entes públicos;

¹³⁰ LIX Legislatura del Estado de México, *Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios*, Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno", Toluca, Estado de México, 30 de Mayo de 2017, p. 1.

¹³¹ *Ibidem*, p.2

- Mejor control en el funcionamiento de la administración pública y menos impunidad;
- Garantizar seguridad jurídica para todo individuo o persona jurídica colectiva que se encuentre en territorio del Estado de México; y
- Mayor respetabilidad hacia el exterior.¹³²

Una de las cuestiones de mayor trascendencia respecto a la Ley Estatal que ahora analizamos, es el hecho de que en dicha norma se reconoce el hecho de que su principal reto no sólo es el de cumplir con una función reparatoria en favor de los particulares que sufran lesiones en su esfera de derechos, sino el de inhibir la ineficiencia e impunidad por parte de las autoridades administrativas. Esta cuestión, considero, resulta de suma importancia para comprender la vital relevancia que el reconocimiento de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, tiene en diversas esferas de competencia dentro del ámbito gubernamental, pues esta figura jurídica no sólo es un instrumento jurídico con un objetivo claramente definido, sino que muy por el contrario, dentro de las diversas vertientes y aristas que puede presentar la consolidación de dicho sistema de responsabilidad administrativa, encontramos una dualidad que en ambas direcciones, hace surgir un claro beneficio para la función administrativa. Respecto de esta dualidad abundaré brevemente en lo posterior:

En primer término, el reconocimiento de la responsabilidad pretende (y puede llegar a funcionar eficientemente como en el caso de algunos países europeos que se analizarán posteriormente) salvaguardar los derechos de los particulares, principalmente lo de carácter patrimonial, aunque en el presente texto se estima que dicha defensa no debe ser limitada o restringida al carácter patrimonial, otorgando así a los ciudadanos un instrumento a través del cual se encuentran en posibilidades de ejercitar una defensa jurídica para resarcir los daños causados.

¹³² *Ídem.*

En segundo término, el reconocimiento de una responsabilidad administrativa a cargo del Estado, se presenta como una oportunidad de mejora en un campo agreste, pues pretende inhibir la ineficiencia de la función administrativa, cuestión primordial dentro de las grandes deudas de la administración gubernamental respecto a sus gobernados, más aún si tomamos en consideración el hecho de que a lo largo del tiempo han existido una amplia cantidad de reformas, nuevas instituciones y modelos jurídicos que han pretendido subsanar algunos grandes males como la ineficiencia administrativa, la falta de liquidez e inclusive, a un nivel aún más elevado, la corrupción, pero sin que ninguna de las medidas adoptadas haya logrado un avance o mejora significativa en dicho terreno. Es por ello que el contenido de dicha visión dentro de una Ley Estatal no sólo puede ser considerado como un atisbo esperanzador en la continua mejora de las administraciones públicas, sino también como un reflejo de la apertura hacia una nueva cosmovisión en la que el Estado sea entendido no sólo como el centro de las interacciones jurídicas públicas, sino también como el garante de los valores más fundamentales dentro de dichas interacciones.

Respecto a la ley que ahora se analiza, es menester precisar el hecho de que la misma se integra por cinco títulos: "Disposiciones Generales", "De las Indemnizaciones", "Del Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial", "De la Responsabilidad Concurrente" y "Del Derecho a Repetir de los Sujetos Obligados en contra de los Servidores Públicos Responsables del Daño", dentro de los cuales se busca ofrecer un panorama general de la herramienta jurídica, así como de sus indemnizaciones, procedimientos, el caso de la responsabilidad concurrente y finalmente, la reserva de que el Estado pueda, en su caso, repetir en contra del servidor público que haya cometido una conducta cuya consecuencia directa sea la de una responsabilidad administrativa.

Esta norma estatal, en plena congruencia con la de orden federal y la reforma constitucional del año 2002, pretende la configuración de un nuevo paradigma en el caso de las responsabilidades administrativas, pues a diferencia del sistema de

responsabilidades de los servidores públicos en el que toda la responsabilidad de la conducta administrativa recaía en un procedimiento sancionatorio para el servidor público, en el sistema de responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado se pretende que ante una conducta lesiva en contra de un particular, en los casos en que así lo establezca la ley, la indemnización sea la primera responsabilidad del Estado con relación al particular, y en segundo término, el Estado cuente con la potestad para poder incoar un procedimiento en contra de algún servidor público cuando se determine su responsabilidad, pero este segundo procedimiento será posterior a la adecuada reparación o indemnización de los derechos del particular, cuya salvaguarda es primordial dentro de este nuevo sistema de conformidad a la ley estatal que ahora se analiza.

Estructuralmente, la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios guarda perfecta simetría con la ley respectiva de orden federal, sin que existan diferencias diametrales con la norma en la materia jerárquicamente superior. Las principales diferencias radican en cuanto a la supletoriedad de las normas, que evidentemente atiende a las de orden estatal, así como a las instancias jurisdiccionales facultadas para llevar sustanciar los procedimientos derivados de las negaciones para reparar la indemnización, mismos que se sustanciarán ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México.

Para concluir lo relativo al análisis de la Ley de Responsabilidad de orden estatal, se considera necesario enfatizar en la corta vida de dicha norma, pues si se toma en consideración que su publicación se realizó el día 30 de mayo del año 2017 y su vigor se materializó el día 30 de agosto del mismo año 2017, luego entonces se puede considerar la existencia de una norma de nueva creación, cuyo ejercicio se encuentra en las fases más tempranas de su desarrollo, por lo que aún no resulta posible analizar los resultados de su aplicación. No obstante, se considera que esta fase primaria de la aplicación de la ley de responsabilidad de orden Estatal, será determinante para vislumbrar la tendencia y los efectos que la norma habrá de generar.

3.1.5. Diversas leyes que contienen responsabilidades objetivas directas del Estado

Como se mencionó anteriormente, uno de los argumentos fundamentales que sustentaron la reforma constitucional del año 2002, fue la preexistencia de diversas leyes que contenían alguna especie de reconocimiento de responsabilidad objetiva directa en determinados ámbitos de actuación administrativa y consecuentemente, la necesidad de agrupar dichos reconocimientos de responsabilidad bajo una norma jurídica que homologase los diferentes criterios imperantes en materia de responsabilidad.

Algunas de las normas en las que se ha establecido alguna especie de responsabilidad objetiva directa a cargo del Estado son la Ley Federal del Trabajo, en lo que se refiere a riesgos de trabajo la Ley Aduanera, respecto a la responsabilidad por extravío de mercancías en depósito, la Ley de Aviación Civil que derogó en la parte conducente a la Ley de Vías Generales de Comunicación e inclusive la también aludida Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos, que recoge el principio de responsabilidad directa del Estado, pero condicionada a la previa responsabilidad administrativa del servidor público.

Adicionalmente a las que previamente se han mencionado, han existido algunas otras normas en las que se ha abundado más profundamente en el tema de las responsabilidades administrativas del Estado, respecto de las cuales se estima necesario hacer una mención concreta para vislumbrar el panorama de estas responsabilidades estructuralmente dispersas en una colectividad de normas de naturalezas tan divergentes como antagónicas entre sí, las cuales se mencionan a continuación:

- Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares

Dicha ley contiene procedimientos e instancias para indemnizar en caso de daños causados por accidentes nucleares, regulando también la responsabilidad civil en el empleo de reactores nucleares, así como el uso de sustancias y combustibles nucleares, así como la responsabilidad objetiva del operador de la planta nuclear, servicios en los que claramente el Estado ha intervenido de forma directa e indirecta.

- Código Civil Federal

Tanto el Código Civil Federal como el Código Civil del Estado de México y el del Distrito Federal, así como algunos otros Códigos Civiles de orden estatal habían establecido previamente la existencia de una responsabilidad Estatal, aunque restringida a la responsabilidad de carácter civil, más no administrativa. Dicha responsabilidad se aplicaría únicamente de manera subsidiaria en los casos en los que los bienes de los servidores públicos causantes de daños no fuesen suficientes para responder por los mismos.

De igual forma en el artículo 1.916 de dicho Código Civil Federal se ha establecido la obligación del Estado para reparar el daño material y moral causado, y posteriormente, en dicho artículo se incluyó una presunción de daño moral cuando existe un menoscabo en la libertad, integridad física o psíquica de las personas.

- Ley de Expropiación

Medularmente se puede decir que la Ley de Expropiación ha sido una de las normas pioneras en el reconocimiento de una responsabilidad, aunque de carácter patrimonial, pues en ella se ha consagrado tradicionalmente la obligación que tiene el Estado para indemnizar a los particulares en los casos en los que se ejercite la expropiación, ello bajo la premisa de que claramente la expropiación constituye un acto administrativo que invariablemente implica alguna especie de afectación a los bienes e intereses de los individuos.

- Ley de Presupuesto y Responsabilidad Extraordinaria

Pese a que, como se ha referido en diversas ocasiones durante el desarrollo de la presente investigación, la aceptación de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado es un tópico de reciente introducción en el sistema de derecho positivo mexicano, e inclusive en casos como en el Estado de México, dicho paradigma jurídico tiene menos de un año de haberse introducido, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Extraordinaria ha establecido tradicionalmente que uno de los conceptos que integran el gasto público federal es precisamente el de la responsabilidad patrimonial.

Como es posible advertir, la cuestión presupuestaria inherente a la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, es un concepto que ya se había establecido, claramente para cubrir el pago de las indemnizaciones extraordinarias que derivasen de algunas leyes diversas en las que se contuviese alguna especie de reconocimiento de responsabilidad a cargo del Estado, tales como el caso de aquéllas que se han presentado anteriormente.

Como es posible observarse, si bien el pleno reconocimiento de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, al menos es un sentido más global tal y como se analiza, es reciente, a lo largo del tiempo han existido diversas normas en nuestro sistema jurídico mexicano, en las cuales de forma expresa o implícita, ha habido un reconocimiento de alguna especie de responsabilidad administrativa aplicada a algún campo de acción restringido, circunstancia que ha llevado al legislador a homologar los criterios establecidos en materia de responsabilidades y unificar los parámetros de dicha figura bajo un conjunto de lineamientos aplicables en un ámbito de aplicación más global. No obstante los recientes esfuerzos normativos, aunque loables, han sido insuficientes para brindar a los ciudadanos herramientas sólidas que les permitan a los ciudadanos reclamar las responsabilidades objetivas directas del Estado, motivo por

el cual es por demás imperante el analizar algunos otros modelos de responsabilidad administrativa a nivel global que marcan tendencia en cuanto al derecho internacional se refiere.

3.1.6. Criterios Jurisprudenciales relativos a la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado.

La reforma constitucional del año dos mil dos, en la que se reconoció que la responsabilidad administrativa del Estado por los daños que cause en los bienes o derechos de los particulares, sería objetiva y directa,¹³³ constituye el parteaguas a través del cual se identifica el primer momento en que se reconoció la existencia de una responsabilidad estatal derivada de la actividad administrativa. Subsecuentemente, se emitieron las leyes secundarias a través de las cuales se pretendió materializar el sentido de la determinación constitucional, no obstante, resulta consabido el hecho de que las leyes únicamente pretenden establecer los parámetros generales para dirigir una conducta, actuación o actividad, ante lo cual existen diversos supuestos en los que la simple norma no es suficiente para la resolución de un caso específico o bien para extraer la correcta interpretación del espíritu normativo. Es ante dicha problemática que surge la jurisprudencia como un conjunto de criterios interpretativos que permiten la resolución de un caso concreto específico o bien, en su caso, la subsanación de los vacíos o lagunas legales.

Con relación a la responsabilidad objetiva directa del Estado se han emitido diversas tesis y jurisprudencias, cuyo contenido resulta especialmente relevante para visualizar el camino que la operatividad de dicha responsabilidad ha adquirido en el sistema jurídico mexicano. Derivado de lo anterior, a continuación se analizarán los criterios jurisprudenciales de mayor trascendencia que se han emitido a partir del reconocimiento de responsabilidad patrimonial al que se han aludido, mismos que se desarrollarán en estricto orden cronológico.

¹³³ Fox Quezada, Vicente, *op.cit.*

La primera tesis jurisprudencial que se emitió respecto a la responsabilidad patrimonial del Estado, con relación a las actuaciones administrativas del Estado se intituló “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO MÉDICO DEFECTUOSO. CORRESPONDE CONOCER DE LA RECLAMACIÓN RELATIVA AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”. Emitido en marzo del año dos mil seis, éste criterio resulta especialmente relevante, al ser el primer razonamiento jurisprudencial del cual se tiene registro en torno al tema de la responsabilidad estatal que se analiza en la presente tesis, el cual, para efectos analíticos es mencionado en la jurisprudencia en diversas ocasiones bajo la categoría de responsabilidad patrimonial del Estado.¹³⁴ En la tesis aislada a la que se alude medularmente se determina que es una instancia administrativa la competente para conocer por la responsabilidad derivada de la prestación de un servicio médico deficiente, sentando así un precedente sobre uno de los temas que con mayor frecuencia es señalado por cuanto a responsabilidad estatal se refiere, es decir, los servicios públicos.¹³⁵

En segundo lugar, en la tesis “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 14 DE JUNIO DE 2002, ENTRÓ EN VIGOR EL 1o. DE ENERO DE 2004.” se menciona que tal como se indicó en el transitorio de la reforma constitucional del año dos mil dos, ésta entraría en vigor el primero de enero del segundo año posterior a la publicación de la gaceta, siendo éste, el primero de enero del año dos mil cuatro, fecha que se deberá tomar en consideración como el inicio de la vigencia del reconocimiento de la responsabilidad objetiva directa del Estado.¹³⁶

¹³⁴ Como se ha mencionado anteriormente, en el sistema jurídico mexicano la responsabilidad objetiva directa del Estado se delimitó única y exclusivamente al ámbito patrimonial.

¹³⁵ Tesis: I.4o.A.512 A, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Libro 3, marzo de 2006, Tomo XXIII, p. 2104.

¹³⁶ Tesis: 2a. XXXIII/2007, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, mayo de 2007, Tomo XXV, p. 1188.

Por su parte, la tesis “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES ILEGAL EL DESECHAMIENTO DE LA RECLAMACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO SUI GÉNERIS PREVISTO EN LA LEY RELATIVA, BAJO EL ARGUMENTO DE QUE DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS PROPIOS DE UNA DEMANDA DE NULIDAD CONVENCIONAL.” resulta especialmente relevante para el tema de investigación, en torno al ámbito práctico de aplicación normativa, ello es así en razón de que en dicho criterio se determinó que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado no están obligadas a cumplir con los requisitos de una demanda convencional, ello en razón de que dichas demandas no tienen por objeto la declaración de nulidad de un acto, sino la indemnización derivada de una actuación administrativa, motivo por el cual, se estima que para la procedencia de la demanda respectiva es suficiente con la comprobación de una actuación administrativa irregular y de un nexo causal entre dicha actuación y el daño que se reclama.¹³⁷ Inclusive, reforzando dicho criterio, en marzo del año dos mil ocho se emitió una tesis diversa, intitulada “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL PROCEDIMIENTO PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA EN LA FASE ADMINISTRATIVA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE OBSERVAR LAS DISPOSICIONES RELATIVAS DE LA LEGISLACIÓN FEDERAL DE LA MATERIA Y DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, NO ASÍ LOS REQUISITOS PREVISTOS PARA UNA DEMANDA DE NULIDAD.”, en la cual se determina que si bien es cierto, el procedimiento para reclamar la indemnización por concepto de responsabilidad administrativa deberá de atender a lo establecido en la legislación federal de la materia, así como en la ley federal de procedimiento administrativo, pero, nuevamente se reitera que la demanda de reclamación de indemnización no se

¹³⁷ Tesis: VI.3o.A.301 A, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, diciembre de 2007, Tomo XXVI, p. 1811.

encuentra supeditada a los requisitos de una demanda de nulidad, ello bajo el razonamiento indicado en la tesis previamente aludida.¹³⁸

La primera reflexión de corte preponderantemente teórica en torno a las jurisprudencias que se analizan, se efectúa en el mes de junio del año dos mil ocho, cuando en la tesis “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.” se indaga sobre el significado de los términos indicados en la reforma correspondiente, señalando 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”,¹³⁹ mientras que la responsabilidad objetiva es aquella en la que el particular “no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado”.¹⁴⁰ Abundando en los criterios de naturaleza descriptiva, en el mismo mes y año, se emitió la tesis “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA.”, en la cual puntualmente se estableció que la diferencia ente la responsabilidad objetiva y subjetiva “radica en que mientras ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, aquélla se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa”.¹⁴¹

La reforma constitucional del año dos mil dos implicó una necesaria modificación en un conjunto de leyes secundarias que se tuvieron que adecuarse al nuevo sentido

¹³⁸ Tesis: I.15o.A.92 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, marzo de 2008, Tomo XXVII, p. 1813.

¹³⁹ Tesis: P./J. 42/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, Tomo XXVII, p. 722.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ Tesis: P./J. 43/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, Tomo XXVII, p. 719.

normativo. En dicho tenor, se emitió la jurisprudencia NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO (Interpretación del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, conforme al texto constitucional), misma que únicamente extrae el sentido explicativo, desarrollado en la exposición de motivos de la reforma, para enunciar cuáles eran los rasgos más distintivos de ésta figura jurídica y puntualizarlos con mayor claridad.¹⁴²

Otra de las labores que se han conseguido a través de la jurisprudencia es la delimitación de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, diferenciando a dicha noción de algunas fascimilares que bien se podrían confundir o cuando menos asemejar. Ejemplo de ello es la tesis “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NO CONSTITUYE UN REQUISITO DE PROCEDENCIA DE LA RECLAMACIÓN INDEMNIZATORIA QUE EL ACTO QUE SE CONSIDERE LESIVO SEA IMPUGNADO Y SE OBTENGA SU REVOCACIÓN O NULIDAD, PUES TAL ASPECTO ÚNICAMENTE TIENE RELEVANCIA Y ESTÁ INVOLUCRADO CON EL FONDO DEL ASUNTO.”, en la que se pretende diferenciar entre la responsabilidad objetiva directa derivada de las actuaciones administrativas y la nulidad de dichas actuaciones, indicando que la primera de éstas no esta condicionada a que previamente exista una declaración de nulidad del acto que se estima lesivo.¹⁴³

De igual forma existen tesis en las que se ha indicado que la responsabilidad patrimonial del Estado constituye un derecho sustantivo en razón de que con ella se pretende restaurar un patrimonio violentado mediante una compensación o indemnización, tal como en el caso de la intitulada “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO EN FAVOR DE LOS

¹⁴² Tesis: I.4o.C.144 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 2008, Tomo XXVIII, p. 1363.

¹⁴³ Tesis: I.1o.A.165 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, enero de 2009, Tomo XXIX, p. 2827.

PARTICULARES.”.¹⁴⁴ Como es posible advertir, si bien se instauró un sistema de responsabilidades administrativa estatal cerrado o limitado, la jurisprudencia ha emitido diversos criterios tendentes a proteger la integridad de dicho sistema, a través de razonamientos en los que se busca una amplitud constitucional limitada. Una de las cuestiones respecto de las cuales se ha emitido una mayor producción jurisprudencial, es relativa al hecho de que resulta violatorio de derechos poner un límite máximo a los montos de pago por concepto de indemnización por responsabilidad administrativa estatal, ello bajo el razonamiento de que dicho tope máximo impide la cuantificación de daños que claramente no cuentan con un límite respecto a la suma del daño ocasionado; éste razonamiento se ilustra y detalla con mayor amplitud en la tesis “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER UN TOPE MÁXIMO PARA LAS INDEMNIZACIONES POR DAÑO MORAL, VIOLA EL ARTÍCULO 113 SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.”.¹⁴⁵

De igual forma se han establecido criterios jurisprudenciales de corte predominantemente procedimental, en los que se ha pretendido esclarecer alguna cuestión técnica jurídica inherente a un caso específico, tal como el caso de la tesis “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR PRESTACIÓN DEFICIENTE DEL SERVICIO DE SALUD PÚBLICO. LA CARGA DE LA PRUEBA DE DEBIDA DILIGENCIA RECAE EN EL PERSONAL MÉDICO.”, en la cual se puntualiza que, derivado de la complejidad que tiene para el particular, la comprobación de una actividad administrativa irregular en el funcionamiento de un centro de salud, es a la institución pública a quien le corresponde la carga de la prueba para comprobar que en efecto existió una actuación diligente dentro de una institución médica del Estado.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Tesis: 1a. LII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2009, Tomo XXIX, p. 592.

¹⁴⁵ Tesis: 1a. CLIV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2009, Tomo XXX, p. 454.

¹⁴⁶ 1a. CXXXII/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, agosto de 2012, Tomo 1, p. 498.

Otro grupo de tesis ha pretendido pronunciarse en tópicos de corte más doctrinario, tal como el caso de la tesis de décima época denominada “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU OBJETIVO Y FINES EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO.”, en la cual se indica que la responsabilidad patrimonial del Estado con relación a la prestación de servicios públicos, el cual es uno de los temas que con mayor frecuencia se reclama en materia de responsabilidad Estatal, se basa en cuatro fines o funciones, siendo éstas las siguientes: I) compensación de daños; II) crear incentivos tendentes a la prevención de daños y accidentes; III) control del buen funcionamiento de la acción administrativa; y, IV) demarcación de las conductas administrativas libres de la responsabilidad civil.¹⁴⁷

Es en esta décima época jurisprudencial, en que se ha tenido una mayor producción de tesis en torno al tópico relativo a la tesis que se presenta, e inclusive, se han emitido criterios inherentes a los elementos de procedencia o actualización de responsabilidad, tal como el caso de la tesis intitulada “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ELEMENTOS PARA LA PROCEDENCIA DEL PAGO INDEMNIZATORIO CORRESPONDIENTE.”, en la cual se menciona que para el pago de la indemnización deberán concurrir los siguientes elementos: a) daño o perjuicio causado (real y directo); b) actividad administrativa irregular; c) nexo causal; y, d) la no concurrencia de eximentes de responsabilidad,¹⁴⁸ elementos que serán analizados a profundidad en el cuarto capítulo de la presente investigación.

Especial atención merecen los pocos criterios jurisprudenciales de los cuales se tienen registro, a través de los cuales existe un pronunciamiento judicial respecto a un caso o situación jurídica concreta, tal como en la tesis “RESPONSABILIDAD

¹⁴⁷ Tesis: I.4o.A.35 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, marzo de 2013, Tomo 1, p. 2077.

¹⁴⁸ Tesis: I.4o.A.36 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, marzo de 2013, Tomo 3, p. 2074.

PATRIMONIAL DEL ESTADO. CAUSAS GENERADORAS DE LA RUPTURA DEL TÚNEL EMISOR PONIENTE DEL SISTEMA PRINCIPAL DE DRENAJE DEL VALLE DE MÉXICO EL 6 DE SEPTIEMBRE DE 2009 Y SU CONEXIÓN CON LOS DAÑOS PRODUCIDOS POR LA INUNDACIÓN QUE PROVOCÓ, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL PAGO INDEMNIZATORIO CORRESPONDIENTE.”, la cual resulta extraordinariamente relevante, toda vez que en ella se analizó el caso del túnel emisor poniente del sistema de drenaje de la ciudad de México, cuya ruptura ocasionó severos daños a particulares. Al respecto el Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México realizó un estudio en el que determinó la existencia de cuatro causas que originaron la ruptura de dicho sistema de drenaje, compuestas por las siguientes: I) lluvia extraordinaria; II) Densa urbanización que superó la capacidad de operación del túnel; III) Hundimiento de aguas bajo el túnel, lo cual ocasionó capacidad de conducción del túnel y finalmente; IV) Se retrasó la propuesta de construcción de un túnel paralelo para ampliar la capacidad operativa. En dicho caso se determinó que el Estado sí había incurrido en responsabilidad en virtud de no haberle dado supervisión, mantenimiento y ejecución al túnel, ni mucho menos haber concretado las obras necesarias para ampliar la capacidad de operación del túnel, pese a tenerse conocimiento de la insuficiencia y provisionalidad del túnel de drenaje cuya ruptura implicó un daño objetivo y directo imputable al Estado.¹⁴⁹

Si bien la reforma constitucional del año dos mil dos generó la obligación a las entidades federativas de realizar las modificaciones correspondientes a las leyes locales, así como a emitir una ley reglamentaria de la responsabilidad patrimonial a nivel estatal, claramente no todos los Estados dieron cumplimiento inmediato a dicha determinación, tal como el caso del Estado de México, cuya ley secundaria se emitió quince años después, no obstante, en la tesis “INDEMNIZACIÓN POR DAÑO PATRIMONIAL. NO OBSTANTE QUE EN EL ESTADO DE CHIAPAS AÚN NO SE EMITE LA LEY SECUNDARIA A TRAVÉS DE LA CUAL SE DÉ EFICAZ

¹⁴⁹ Tesis: I.4o.A.39 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, marzo de 2013, Tomo 3, p. 2073.

CUMPLIMIENTO AL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, QUE PREVÉ LA ACCIÓN RELATIVA, ES VÁLIDO EJERCERLA CONTRA UN ENTE PÚBLICO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, PARA LO CUAL PUEDE APLICARSE, EN LO CONDUCENTE, LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.”, se determinó que los efectos de dicha reforma eran obligatorios, motivo por el cual, la inexistencia de la ley relativa a la materia a nivel Estatal no sería eximente de responsabilidad y en su caso, se aplicaría supletoriamente la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial.¹⁵⁰

Retomando las tesis enunciativas de corte preponderantemente procedimental, en la tesis “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PROCESO QUE DEBE SEGUIRSE PARA RECLAMAR LA REPARACIÓN DEL DAÑO OCASIONADO POR AQUÉLLA.” se precisa que la reclamación de reparación del daño deberá iniciarse con un escrito presentado ante la autoridad que se estime responsable, y una vez que se haya recibido respuesta al escrito de petición, para el caso de que éste no sea favorable a los intereses del particular, se podrá presentar recurso de revisión ante la misma autoridad, o bien, interponer juicio administrativo en la instancia correspondiente, convirtiendo a dicho procedimiento en uno de naturaleza biinstancial.¹⁵¹ Esta biinstancialidad, además, queda ratificada en la diversa tesis “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.”, misma que alude a una doble composición competencial: en primer lugar, compete a la misma autoridad y en segundo término, compete a una autoridad diversa la revisión de la determinación de la autoridad.¹⁵²

¹⁵⁰ Tesis: XXVII.1o.(VIII Región) 12 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, octubre de 2013, Tomo 3, p. 1804.

¹⁵¹ Tesis: 1a. CLXXVII/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, abril de 2014, Tomo I, p. 809.

¹⁵² Tesis: 1a. CLXXVIII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, abril de 2014, Tomo I, p. 817.

En la tesis “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU REGULACIÓN CONSTITUCIONAL EXCLUYE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA REGULAR O LÍCITA DE LOS ENTES ESTATALES.”, únicamente se refrenda lo que ya se ha mencionado y denunciado reiteradamente en la presente investigación, es decir, el hecho de que en el sistema jurídico mexicano únicamente procede la responsabilidad derivada de una actuación administrativa irregular, ratificando así la existencia de un sistema cerrado de responsabilidades administrativas.¹⁵³

En el año dos mil quince se emitió la tesis “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PARÁMETROS PARA CUANTIFICAR EL DAÑO MORAL CAUSADO POR LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR.”, misma que es digna de mención, en razón de que en ella se establecen como parámetros para el cálculo del daño moral derivado de la actuación administrativa irregular los siguientes: I) el tipo de derecho o interés lesionado; II) el grado de responsabilidad; III) la situación económica de la responsable y de la víctima (Estado y afectado); IV) otros factores relevantes del caso y; V) Los dictámenes periciales que al efecto hayan presentado las partes. Dichos parámetros derivan de los criterios establecidos en el Código Civil Federal.¹⁵⁴

Anteriormente se aludió a la jurisprudencia de la carga de la prueba respecto a los daños causados por el funcionamiento irregular en una clínica de salud, pero, como se mencionó en su momento, dicho criterio únicamente pretendió la enunciación de una cuestión procedimental en un caso concreto particular. Pues bien, en la tesis “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CARGA DE LA PRUEBA PARA DEMOSTRAR EL DAÑO MORAL CAUSADO POR LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR.”, se encuentra la antítesis del criterio previamente analizado, pues en ella se indica que cuando se reclame un daño moral, o extrapatrimonial, como es referido en el criterio, es al particular a quien le

¹⁵³ Tesis: 2a./J. 99/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, diciembre de 2014, Tomo I, p. 297.

¹⁵⁴ Tesis: 2a. LIV/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, junio de 2015, Tomo I, p. 1080.

corresponderá comprobar mediante las probanzas que estime idóneas, el menoscabo extrapatrimonial o espiritual reclamado.¹⁵⁵

La delimitación de los entes que son sujetos a la responsabilidad objetiva directa en materia estatal resulta una de las cuestiones que es necesario puntualizar, no obstante, en la tesis “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. ESTÁ SUJETA A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, AL SER UN ENTE PÚBLICO FEDERAL.” se precisa el hecho de que todos los entes públicos están sujetos a este tipo de responsabilidad, a pesar de que sean entidades descentralizadas, pues no por ello dejan de formar parte de la esfera pública.¹⁵⁶

En la presente tesis se ha desarrollado la idea de que la responsabilidad administrativa del Estado no debe ser considerada como una noción exclusivista ni tampoco como la fórmula única para superar las diversas intrincadas sociales y jurídicas que prevalecen en el Estado actual. En este sentido, la tesis de éste año, dos mil dieciocho, intitulada “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. RAZONES POR LAS CUALES PROCEDE LA RECLAMACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA, DERIVADA DE LAS DECISIONES TOMADAS EN UN PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.” resulta medular para sostener el hecho de que dicho sistema de responsabilidad estatal debe estar en todo momento concatenada con diversas esferas de competencia del derecho, tal como el caso de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. En la tesis a la que se alude, se menciona que procede la reclamación de indemnización por la responsabilidad patrimonial derivada de las decisiones tomadas en un procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, ya que de excluirse esta posibilidad se estarían violentando los derechos de terceros, e inclusive, se contravendrían principios tales como el principio pro personae, motivo por el cual, de dicha tesis se

¹⁵⁵ Tesis: 2a. LI/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, junio de 2015, Tomo I, p. 1078.

¹⁵⁶ Tesis: I.1o.A.165 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 45, agosto de 2017, Tomo IV, p. 2768.

colige el hecho de que una sola actuación administrativa, puede generar consecuencias, tanto en la esfera de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, como en el caso de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado.¹⁵⁷

Finalmente, en una de las tesis más recientes, de las cuales se tiene registro, intitulada “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES IMPROCEDENTE LA CONDENA AL PAGO DE DAÑOS PUNITIVOS.”, se precisó la que se estima, una de las principales directrices para el futuro camino de la responsabilidad objetiva directa del Estado, pues en ella se blinda a la administración pública de una de las principales dudas que puede generar la implementación de dicho sistema: la imposición de sanciones excesivas y la posible desestabilización económica que su ejecución podría representar para el Estado. En este sentido, se menciona que la responsabilidad patrimonial del Estado debe evitar la imposición de *sanciones ejemplares*, pues su naturaleza es la de una medida resarcitoria, más no sancionadora, toda vez que se pretende eficientar los servicios públicos, motivo por el cual no se debe emplear los daños morales, como un pretexto para la imposición de sanciones que contravengan los parámetros razonables y plausibles.¹⁵⁸

Como se puede observar, si bien es cierto que la legislación puede ser ambigua en ciertos casos, y diametralmente puntual en algunos otros, la jurisprudencia, bien podría erigirse como el punto de articulación enunciativo que permita dirigir el futuro interpretativo de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado.

¹⁵⁷ Tesis: I.18o.A.24 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 50, enero de 2018, Tomo IV, p. 2236.

¹⁵⁸ Tesis: 2a. LVI/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 08 de junio de 2018, 10:14 hrs.

3.2. Crítica al actual sistema de responsabilidades administrativas en México.

Para pocos resultará sorpresivo el hecho de que, en la actualidad, los escándalos de corrupción y la desconfianza de la sociedad en sus gobernantes es un mal endémico que ha logrado permear en todos los niveles y esferas gubernamentales en México. Derivado de ello, desde el año 1982, con la administración del entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se han realizado una incontable cantidad de esfuerzos y reformas encaminadas no sólo a mejorar la función administrativa, sino también en inhibir la irregularidad de los servidores y funcionarios públicos que la realizan.

No obstante, pese a todos los esfuerzos institucionales y jurídicos por combatir las deficiencias más recurrentes en el servicio público, claramente el debate central se ha focalizado principalmente en las sanciones de los servidores públicos como mecanismo para normalizar su actuación administrativa, empero dicha perspectiva ha dejado fuera del alcance de la norma a los que se estima en la presente investigación, son los sujetos principales en los cuales recae la actividad administrativa, es decir, en los ciudadanos y sectores de la sociedad civil a quienes afecta o beneficia directamente la actuación administrativa de los servidores públicos.

La historia reciente nos ha demostrado que el adecuado cumplimiento de la función administrativa ha sido usado como eslogan de campaña en épocas electorales, generándose un conjunto de nuevas propuestas, sistemas, paradigmas y modelos, todos ellos con un sentido plenamente punitivo en el que no sólo se consiga, con mayor eficiencia, dar con los servidores públicos responsables de la comisión de alguna conducta antijurídica, sino también se sancione de manera ejemplar a los mismos, como mecanismo de solución ante los grandes males de la escena política en nuestro país.

Pese a los nuevos modelos y paradigmas que se han empleado, ninguno de ellos ha logrado generar un cambio significativo y palpable que logre disminuir considerablemente la comisión de conductas antijurídicas sancionables. Muestra de ello es el reciente Sistema Nacional Anticorrupción, anunciado como la mesiánica reivindicación de la función pública, cuya credibilidad se puso en tela de duda, apenas unos meses después de la entrada en vigor de dicho sistema, cuando uno de los principales actores del ejercicio de este nuevo sistema, fue envuelto en escándalos de corrupción por demás insinuantes.

La razón de las recurrentes deficiencias en las que han incurrido los sistemas de responsabilidad de los servidores públicos no parece tener su origen sólo en la estructura, sistema o modelo empleado para la consecución de los resultados deseables, sino en las bases en las cuales se pretende sustentar y fundamentar la articulación de dichos sistemas, al respecto abundaré en lo subsecuente.

Los sistemas de responsabilidad administrativa parecen estar basados precisamente en la antítesis del sistema mismo, pues priorizan en mayor medida las consecuencias jurídicas de la irresponsabilidad de los servidores públicos por sobre la adecuada responsabilidad de los mismos. Dichos sistemas, además, son tradicionalmente concebidos como modelos inquisitivos, en los que la articulación normativa parece encaminarse a la acción punitiva en contra del servidor público, empero, el ejercicio punitivo del Estado no ha logrado garantizar el adecuado ejercicio de las funciones administrativas, lo cual adquiere sentido si se toma en cuenta que la sanción aislada de una actuación muchas veces generalizada, no necesariamente implica un cambio de conducta en los ejercitadores de la función administrativa, más aún cuando el ejercicio indebido de una función administrativa es sistemático y reiterativo.

Hurtado Cisneros, en su obra *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, denuncia acertadamente que la responsabilidad de los servidores públicos ha sido relegada a un tema secundario de connotaciones principalmente

disciplinarias, en las cuales dicho sistema de responsabilidad ha sido considerado no como una herramienta fortalecedora de la función administrativa, sino como un conjunto de pautas de conducta, que en muchas ocasiones pasan a percibirse como opcionales u optativas. Pocos han sido los planteamientos teóricos en los que se pretende reasumir el tema de la responsabilidad, como elemento prioritario sobre las consecuencias legales de la irresponsabilidad de los servidores públicos, tal es el caso de la obra de Cisneros, quien plantea la creación de un órgano constitucional de control de las responsabilidades públicas.

Aunado a lo anterior, la punibilidad de los servidores públicos se ha convertido en moneda de cambio que se valúa principalmente en el terreno del discurso político, haciendo de su simple enunciación, un estandarte profético que anuncia la erradicación de los servidores públicos nocivos para la administración y la llegada de funcionarios sino impolutos, cuando menos honestos, discurso que se emplea como elemento retórico de la persuasión y el convencimiento en su versión más genérica.

Aunado a la intrincada problemática que se ha planteado, las dificultades del sistema de responsabilidades de los servidores públicos no sólo se derivan de los sustentos epistemológicos de la teoría, sino que además, enfrenta un conjunto de dificultades de corte no sólo semántico, sino también fáctico, pues en el caso de las responsabilidades, existe una innegable vinculación con el tema del poder, así como de quiénes lo ejercen.

Para ilustrar la premisa sostenida en el párrafo previo, se debe tomar en consideración el caso de los Órganos de Control Interno a nivel municipal, los cuales se encuentran inmersos dentro de la propia administración pública central municipal y son designados por el cabildo en turno, lo cual puede traducirse en términos simplistas, al hecho de que el órgano encargado de vigilar la actuación de los servidores públicos, en la mayoría de los casos, pertenece a la misma esfera de

poder que la administración a la que pertenecen los servidores a los cuales se encuentra obligado a sancionar.

Dicha circunstancia pone en riesgo la neutralidad valorativa de los procedimientos de responsabilidad administrativa, en los cuales las relaciones de poder, así como las vinculaciones, positivas o negativas que puedan tener los sujetos a procedimiento, fungen un papel clave en la decisión del órgano de control, para quien la rigidez del sistema de responsabilidades parece ser ambigua en función de las estructuras de poder.

Llevando esta tesis al campo de los factores reales de poder de los cuales nos habla Max Weber, tendríamos que tomar en consideración el hecho de que las Contralorías Municipales se encuentran bajo la dirección de un Contralor o Contralora Municipal, quienes son nombrados por el Cabildo Municipal, a propuesta del Presidente Municipal, circunstancia que nos lleva a reflexionar sobre la existencia de un factor real de poder superior al de las estructuras normativas en las que reposa el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, es decir: los partidos políticos. En el orden de ideas que se presenta, resulta una verdad consabida que tanto el titular de las Contralorías Municipales, como los titulares de las diversas direcciones y áreas de la administración pública municipal son, en la mayoría de los casos, militantes de un mismo partido político, por lo que no se tiene la certeza de que dicho órgano tenga la posibilidad de cumplir la función de vigilar y sancionar a los servidores públicos sin que exista de por medio alguna especie de presión política que pueda incidir directamente en las decisiones del órgano, e inclusive, dicha deficiencia estructural de igual forma se puede encontrar en algunas otras esferas y niveles de gobierno.

Como se puede advertir hasta este punto, el actual sistema de responsabilidades se enfrenta a una intrincada teórica y práctica en su ejercicio, motivo por el cual, inclusive las nuevas tendencias de responsabilidad administrativa, tales como el

caso del Sistema Nacional Anticorrupción, no han logrado impactar contundentemente en la mejora de la función administrativa del Estado.

Pese al complejo panorama que se ha esbozado en torno al endeble sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, vale la pena reflexionar el hecho de que la principal deficiencia del mismo, no es la histórica incapacidad de revertir las constantes deficiencias de los servidores públicos, sino el errático enfoque que se ha adoptado respecto a los sujetos centrales en torno a la acción administrativa. Así las cosas, mientras que el actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos pretende centrarse en los servidores públicos que articulan los actos administrativos, la responsabilidad global en la función administrativa del Estado pretende centrarse en los individuos sobre quienes recaen los actos administrativos.

La afirmación previa nos permite definir, por una parte la necesidad de fortalecer la naciente responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, y por otro lado denunciar uno de los puntos más discutibles del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, pues claramente éste sistema de responsabilidades se ha enfocado únicamente en los servidores públicos, creando o modificando situaciones jurídicas concretas en torno a ellos cuando se detecte una actividad administrativa irregular, tales como el caso de las sanciones de carácter disciplinario o resarcitorio, pero haciendo caso omiso a los particulares afectados por las acciones administrativas irregulares.

Trasladando esta deficiencia al campo de acción práctico de la responsabilidad, se debe considerar el hecho de que actualmente, cuando un particular estima que un servidor público le ha causado alguna clase de afectación o perjuicio, lo conducente es acudir al órgano de control interno a denunciar la conducta que se estime irregular, denuncia que tendrá como consecuencia el posible inicio de un procedimiento administrativo, el cual habrá de culminar, en su caso, con una

resolución en la que se determine la existencia o no de una responsabilidad¹⁵⁹ administrativa a cargo del servidor público, no obstante, dicha determinación únicamente habrá de vincular al servidor público con el Estado, para dar cumplimiento a una sanción que puede ser de naturaleza disciplinaria o resarcitoria, dejándose fuera de la ecuación al particular que en su caso haya sido afectado por la actividad administrativa denunciada.

La problemática que se detalla previamente implica el hecho de que, inclusive en aquéllos procedimientos en los que se determine que algún servidor público haya incurrido en alguna causal de responsabilidad administrativa, dicha determinación no implicará que al particular se le restituya en sus derechos, pese a haber sufrido alguna clase de afectación derivada de la actuación u omisión administrativa, quedando el individuo fuera de las vinculaciones jurídicas que subyazcan a la determinación de una responsabilidad, pues el actual sistema de responsabilidad administrativa vincula al servidor público a través de su actuación con el Estado y el particular únicamente funge como un tercero dentro de dicha relación.

Las relaciones que en el sistema actual de responsabilidades administrativas, vinculan al servidor público con el Estado se extiende también al caso de las responsabilidades de carácter resarcitorio, en las que se tiene por objeto comprobar la posible comisión de una conducta que haya generado un perjuicio económico al Estado, y en su caso, resarcir la suma pecuniaria que haya agravado el patrimonio del Estado, quedando fuera de dicha relación los perjuicios económicos que se hayan causado a particulares, mismos que no forman parte de la relación jurídica bajo la cual se articula la responsabilidad de los servidores.

Derivado de lo anterior, se advierte la existencia de un vacío legal que afecta a los individuos sobre quienes recaen las acciones y conductas administrativas, para quienes el perjuicio causado por dichas conductas, queda sin restitución o

¹⁵⁹ Hurtado Cisneros deja en evidencia que la responsabilidad debe ser entendida como un valor positivo que vincule al adecuado ejercicio de las funciones del servidor, más no al tradicional sentido negativo que más bien es vinculado con una ausencia de responsabilidad.

indemnización jurídica alguna, derivado de la existencia de un sistema que tradicionalmente ha priorizado el aspecto punitivo sobre el restitutorio.

Para culminar este apartado crítico, estimo necesario puntualizar el hecho de que la responsabilidad objetiva en las actuaciones administrativas del Estado no pretende sustituir, ni tampoco ser una fase evolucionada del actual sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México, sino que pretende ser un modelo paralelo que permita coadyuvar en la mejora permanente de la función administrativa y subsanar el vacío normativo de la responsabilidad de los servidores públicos, a través del cual se ha dejado en un reiterado estado de indefensión a los particulares cuya esfera de derechos ha sido vulnerada por la función o actuación administrativa.

La responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado responde a la necesidad por crear una herramienta jurídica que permita insertar al particular como la variable central dentro de la fórmula obligacional que constriñe al Estado a responder por sus actos administrativos frente al particular, sustituyendo así el tradicional modelo de responsabilidad administrativa en el que es el servidor público quien se encuentra obligado a responder ante el Estado por su conducta administrativa.

3.3. Derecho comparado. Un acercamiento al modelo de responsabilidades administrativas europeo.

Al denominado *viejo continente* le debemos la consolidación de algunos de los paradigmas jurídicos más relevantes de la actualidad. Para el caso de la responsabilidad derivada de la función administrativa del Estado se advierte que Europa resulta ser no sólo el continente en el que se formularon las primeras nociones teóricas y jurídicas con relación a esta figura, sino además, resulta ser

punta de lanza que marca la tendencia y las directrices hacia donde la responsabilidad de las administraciones públicas se encamina.

Derivado de lo anterior, en el presente subcapítulo se exponen brevemente algunos de los principales modelos de responsabilidad administrativa que imperan en Europa, cuyo conocimiento es producto de las estancias de investigación realizadas en la Universidad de Santiago de Compostela en Galicia, España, con el apoyo de la Doctora Diana Santiago Iglesias.

3.3.1. Alemania

En el derecho alemán no se tiene contemplada la existencia de una responsabilidad objetiva global a cargo de la administración, no obstante la presencia de una culpa comprobada a cargo de la administración es fundamental para que se configure lo que han denominado como una responsabilidad civil de la administración (*Amtshaftung*).¹⁶⁰

Esta figura además se encuentra determinada en el derecho alemán por la condición existente de una antijuricidad en la cual exista la plena comprobación de que la conducta de la administración se ha apartado de la conducta preestablecida, o dicho de otra forma, que se trate de una actuación irregular. Por el contrario, existen normas y ordenamientos jurídicos en los que se establecen determinadas responsabilidades para el caso de actuaciones específicas, en las cuales existen supuestos específicos de responsabilidad por riesgos especiales, los cuales darán paso consecuente a indemnizaciones especiales previstas en las leyes. Entre estos ordenamientos especiales destacan la Ley de Responsabilidad Civil, en las que se someten a responsabilidad objetiva la explotación de ferrocarriles y teleféricos, así como el control y conducción de electricidad, gases, vapores y fluidos.¹⁶¹

¹⁶⁰ Mir Puigpelat, Oriol; *La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema*, Madrid, España, Civitas, 2002, p.178.

¹⁶¹ *Ibidem*, p.179.

De igual forma, la jurisprudencia alemana se ha negado a admitir la existencia de una responsabilidad objetiva genérica o global de la administración pública, salvo el caso de las excepciones que expresamente se encuentran especificadas y señaladas en las normas en los supuestos y casos específicos concretos.

Uno de los principales defensores de la responsabilidad objetiva de la administración en la doctrina alemana es Ernst Forsthoff, quien circunscribe la existencia de una responsabilidad a cargo de la administración, pero únicamente para aquéllas situaciones de riesgo individuales y extraordinarias creadas por el poder público.¹⁶² Posiblemente esta articulación teórica señalada por Forsthoff sea uno de los mejores ejemplos para entender que dentro del derecho alemán si bien ha existido una renuencia por aceptar la preexistencia de una responsabilidad administrativa en amplio sentido preexistente a las actuaciones del propio ente administrativo, sí se han establecido casos específicos y concretos de responsabilidad en los casos particulares en que las normas así lo establezcan.

A manera de conclusión es posible señalar que la culpa y la antijuricidad son los dos pilares fundamentales en los que se sostiene el derecho alemán para articular la existencia de un conjunto de responsabilidades de la administración pública, las cuales se encuentran señaladas en normas y en casos hipotéticos específicos.

3.3.2. España

Al igual que nuestro actual sistema jurídico, la Constitución republicana de 1931, mantenía en su estructura la idea de responsabilizar de forma directa a los funcionarios públicos por las actuaciones administrativas. Este modelo imperó hasta el siglo XX, la primera ley que reconoció la existencia de una responsabilidad civil para la Administración local fue la Ley Municipal de 1935. Posteriormente, la Ley de

¹⁶² Forsthoff, Erns, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 10ª ed., Munich, Alemania, C.H. Beck, 1973, p.363.

Expropiación Forzosa de 1954 y la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 esbozaron adelantos significativos en materia de responsabilidad del estado al señalar expresamente el supuesto específico de una indemnización para aquéllas actuaciones en las que la administración afectase los intereses de los particulares.¹⁶³

Fue hasta el año de 1978 que se consiguió un régimen jurídico de responsabilidad patrimonial de la administración garantista con la promulgación de la Constitución vigente, que consagró el principio de responsabilidad de los poderes públicos, el cual se encuentra regulado en el artículo 9.3, así como el principio de reserva exclusiva de la competencia del Estado para la determinación del sistema de responsabilidad extracontractual de todas las Administraciones Públicas, regulado en el numeral 149.1.18 y ofreció un marco constitucional adecuado para la delimitación de la responsabilidad de la Administración con el artículo 106.2 que consagra el derecho de los particulares a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, con excepción de los casos de fuerza mayor.

Actualmente, en España cuentan con un sólido sistema de responsabilidades, circunscritas únicamente al ámbito patrimonial, en el cual todo aquél particular que considere que la administración pública ha vulnerado sus derechos, se encuentra facultado para reclamar de él una indemnización pecuniaria, los cuales van desde tópicos tan generales como los daños causados en la prestación de servicios médicos hasta casos sumamente específicos como aquéllos que se indican en las Monografías de Jurisprudencia “Responsabilidad del Estado y de las Administraciones Públicas”, entre los cuales destaca, por poner de manifiesto un ejemplo, el caso resuelto por el Tribunal Supremo, 3ª Sección, 3ª Sala, el 25 de abril de 1989, La Ley, 1989-3, 423, teniendo como ponente al Sr. Martínez Sanjuán quien

¹⁶³ González Pérez, Jesús, *Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*, 3ª ed., Madrid, España, Thomson Civitas, 2004, p.48.

determinó la existencia de responsabilidad imputable a la administración pública por el hecho de haber adquirido toldos de nylon, mismos que son de material inflamable, los cuales fueron colocados en casetas de feria, por lo que al no haberse previsto la inflamabilidad de este material, se causaron graves quemaduras a una menor, pese a haberse argumentado el hecho de que en todas las ferias se utilizan las mismas lonas de nylon, además de que dentro de los requisitos de la Ordenanza municipal de la feria se encontraba contar con dichos toldos.¹⁶⁴

Como es posible advertir, España resulta ser punta de lanza para el desarrollo de las responsabilidades administrativas no sólo para las naciones de habla hispana, sino en el contexto global más desarrollado.

3.3.3. Francia

Múltiples teóricos de las responsabilidades administrativas coinciden en el hecho de que a Francia bien se le podría otorgar la categoría de un país pionero en la construcción de una responsabilidad sin culpa del poder público, no obstante, para el caso de la responsabilidad objetiva imputable a la administración, el sistema de responsabilidades se resume a la denominada *faute de service*.

Oriol Mir Puigpelat sostiene que la *faute de service* puede ser entendida como una culpa objetiva o como un defectuoso funcionamiento de los servicios públicos que representa la desviación de la administración del modelo de conducta para ello fijado.¹⁶⁵ En este sistema de responsabilidad administrativa francés lo habitual es que las deficiencias u omisiones en la prestación de servicios públicos tuviese como consecuencia la declaración de responsabilidad, no obstante de que es la persona agraviada o afectada a quien le correspondía comprobar la existencia de la responsabilidad.

¹⁶⁴ De Jurisprudencia, Monografías, *Responsabilidad del Estado y de las Administraciones Públicas*, Madrid, España, La Ley, 1992, p. 168.

¹⁶⁵ Mir Puigpelat, Oriol; *op. cit.*, p.182.

Ahora bien, este modelo de responsabilidad francesa no sólo ha sido determinado desde el aspecto teórico, sino que en el ámbito de la jurisprudencia se ha determinado la necesidad de que la falta del servicio sea considerada como grave para que nazca una responsabilidad administrativa. De igual forma se estima necesario precisar el hecho de que si bien en el modelo de responsabilidades francés la carga probatoria para comprobar la existencia de una responsabilidad administrativa corresponde a la víctima, también la jurisprudencia ha sostenido la existencia de un principio de presunciones de culpa en los servicios, a través de los cuales se exime a los afectados de comprobar la lesión y se señala que es la administración quien debe comprobar la inexistencia de la responsabilidad imputada, éste principio únicamente es aplicable en los casos de daños sufridos por pacientes en hospitales públicos y en el caso de usuarios de obras y vías públicas.

Puigpelat sostiene que los supuestos de responsabilidad objetiva más recurrentes en Francia son principalmente los siguientes: daños accidentales sufridos por terceros como consecuencia de la existencia, ejecución o funcionamiento de obras e instalaciones públicas, daños sufridos por colaboradores ocasionales de la administración y daños derivados de cosas, métodos y situaciones especialmente peligrosos, como el uso de explosivos, armas de fuego o instalaciones eléctricas.¹⁶⁶

Aunado a lo anterior, la responsabilidad objetiva de la administración en Francia se encuentra subordinada a la existencia de dos requisitos fundamentales, consistentes en el hecho de que el daño sufrido por la víctima sea anormal y especial. Por cuanto hace a la anormalidad, este requisito se refiere a la existencia de una suma gravedad, mientras que el daño especial se refiere a que el individuo sea plenamente identificable como un afectado por la acción administrativa lesiva.¹⁶⁷

¹⁶⁶ *Ibidem*, p.183.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p.185.

Pese a lo reacio de la administración francesa por reconocer la existencia de una responsabilidad administrativa plena a su cargo, resulta inobjetable la precisión con la que los legisladores franceses han especificado en casos particulares no sólo la existencia de una responsabilidad del Estado, sino además un conjunto de requisitos sólidos a través de los cuales se pretende blindar a la administración de reclamaciones infundadas pero sin inhibir el derecho de los ciudadanos para reclamar de la administración los daños que ésta pudiese haberles causado.

3.3.4. Italia

En Italia, al igual que en el caso de Alemania, la responsabilidad objetiva del Estado se circunscribe a ámbitos muy delimitados de la actuación administrativa. En dicho país la responsabilidad administrativa del Estado se encuentra sometida a una cláusula general de responsabilidad por culpa señalada en el artículo 2.043 del distante Código Civil de 1942¹⁶⁸ y de forma extraordinaria se pueden aplicar algunos otros supuestos específicos del mismo Código, el cual bien podría ser entendido como uno de los primeros ordenamientos en establecer la existencia de una responsabilidad administrativa en los Estados modernos.

En el derecho italiano indudablemente la existencia de la culpa resulta ser el elemento fundamental para la imputación de la responsabilidad. Inclusive, este criterio se ha reforzado plenamente con criterios jurisprudenciales en los que se ha establecido que la comprobación plena de la culpa a cargo del Estado es requisito fundamental para la declaración de responsabilidad administrativa.

Una de las cuestiones de suma importancia que se deben resaltar es el hecho de que la responsabilidad del Estado recae en una responsabilidad civil de la administración, más no en una forma de responsabilidad extraordinaria al derecho común.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p.177.

Como se advierte, Italia, si bien cuenta a la fecha con un sistema de responsabilidades que a la luz de naciones más adelantadas en la materia pudiese parecer obsoleto, no menos cierto es que adquiere el título como una de las naciones pioneras en reconocer la existencia de una responsabilidad de la Administración, aunque esta sea de carácter civil y la misma se encuentre condicionada a la comprobación plena de una culpabilidad inobjetable.

3.3.5. La responsabilidad administrativa del Estado en la Unión Europea

En el presente apartado se han analizado los modelos de responsabilidad administrativa que imperan en cuatro países europeos, los cuales adicionalmente, forman parte de la Unión Europea. Ahora bien, es necesario resaltar que con independencia de las medidas individuales que en cada una de las naciones previamente indicadas se hayan adoptado en las naciones analizadas para enunciar la existencia de una responsabilidad administrativa, la Unión Europea, desde su misma conformación ha constreñido a la totalidad de sus estados miembros a responsabilizarse por su actuación administrativa.

Lo anterior se puede comprobar si se analiza el contenido del artículo 288 del Tratado de la Unión Europea, el cual dispone lo siguiente:

En materia de responsabilidad extracontractual, la Comunidad deberá reparar los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

Como es posible advertir, la existencia de una responsabilidad administrativa en toda la Unión Europea es una premisa obligatoria para los Estados miembros, cuya omisión no sólo puede ser reclamada por los particulares miembros ante el ente

mismo, sino en instancia judicial ante las autoridades de la Unión Europea, con sede en Bruselas, quienes cuentan con la plena facultad para constreñir a cualquiera de sus Estados para reparar los daños causados a particulares a causa de su actividad administrativa.

CAPÍTULO IV

RESPONSABILIDAD OBJETIVA DIRECTA GLOBAL EN EL EJERCICIO U OMISIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

Con base en la totalidad de elementos que se han desarrollado en la presente investigación, en este capítulo me avocaré a articular la figura jurídica de la responsabilidad global en la función administrativa del Estado con el objeto de que esta figura sea susceptible de insertarse adecuadamente en nuestro sistema de derecho mexicano y a través de la presente investigación se aporten elementos teóricos y jurídicos que abunden en favor de la discusión en torno al hecho de que las funciones y atribuciones administrativas del Estado deben ser entendidas como nociones que engendran en su seno una responsabilidad inalienable para el Estado con relación a sus gobernados, derivada de la cual, los particulares cuenten con la potestad de reclamar jurídicamente al Estado las afecciones que sean causadas con motivo de su función administrativa y de ésta forma garantizar una adecuada restitución de las afectaciones causadas, o en su defecto la reparación o indemnización por los mismos.

4.1. El problema semántico de la responsabilidad objetiva directa global en la función administrativa del Estado

En la presente investigación se ha expuesto el hecho de que aludir a la responsabilidad objetiva directa de carácter global en la función administrativa del Estado es un tópico que se encuentra inmerso en algunos ordenamientos dentro del sistema jurídico mexicano,¹⁶⁹ e inclusive, si se pretende otorgar un enfoque de categoría preponderantemente académica al tópico indicado, es posible advertir que diversos autores han expuesto diversas posturas en torno al tema de la investigación que se realiza. No obstante, uno de los principales horizontes teóricos

¹⁶⁹ Como se ha ilustrado, en diversos ordenamientos se alude a responsabilidades del Estado de corte objetivo y directo, pese a que no se establezca esta categoría de forma enunciativa.

a los que se ha enfrentado la presente investigación ha sido precisamente el navegar en el terreno de un concepto jurídico indeterminado respecto del cual no es posible encontrar una noción homologada del tema en cuestión, pues la figura jurídica de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado se enfrenta a dos panoramas que a continuación se exponen.

4.1.1. Las dificultades de la conceptualización teórica

Previamente se ha mencionado que la conceptualización de nuestro objeto de estudio se enfrenta a dos horizontes teóricos respecto de los cuales abundaremos en el presente apartado. En primer término, uno de los fenómenos que circunda en torno a la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado es la plena indeterminación de esta noción, pues en algunos estudios se aborda de forma directa el contenido de la figura jurídica pero sin ofrecer al lector una noción o categoría previa respecto al objeto que se está estudiando, lo cual hace presumible la idea de que se estima la existencia de un saber homologado o cuanto menos estructuralmente unificado en torno al objeto de estudio.¹⁷⁰

Por otra parte, el segundo panorama teórico al que se enfrenta el tópico de las responsabilidades objetivas directas de naturaleza global en las actuaciones administrativas del Estado es la existencia de múltiples pero contradictorias, e inclusive en determinados casos incompatibles, conceptualizaciones respecto a lo que debe ser comprendido como una responsabilidad objetiva directa global en las actuaciones administrativas del Estado. Lo anterior toda vez que la concepción que se plantea en torno a nuestro objeto de estudio varía diametralmente entre cada uno de los expositores en función de las tendencias académicas o normativas que se desarrollan. Así por ejemplo, en el caso de Oriol Mir Puigpelat, la noción de nuestro tema se centrará en argumentar que debe nacer una responsabilidad objetiva y directa del Estado únicamente en aquellos casos en que alguna norma

¹⁷⁰ Es fenómeno bien podría interpretarse como una noción de corte gadameriano, en la que se le otorga un valor primordial a la precomprensión de un objeto, cuyo desarrollo a través del texto tiene como consecuencia una plena comprensión.

así lo establezca específicamente, ello en virtud de su tendencia hacia un sistema de responsabilidades patrimonial cerrado,¹⁷¹ mientras que en el caso de Jesús González Pérez podemos encontrar un acercamiento un poco menos cerrado en torno al fenómeno de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, al proponerse no sólo la preexistencia de responsabilidades del Estado en cuanto a sus actuaciones administrativas, sino además al abundar en el tema de las responsabilidades por actos judiciales y legislativos.¹⁷²

Estos dos panoramas que se esbozan en torno a la inexistente determinación conceptual de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado genera una diversidad de retos y complejidades inmersos en el campo de varias áreas del conocimiento humano, pues abordar el análisis de un objeto sin definir puntualmente con anterioridad una sólida conceptualización bien puede crear disyuntivas en el conocimiento, la comprensión e inclusive la semántica.

4.1.2. Conceptualizaciones normativas de la responsabilidad administrativa del Estado

Una vez explicado el contexto de la indeterminación teórica que existe respecto al objeto motivo de la presente investigación en el campo académico procederé a analizar las conceptualizaciones de corte normativo que circundan en torno a la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado.

Por principio de cuentas es menester aludir a la primera concepción de responsabilidad objetiva directa a cargo del Estado que se plasmó en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante la adición al texto

¹⁷¹ Mir Puigpelat, Oriol, *op. cit.*

¹⁷² González Pérez, Jesús, *op. cit.*

constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 14 de junio de 2002, la cual señalaba en el segundo párrafo del artículo 113 lo siguiente:¹⁷³

“Artículo 113...

*La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.*¹⁷⁴

A consecuencia de la reforma constitucional se emitió una Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual de igual forma nos ofrece un panorama normativo del concepto de esta responsabilidad, la cual en su primer artículo indica expresamente lo siguiente:

*“Artículo 1º. La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia”.*¹⁷⁵

Si se analiza de forma conjunta el contenido de los dos preceptos legales indicados con anterioridad se puede advertir que la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, desde el punto de vista estrictamente

¹⁷³ Previamente hemos referido que derivado de las diversas reformas constitucionales así como de la implementación del denominado Sistema Nacional Anticorrupción, el contenido literal del párrafo analizado se trasladó al último párrafo del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde aún se encuentra expresamente indicado.

¹⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: CPEUM, art.113, 2002, México.

¹⁷⁵ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado: LFRPE, art. 1, 2003, México.

normativo, puede conceptualizarse como la obligación del Estado para indemnizar a los particulares, que sean afectados en sus bienes y derechos, cuando se realiza una conducta administrativa irregular con consecuencias patrimoniales. Ahora bien, en este sentido no es óbice mencionar que, como se puede advertir, hasta el presente punto, en el ámbito legislativo en ningún momento se alude a una responsabilidad “global” en la función administrativa del Estado, circunstancia que deriva de que la naturaleza global es precisamente el aporte puntual que pretende desarrollarse en la presente investigación, mismo que se desarrollará posteriormente, pero que, con el objeto de brindar la mayor claridad para efectos semánticos, se refiere a una modalidad de responsabilidad enunciativa, más no limitativa, en la que se replantea el soporte epistemológico de la responsabilidad, transitando de una responsabilidad por actos administrativos irregulares, hacia una responsabilidad que se encuentra inmersa en la potestad conferida al Estado para dar cumplimiento a la función administrativa encomendada.

No resultaría aventurado señalar el hecho de que la noción normativa que nos propone el texto constitucional y su respectiva ley reglamentaria bien podría encontrar algunas complejidades palpables al momento de pretender adecuar esta noción a la configuración de casos específicos. Esta complejidad semántica ya ha sido planteada en el terreno judicial, cuya conclusión se resume en el contenido de la tesis jurisprudencial con registro digital no. 169424, cuyo texto literalmente expresa lo siguiente:

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.

Del segundo párrafo del numeral citado se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, la cual será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. A la luz del proceso legislativo de la adición al artículo 113

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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; mientras que la "responsabilidad objetiva" es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.¹⁷⁶

De la interpretación de la jurisprudencia indicada previamente y para concretar los elementos concomitantes que se advierten en las normas de derecho positivo, destacaremos que en la norma no se expone una conceptualización respecto a lo que es la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado,¹⁷⁷ pero si nos ofrece una categoría puntual respecto a los casos en los que es posible determinar que se configura esta responsabilidad objetiva y directa, circunscribiéndola en el plano meramente patrimonial, cuando alguno de los órganos del Estado despliega una conducta irregular y consecuentemente produce en un particular un daño o un perjuicio, en sus bienes o en su persona, obligando, en consecuencia, al pago de una indemnización, en los términos y condiciones establecidos en la ley.

4.1.3. Propuesta de conceptualización teórica

¹⁷⁶ Tesis: P./J.42/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Novena Época, junio de 2008, p.722.

¹⁷⁷ Dicha cuestión no podría ser atribuida a una mala técnica legislativa, pues la principal función del aparato legislativo es articular las instituciones, más no definir las, toda vez que dicha tarea, en su caso bien puede ser campo fértil para la doctrina.

Una vez explicado el contexto de la indeterminación teórica y jurídica que circunda en torno al objeto de investigación motivo de la presente tesis, procederé a proponer una conceptualización de la responsabilidad objetiva directa global en la función administrativa del Estado a través de la cual sea posible agrupar los elementos y componentes que convergen en torno a ésta figura teórico jurídica.

Para ilustrar adecuadamente algunos elementos que se estima son inherentes a la responsabilidad objetiva directa global en la función administrativa del Estado analizaremos uno de los principales planteamientos que Jesús González Pérez expone en torno a la responsabilidad patrimonial de los entes públicos en su magistral obra “Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas”:

Cuando el Estado -o cualquier otro ente público- administra, es un sujeto de Derecho, sometido al Derecho, que trata de realizar determinados intereses, relacionándose con otros sujetos de Derecho. El Estado, entonces, es parte de relaciones jurídicas, derivadas de su actuación. Es titular de un interés en juego - el interés público- asignado por el Derecho y conforme al Derecho. Por ello, la doctrina de la personalidad jurídica del Estado se ha planteado en su acción administrativa. Porque el Estado, en cuanto administrador, es sujeto de Derecho.¹⁷⁸

Mediante una plena concordancia con el planteamiento señalado por el autor español, señalaré que en efecto, una conceptualización teórica de la responsabilidad administrativa objetiva y directa del Estado de corte global, como la que se presenta en esta investigación, debe partir de la premisa de que toda actividad administrativa efectuada entre el Estado y sus gobernados crea, reconoce, modifica o extingue alguna situación jurídica a favor o en contra del segundo de los mencionados, lo cual implica el hecho de que la entidad pública puede, en ejercicio u omisión de su actividad administrativa generar alguna acción administrativa lesiva que afecte los derechos, propiedades o posesiones de un gobernado, ante lo cual

¹⁷⁸ *Ibidem.* p. 53.

el Estado debe de ser entendido no sólo como un sujeto creador del derecho, sino también como una entidad objeto de derechos y obligaciones tal y como lo somos la totalidad de gobernados en nuestro sistema jurídico mexicano.

La idea previamente desarrollada justifica el hecho de que las Naciones – Estado contemporáneas no solamente deben ser entendidas como entidades que articulan un aparato gubernamental cuyo poder debe ser ilimitado, tal como en su momento lo proponía el inglés Hobbes, sino que por el contrario, en virtud de que la evolución de las formas de organización políticas y sociales tienden, cada vez con mayor fuerza, a centrar el Estado como la entidad que debe de velar por los intereses del individuo libre e igual tal como lo planteó el inglés Locke, los Estados – Nación contemporáneas no sólo deben ser quienes ejecutan el derecho, sino que también deben estar sometidos a él.

Una vez precisado lo anterior es posible conceptualizar a la responsabilidad objetiva directa global en las actuaciones administrativas del Estado¹⁷⁹ como un deber inherente a las actuaciones del ente estatal, que lo constriñe a cumplir adecuadamente las facultades y atribuciones conferidas en la función administrativa, cuyo ejercicio otorga a los gobernados la potestad jurídica de reclamar las afectaciones objetivas directas sufridas a consecuencia de una acción administrativa lesiva.

La conceptualización previa parte de la hipótesis de que la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado debe ser entendida como un deber, lo cual encuentra sentido si partimos de la idea de que todos los actores sociales contamos con un conjunto de derechos y deberes ante nuestros similares, por lo que si esta idea es aplicable a las relaciones entre dos individuos, luego

¹⁷⁹ Se habla de responsabilidad aludiendo a un sentido singular del vocablo en razón de que se expone a la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado como una figura jurídica única e indivisible que es inmanente a todos aquéllos casos particulares en los que se configuren los supuestos de existencia que se desarrollarán con posterioridad.

entonces también podría ser aplicable en las relaciones que vinculan a una entidad gubernamental con un individuo.

Con esta propuesta de conceptualización se pretende agrupar la comprensión del término responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, por lo menos en cuanto a las enunciaciones y referencias que se aluden en el presente trabajo de investigación.

De igual forma, en relación a la conceptualización propuesta, es menester precisar el hecho de que tal como se ha referido previamente y como se pretende clarificar con posterioridad, existen dos grandes modelos de responsabilidad objetiva, uno de ellos puede ser denominado como un sistema de responsabilidades aislado que pugna por el reconocimiento restringido de la responsabilidad del Estado, únicamente en aquéllos casos en que la norma previamente así lo establezca y otro, comúnmente denominado como un sistema global de responsabilidades en el que se propone la idea de que existe responsabilidad en todas aquéllas actuaciones administrativas que dañen a un particular, pese a la inexistencia de una norma específica aplicable a cada caso concreto. La precisión que se puntualiza con anterioridad es antesala para señalar el hecho de que, al no precisar en la definición propuesta la necesidad de que exista una norma previa que en cada caso garantice la existencia de una responsabilidad administrativa del Estado y únicamente señalar como supuesto de existencia el que exista una facultad o atribución previa de la administración del Estado, claramente me inclinaré por la defensa de una responsabilidad administrativa global en las actuaciones administrativas del Estado, postura que pretendo defender con posterioridad.

4.2. Responsabilidad objetiva

En la presente investigación se pretende defender la preexistencia de una responsabilidad objetiva y directa de naturaleza global en las actuaciones del

Estado, no obstante, la simple enunciación de este tema constituye en esencia un deber para clarificar el conocimiento de los dos elementos que convergen en torno a la responsabilidad del Estado: lo objetivo y lo directo, concatenadas ambas bajo una óptica global. En este apartado pretendo clarificar el primero de los elementos para homologar el conocimiento en torno al tema e integrar un aparato categorial sólido para la adecuada comprensión del tema.

Para iniciar el desarrollo relativo a la responsabilidad de naturaleza objetiva es conveniente aludir a la noción que nos proporciona Rafael de Pina Vara en su Diccionario de Derecho, quien define a la responsabilidad objetiva de la siguiente forma:

Responsabilidad objetiva. Es aquélla que emana de un riesgo creado, que se traduce en un evento dañoso, de cuyas consecuencias perjudiciales está obligada a responder la persona que, en cierto modo se encuentra en situación de recibir algún beneficio de la actividad susceptible de ocasionar el daño.¹⁸⁰

En la noción ofrecida por Rafael de Pina Vara encontramos que existe una responsabilidad objetiva cuando existe un riesgo creado que se traduce en un hecho dañoso, cuestión que si adaptamos al tema de la responsabilidad objetiva del Estado, invita a reflexionar en la preexistencia de una dualidad entre un riesgo creado, el cual se puede traducir en una facultad administrativa del Estado, cuyo ejercicio u omisión engendran la posibilidad de causar una afectación a un particular y un hecho dañoso, que bien puede traducirse en lo que previamente hemos definido como una acción administrativa lesiva.

Concretando la idea que se desarrolla previamente, hablar de una responsabilidad objetiva a cargo del Estado puede entenderse como la comprobación de la existencia de una norma de derecho positivo, en la cual se consagra una facultad o

¹⁸⁰ De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México DF, Editorial Porrúa, 1965, p.443.

atribución a cargo del ente administrativo que lo constriñe a actuar u omitir cierta conducta.

La objetividad en el tema de la responsabilidad administrativa del Estado resulta ser un elemento de vital importancia en razón de que a través de este es posible diferenciar las reclamaciones infundadas de un particular, de aquéllas que sí se encuentran sustentadas por una norma que legitima la existencia de una relación dual entre un sujeto activo y uno pasivo.

De igual forma, hablar de una responsabilidad objetiva en el sentido en que se desarrolla el presente texto implica salvaguardar el principio de seguridad jurídica no sólo en favor de los particulares, sino también del Estado mismo, ello si retomamos la idea de que tal como se ha referido, el ente gubernamental debe ser entendido como sujeto de derechos y obligaciones también,

Como se ha referido previamente, el sistema de responsabilidad objetiva y directa del Estado en México es apenas emergente, lo que ha dado lugar a muy poco desarrollo e inclusive interés académico al respecto tanto en nuestro país como en gran parte de Latinoamérica. No obstante, en el caso de Europa existe un enconado debate entre la conveniencia o no de articular un sistema global de responsabilidades a cargo del Estado, en el cual se entiende que dentro de un sistema global de responsabilidades la simple existencia de una norma en la que se consagra una facultad o atribución del Estado obliga a éste a velar por su adecuado cumplimiento y consecuentemente faculta a los particulares a reclamar por las afectaciones que le sean causadas a consecuencia de esta actividad administrativa. No obstante, la gran amplitud de este sistema global de responsabilidades objetivas es el punto que han atacado con mayor énfasis los detractores de éste sistema.¹⁸¹

¹⁸¹ Oriol Mir Puigpelat, en su obra *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema* critica severamente el sistema global de responsabilidades administrativas, ello bajo diversos argumentos, entre ellos la sostenibilidad económica, la existencia de sistemas cerrados de responsabilidad en Europa, la persecución del lucro por parte de los particulares, entre otros acertados razonamientos, empero, en la presente investigación se estima que si se logra la concreción de un adecuado modelo de responsabilidad objetiva y directa en las actuaciones administrativas del Estado que estructure un conjunto de supuestos de

La objetividad, bien podría ser el pilar fundamental que podría dilucidar la conveniencia o no de adoptar un sistema global de responsabilidades administrativas del Estado, pues si bien su ambigüedad implica algunos riesgos, la adecuada articulación de la objetividad también puede ser el elemento que garantice la seguridad de nuestro propio sistema jurídico, pues si partimos de la idea de que existe una responsabilidad objetiva cuando se comprueba la existencia de una norma que consagra una facultad o atribución a cargo del Estado, luego entonces se entiende que la objetividad debe ser el punto de partida para comprobar que se ha generado una acción administrativa lesiva, pues para aquellos casos en los que no exista una atribución o potestad normativa, claramente nos encontraremos en otros terrenos de acción tales como el caso del derecho penal.

Además, la objetividad bien puede ser entendida como una transmutación del principio de seguridad jurídica, pues si se vive en un sistema en el que todo acto jurídico tiene también una consecuencia jurídica, el cumplimiento de la responsabilidad objetiva en la función administrativa del Estado no puede tener mayores efectos que el constreñirlo precisamente a actuar de la forma en que la norma le indica que actúe, dotando así a los ciudadanos de una herramienta jurídica que permite garantizar el adecuado ejercicio de la función administrativa.

La objetividad además garantiza la necesidad de comprobar, sin cabida para la existencia de duda razonable, la norma de la cual deriva la génesis de una reclamación de responsabilidad del Estado y consecuentemente la realización de una acción u omisión de carácter administrativo.

Esta objetividad, al menos en el sentido que se aborda en la presente investigación, igualmente puede ser una herramienta a través de la cual se disminuya el peso que los pseudo argumentos subjetivos pueden tener en la judicialización de la

existencia sólidos y verificables, no sólo disminuiríamos los riesgos a los que Puigpelat alude, sino también contribuiremos en gran medida a un establecimiento de un Estado responsable ante sus gobernados, lo cual se argumenta con posterioridad. Véase: Mir Puigpelat, Oriol, *op. cit.*

reclamación de la responsabilidad global en la función administrativa del Estado, pues con ella, el juzgador puede contar con un parámetro estandarizado perfectamente definido y consecuentemente la discusión judicial principal ya no habrá de versar en torno a si al Estado se le debe atribuir o no alguna clase de responsabilidad general en algunas circunstancias genéricas y en cambio, la discusión se podrá centrar en torno a las particularidades del caso concreto, otorgando mayor relevancia al nexo causal sobre la preexistencia de una función administrativa.

Para culminar las manifestaciones desarrolladas en este apartado, es preciso que aclaremos el hecho de que la jurisprudencia mexicana también se ha pronunciado en torno a lo que debe ser entendido como una responsabilidad objetiva, pues el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva, en la tesis de jurisprudencia 43/2088 de rubro y texto siguientes:

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA. La adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, tuvo por objeto establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados en los bienes y derechos de los ciudadanos, otorgándole las características de directa y objetiva. La diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva radica en que mientras ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, aquélla se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa. Por otra parte, del contenido 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 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 el artículo 113 constitucional 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."¹⁸²

Con relación a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación existen algunos puntos respecto de los cuales es conveniente realizar algunas observaciones. En primer lugar, se destaca el hecho de que la responsabilidad objetiva se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa, es decir que no está condicionada a la existencia de una negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, empero, se precisa que el artículo 113 de la Constitución únicamente alude a la responsabilidad para el caso de la actividad administrativa irregular, concluyendo el hecho de que se configura una responsabilidad objetiva cuando los actos de la administración son anormales o ilegales, es decir cuando no se atiende a los parámetros mismos establecidos en las normas. Esta situación claramente coincide con el desarrollo teórico que se propone en el presente apartado, ya que en él igualmente se estima que la objetividad subyace derivado de la existencia de una norma de derecho positivo cuya observancia es irregular o inclusive, omisa.

4.3. Responsabilidad directa

¹⁸² Tesis de jurisprudencia P./J. 43/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta del tomo XXVII, Novena Época, junio de 2008, p. 719.

Hablar de una responsabilidad directa del Estado es una cuestión que nos remite a un ejercicio filosófico vinculado a través de una dualidad indivisible. Las responsabilidades directas del Estado pueden ser entendidas como dos nociones distintas pero que a su vez se encuentran íntimamente relacionadas.

En primer término y posiblemente el mayor reto para la comprensión de las responsabilidades directas administrativas, para efectos de la presente investigación, señalaremos que se configura una responsabilidad directa del Estado cuando existe una plena comprobación de que ha sido el Estado quien directamente ha ejercido una actividad u omisión administrativa a través de la cual se ha generado un daño o un perjuicio a un particular.

Previamente hemos señalado el hecho de que la responsabilidad objetiva se caracteriza por la comprobación de una función o atribución administrativa cuya acción irregular u omisión haya generado la materialización de una acción administrativa, resumiendo a las responsabilidades objetivas como el nexo entre la facultad y o atribución y la actuación administrativa, mientras que para el caso de la responsabilidad directa ésta se refiere a un nexo entre la acción u omisión administrativa y el daño generado.

Ahora bien, esta primera noción de las responsabilidades directas parece ser comprensible en el plano más abstracto de su enunciación, empero representan un gran reto para su aplicación en diversas esferas jurídicas dentro de un sistema de derecho previamente estructurado, pues la simple manifestación de esta idea nos remite a la formulación de una pregunta ineludible: ¿De qué forma podría comprobarse plenamente que es la actividad administrativa la causante directa de un daño que ha afectado a un particular?

Bien, al efecto parece que la respuesta inmediata al cuestionamiento previo es otorgar especial relevancia al conocimiento veritativo de los hechos que acontecen

en torno a lo que he denominado la *acción administrativa lesiva*,¹⁸³ la cual puede ser entendida como toda acción u omisión derivada de una función o atribución administrativa, previamente establecida en una norma positiva, a través de la cual se genera un daño a un particular, susceptible de ser reclamado judicialmente.

El conocimiento veritativo de los hechos que se materializan dentro de una esfera jurídica es una noción que desarrolla magistralmente Edgar Aguilera en su obra *Jusnaturalismo procedimental, debido proceso penal y epistemología jurídica*,¹⁸⁴ respecto de la cual señalo que en efecto, tal como lo propone el autor, es necesario que el modelo jurídico procedimental actual evolucione hacia un modelo que no priorice la dogmática procedimental como la corriente primordial que debe imperar en la impartición de la justicia, sino que sea la obtención de la verdad la prioridad del sistema de derecho propiamente.

Ahora bien, para poder obtener un conocimiento veritativo de los hechos que concurren en torno a un caso específico en el que se reclame o se encuentre en duda la posible materialización de una responsabilidad directa de corte administrativo a cargo del Estado, y de esta forma resulte posible determinar que en efecto haya sido el Estado quien de forma directa haya causado la acción administrativa lesiva debemos tomar en consideración tres elementos fundamentales, los cuales desarrollaremos en el siguiente subcapítulo pero que no es óbice adelantarlos enunciativamente aunque sin profundizar en su contenido: la preexistencia de una función o atribución administrativa del Estado, el nexo causal y la comprobación de una acción administrativa lesiva.

Cuando los tres elementos previamente indicados confluyen en un mismo plano estaremos en posibilidades de determinar si es que es el Estado quien a través de

¹⁸³ Al carecer de un adecuado aparato categorial en torno a las acciones administrativas que generan daños en los particulares, así como derivado de la inexistencia de nociones homologadas respecto a esta conducta, propongo la utilización de este signo lingüístico a través del cual es posible agrupar, una gran mayoría de los casos en los que el Estado genera afectaciones a los particulares.

¹⁸⁴ Aguilera García, Edgar, *Jusnaturalismo procedimental, debido proceso penal y epistemología jurídica*, Ciudad de México, Tirant to blanch, 2017.

su actividad administrativa ha generado o no directamente una acción administrativa lesiva.

Desarrollando la noción previa la existencia de una responsabilidad administrativa directa puede ser explicada a través de la interpretación de los tres elementos que se han expuesto previamente en cada caso concreto: a) en primer término estaremos ante una responsabilidad administrativa directa cuando se comprueba que existe un acto u omisión de una norma administrativa en la que se consagra una facultad o atribución a cargo del Estado;¹⁸⁵ b) en segundo término, se debe comprobar que fue la acción u omisión administrativa la que de forma directa causó la acción que generó un daño o lesión a un particular, encontrando una justificación bajo el modelo de causa-efecto que ha imperado en diversos campos de la ciencia; c) y finalmente debe existir prueba fehaciente de la configuración de un daño objetivo que bien puede ser determinado por un experto en la materia según el caso en que se trate, ello siempre empleando las herramientas de ofrecimiento, desahogo y valoración de probanzas.

Hasta aquí hemos desarrollado la noción de una responsabilidad administrativa directa del Estado cuando existe plena comprobación de que ha sido el Estado quien directamente ha ejercido una actividad administrativa a través de la cual se ha generado un daño o un perjuicio a un particular, empero, previamente hemos señalado que hablar de una responsabilidad directa en este sentido tiene una doble

¹⁸⁵ Una multiplicidad de autores, se han pronunciado en contra de un sistema de responsabilidades global de las administraciones públicas, entre ellos el destacable español Oriol Mir Puigpelat, ello bajo el sustento de que no es adecuado señalar de forma genérica la preexistencia de una globalidad de responsabilidades en todas las actuaciones administrativas y que en su lugar, resultaría más adecuado crear un sistema de responsabilidades “cerrado” en el que las responsabilidades administrativas del Estado únicamente sean engendradas en aquéllos casos en los que una norma así lo establezca expresa y previamente. No obstante, en la presente investigación discernimos de esa postura en razón de que se estima que todas aquéllas actividades administrativas del Estado en las que se genere un perjuicio objetivo y directo a algún gobernado debe de ser adecuadamente subsanada o restituida sin la necesidad de que una norma previa lo indique pues la responsabilidad global ha sido consagrada en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que si se omitiera la adecuada reparación de derechos de un particular se estarían violentando sus derechos fundamentales, por lo que el debate central en torno a si en efecto debe existir una reparación o indemnización para los sujetos de una acción administrativa lesiva deberá quedar en el terreno de los órganos judiciales en particular.

vertiente, pues bien, en segundo término estaremos ante una responsabilidad directa cuando sea el Estado, a través de su administración, quien tenga la obligación directa de responder por la acción administrativa lesiva, ello sin perjuicio de que posteriormente se pueda ejercer un procedimiento a una persona concreta para que ésta reintegre a la administración cuando sea su conducta la que por dolo, culpa o negligencia grave haya causado la materialización de la acción administrativa lesiva.

Esta noción responde además a la idea de que si se ha comprobado que el Estado es el responsable de una acción administrativa lesiva no existe ente diverso que pueda asumir responsabilidad alguna o a quien se le pueda reclamar judicialmente el subsanamiento, reparación o indemnización por afectaciones causadas sino al Estado.

En este punto bien podría pensarse que uno de los grandes retos para la existencia de una responsabilidad directa del Estado es la idea de pensar que son las personas que se encuentran articulando a la administración pública quienes en realidad generan el perjuicio reclamado y no así el Estado propiamente. En defensa de la postura que se asume en la presente investigación, es pertinente precisar que si bien el ente administrativo es ejercitado por personas, sean estos, servidores, funcionarios, trabajadores del Estado, etc, en el caso de la responsabilidad administrativa nos encontramos ante una relación de derecho público en el que existe un relación que vincula a los particulares con el ente público, más no a los gobernados con las personas que se encuentran en ejercicio de alguna función o actividad administrativa, por lo que el único sujeto obligado ante los particulares es el Estado propiamente, más no los servidores que se encuentran en ejercicio de la función pública propiamente.

Como es posible advertir en este punto, se puede también englobar a las responsabilidades directas del Estado como aquéllas en las que sea el ente administrativo quien se encuentre obligado jurídicamente frente a un particular, ello

sin perjuicio de que posteriormente la administración pública, de forma interna, determine ejercitar alguna clase de acción o mecanismo legal en contra de un particular.

La información que se ha presentado en el presente apartado ilustra claramente la importancia que tiene comprender adecuadamente la noción de las responsabilidades directas del Estado, así como las implicaciones jurídicas que las mismas generan.

4.4. Supuestos de existencia para la configuración de una responsabilidad objetiva directa global en la función administrativa.

En el desarrollo previo se ha pretendido diseccionar transversalmente a la responsabilidad objetiva directa en la función administrativa del Estado ofreciendo una conceptualización teórica de la figura jurídica, así como una explicación de los elementos que la conforman, pero uno de los grandes retos a los que se enfrenta la investigación jurídica, es precisamente la dificultad para trasladar los productos desarrollados en el plano teórico a la praxis jurídica propiamente esquematizada. Derivado de ésta recurrente problemática, en el presente apartado se pretende ofrecer un panorama respecto a los elementos que se estiman como los supuestos de existencia para determinar con claridad si nos encontramos o no ante un caso de responsabilidad objetiva directa global en la función administrativa del Estado.

Previamente se ha referido que una de las mayores críticas que se han formulado en torno a los sistemas globales de responsabilidades administrativas del Estado es la amplitud, y ocasionalmente ambigüedad, que la falta de precisión en la integración del sistema implica, pero en la presente investigación se parte de la premisa que de si bien es cierto que un sistema global implica ciertos riesgos como la suficiencia presupuestaria o la ambición interna de los particulares, no menos cierto es que si al sistema global se le colocan los contrapesos jurídicos pertinentes,

el Estado mexicano bien podría ser considerado como un Estado responsable frente a los particulares, sin poner en riesgo la continuidad del mismo.

Por lo anterior, en el presente subcapítulo me avocaré a definir y articular un conjunto de supuestos o elementos que deben condicionar la configuración de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, no sólo para dotar a los particulares de seguridad y certeza jurídica respecto al hecho de que el Estado asumirá la responsabilidad que emana de su función administrativa, sino también para equilibrar el sistema en igual medida a favor del Estado y garantizarle al mismo que los riesgos de la adopción de un sistema de responsabilidad administrativa en el sentido que se propone en la presente investigación, si bien no pueden ser eludibles, si pueden ser disminuidos diametralmente.

Discurrir en torno a los supuestos de existencia del objeto de investigación que se analiza implica asumir que, desde un punto de vista sistémico, la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado puede ser entendido como un sistema que a su vez está compuesto por un conjunto de subsistemas cuya existencia es condicionante imprescindible para la conformación del sistema, ya que la simple ausencia de alguno de los supuestos que se proponen pondrían en duda la actualización del modelo jurídico propuesto.

Sea entonces esta justificación, la que sustente desde el plano teórico y jurídico, la necesidad de enunciar con claridad y puntualidad los supuestos de existencia que deben converger y coexistir para que se estime la configuración de una responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, los cuales a continuación se exponen con precisión.

4.4.1. Relación entre el sujeto activo y pasivo

Posiblemente, en la escala teórica más abstracta del tema que se investiga, se encuentra la relación que vincula al sujeto activo con el sujeto pasivo dentro de los casos en los que se reclama la existencia de un caso de responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, motivo por el cual, precisar las características de esta relación y de los sujetos que ella vincula resulta ser por demás trascendente.

En primer lugar, se debe partir de la idea de que cuando se habla de actuaciones administrativas del Estado, invariablemente nos encontramos ante relaciones de derecho público, las cuales vinculan al ente gubernamental con los gobernados, ya que si bien es cierto el Estado también puede materializar actos concernientes al derecho privado, no menos cierto es que para el caso de las actuaciones administrativas, éstas se encuentran invariablemente delimitadas al derecho público, ya que en sólo en este régimen jurídico es posible enunciar la existencia de una responsabilidad a cargo del Estado en el sentido propuesto en esta investigación.¹⁸⁶

4.4.1.1. El particular directamente afectado o sujeto pasivo

Posiblemente, en la escala teórica más abstracta del tema que se investiga, se encuentra la relación que vincula al sujeto activo con el sujeto pasivo dentro de los casos en los que se reclama la existencia de responsabilidad objetiva directa derivada de la función administrativa del Estado, motivo por el cual, precisar las características de esta relación y de los sujetos que ella vincula resulta ser por demás trascendente.

Para el caso de la responsabilidad que se investiga es preciso aludir a la existencia de una relación dual en la que dos sujetos se encuentran vinculados

¹⁸⁶ En el caso europeo, al tipo de responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado también se le ha denominado responsabilidad extracontractual de las administraciones públicas. Véase: De Jurisprudencia, Monografías, *op. cit.*

recíprocamente. Esta relación se articula en el plano del derecho público entre un particular y una entidad gubernamental, la cual es causante directa de la acción que se estima es objeto de responsabilidad.

El primero de los sujetos que se encuentran inmersos en esta relación dual es el ciudadano o particular, a quien también se le puede considerar como el sujeto activo de la relación, pero únicamente para aquéllos casos en los que ejerza alguna especie de mecanismo jurídico para reclamar al Estado su responsabilidad administrativa, momento en el que cambia la naturaleza pasiva del sujeto para convertirse en el activo de la reclamación judicial.

Con anterioridad se han enunciado algunas herramientas jurídicas que podrían resultar de utilidad para determinar la existencia de una responsabilidad directa a cargo del Estado, pero para el caso del sujeto pasivo o particular afectado son igualmente trascendentes las implicaciones que se deben considerar para determinar que un sujeto haya sido directamente afectado por la actividad administrativa y no por agentes secundarios o ajenos a ésta.

La adecuada delimitación del sujeto pasivo es además un gran reto en términos de la legitimidad, pues si partimos de la idea de que en la presente investigación se pretende ascender del plano teórico para articular una figura susceptible de ser insertada en nuestro sistema jurídico de derecho mexicano, el tema de la legitimidad que adquiere un particular para ejercitar los mecanismos legales a su alcance para reclamar la responsabilidad del Estado, es de suma vitalidad para blindar el sistema judicial de una multiplicidad de reclamaciones deliberadamente infundadas.

En este sentido, se parte de la idea de que si bien todos los particulares ejercemos cotidianamente algunas vinculaciones con el Estado, la calidad de sujeto pasivo se adquiere al momento en que un particular es perjudicado en su esfera de derechos

y consecuentemente adquiere la legitimación objetiva para incoar el procedimiento cuyo objeto sea el reconocimiento del derecho a la indemnización.¹⁸⁷

Extendiendo la premisa desarrollada previamente es necesario acentuar el hecho de que si bien en la actualidad, en el sistema jurídico mexicano predomina la noción de que la responsabilidad debe ser enmarcada en el plano patrimonial, no menos cierto es que ello no debe ser entendido como una limitación o restricción respecto al campo de los bienes tangibles, sino que la responsabilidad, incluso la de carácter patrimonial, también se puede articular en cuanto a derechos se refiere.

Así, siguiendo el pensamiento de Jesús González Pérez, quien indudablemente es uno de los teóricos que mayor completitud ha alcanzado por cuanto al conocimiento de las responsabilidades del Estado se refiere, será indemnizable, la lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, no sólo en los derechos de naturaleza patrimonial, sino también en los de personalidad, sea la lesión material o moral.¹⁸⁸

De igual manera, la norma mexicana nos ofrece un panorama respecto a los sujetos a quienes se les puede considerar como sujetos pasivos de la relación, al señalar en su artículo primero, al que ya hemos aludido anteriormente, lo siguiente:

“Artículo 1º. La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la

¹⁸⁷ Posteriormente enfatizaré en la necesidad de adoptar un sistema en el que se priorice la restitución de los derechos afectados sobre la indemnización económica y cuantificable del daño causado.

¹⁸⁸ González Pérez, Jesús, *op. cit.*, p. 204

*indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia”.*¹⁸⁹

En principio, es conveniente señalar que la amplitud de la norma permite sostener que los sujetos pasivos en la relación bien pueden regirse bajo la concepción de la persona, pudiendo ser sujeto pasivo dentro de la relación, no sólo las personas físicas, sino también las personas jurídico colectivas, cuando alguna de éstas sufra daños en sus bienes y derechos a consecuencia de la actividad administrativa del Estado. No obstante, anticipándonos a los predecibles riesgos que la articulación de un sistema global de responsabilidades implica, considero que la ambigüedad en la comprensión del sujeto pasivo puede generar sendos riesgos para la continuidad de los órganos gubernamentales, motivo por el cual existe la imperiosa necesidad de ofrecer soluciones teóricas para una adecuada demarcación del sujeto pasivo.

El ejercicio de los sistemas jurídicos presupone un conjunto de condicionantes ineludibles sin las cuales resulta improcedente articular los mecanismos legales previstos. Para el caso del sujeto pasivo, se estima que la concurrencia de un atributo específico podría solucionar la ambigüedad normativa que presentan las leyes que se relacionan con la responsabilidad del Estado en el sentido que se analiza, éste atributo es la capacidad.

Indudablemente la comprobación de la capacidad de la persona debe ser una condicionante ineludible para articular los mecanismos judiciales previstos en las leyes. En materia administrativa existe tanto una capacidad jurídica como una capacidad legítima.

En primer término, es preciso mencionar que la capacidad legítima para articular los mecanismos legales previstos en la norma es generada, al menos en materia de responsabilidad, en el momento mismo en que una persona se adolece de una

¹⁸⁹ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado: LFRPE, art. 1, 2003, México.

lesión causada por el ente gubernamental, siendo que la determinación respecto a si existió o no la lesión alegada habrá de constituir el fondo del litigio, por lo que basta que una persona señale con claridad las circunstancias de modo, tiempo y lugar, a través de las cuales resulte plenamente identificable la acción administrativa del Estado así como la lesión de la que se adolece el particular, siendo el nexo causal, el supuesto que habrá de dilucidar si existe o no la conexión material y jurídica necesaria para que se configure o no la responsabilidad alegada.

No obstante, la capacidad jurídica representa un horizonte de conocimiento cuya complejidad supera ampliamente el caso de la capacidad legítima, pues este tipo de capacidad nos constriñe a realizar una reflexión de dimensiones filosóficas incluso, a través de la cual sea posible conformar un estándar para determinar que personas son susceptibles de indemnización en virtud de que haber sufrido daños en sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, sin que tuviesen obligación jurídica de soportarlo.

Al efecto, para determinar quiénes cuentan con la capacidad jurídica no sólo para iniciar los procedimientos previstos en la norma, sino también para determinar si cuentan o no con la calidad de sujetos pasivos, se puede acudir a uno de los elementos que han sido analizados previamente: el carácter directo de la responsabilidad. Anteriormente se precisó que se configura una responsabilidad directa del Estado cuando existe una plena comprobación de que ha sido el Estado quien directamente ha ejercido una actividad administrativa a través de la cual se ha generado un daño o un perjuicio a un particular, circunstancia que implica el hecho de que para poder determinar si una persona que se adolece de una afectación cuenta o no con capacidad jurídica para accionar las instituciones previstas para reclamar la responsabilidad del Estado, debería poder precisar las circunstancias de modo, tiempo y lugar a través de las cuales se pueda dilucidar con claridad, que ha sido el Estado el generador de la conducta causante de la lesión de la cual se adolece el particular.

Con este mecanismo se pretende blindar a la entidad administrativa de las previsibles reclamaciones infundadas que se pudiesen generar con la intención de obtener un lucro indebido por parte de los particulares, cuestión que además puede encontrar apoyo en la coexistencia de dos principios de derecho cuya relevancia se destaca a continuación.

En primer lugar, una de las premisas de mayor tradición en el desarrollo histórico del derecho ha sido el enunciado de que quien afirma está obligado a probar, cuestión que resulta trascendental para que los juzgadores determinen a quién le asiste la razón ante las diversas litis o controversias que se les presentan. Si bien es consabido que por la única excepción general a esta regla es la negación que en su seno engendra otra afirmación, es claro que en el caso de la responsabilidad Estatal no se configura esta excepción, ello bajo el supuesto de que es el particular quien se adolece de una afectación en sus bienes o derechos por parte del Estado, y consecuentemente es a éste particular a quien le corresponde asumir la carga probatoria para demostrar que en efecto una acción administrativa claramente identificable causó en su persona una afectación susceptible de restitución o indemnización.

En este mismo sentido es necesario destacar el hecho de que la carga probatoria de la responsabilidad del Estado a cargo del particular no sólo se encuentra sustentada por el principio previamente indicado, sino que además se respalda por la presunción de legalidad de los actos administrativos que ha sido sostenida principalmente por la jurisprudencia, a través de la cual se establece que los actos administrativos se presumen como legales hasta en tanto se compruebe lo contrario, por lo que nuevamente se puede considerar que es a quien se ostente como afectado a quien le corresponderá comprobar que cuenta con los atributos suficientes para ser considerado como el sujeto pasivo, es decir que cuenta con la capacidad jurídica para incoar el procedimiento, ello con independencia de que en la decisión del juzgador se establezca que no existe una responsabilidad objetiva y directa a cargo del Estado, pues como habrá de plantearse con posterioridad, la

responsabilidad en el sentido formulado en esta investigación se encuentra condicionada por un conjunto de elementos diversos y complejos que van más allá de la mera comprobación de personalidad jurídica, la cual se puede resumir como la correcta enunciación de las circunstancias de modo, tiempo y lugar a través de las cuales el particular defina con claridad la afectación directa de la cual se adolece, así como la acción administrativa reclamada.

En síntesis, la comprobación de la calidad del sujeto pasivo en la relación de responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado resulta ser medularmente trascendental, no sólo para la adecuada filtración de las reclamaciones judiciales, sino también para la comprensión semántica de los atributos que definen al sujeto pasivo de la relación dual de responsabilidad, ello sin perder de vista que el pleno discernimiento de la calidad de sujeto pasivo habrá de ser en esencia, parte de la litis planteada judicialmente, cuya configuración deberá regirse en función de la actualización del resto de los factores que en el presente texto se desarrollan.

4.4.1.2. El Estado generador del daño o sujeto activo

Previamente se desarrollaron las características inherentes al sujeto activo de la relación existente en la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado. No obstante, al tratarse de una relación dual y recíproca, ambos sujetos de la relación se encuentran igualmente vinculados, por lo que tan importante es la comprensión semántica de un sujeto como del otro. Ante esta breve introducción, en este apartado se analizarán las condiciones del ente público o bien, desde un punto de vista más teórico, del sujeto activo de la relación.

Se parte de la noción preliminar de que incurrirá en responsabilidad la concreta Administración pública a la que pueda imputarse la acción u omisión determinantes

de la lesión,¹⁹⁰ es decir, la acción administrativa lesiva. Consecuentemente, para poder determinar el carácter de sujeto activo a cargo del Estado, es necesaria la comprobación de imputación directa de la acción administrativa, respecto de la cual se proponen un conjunto de elementos posteriormente.

Ahora bien, como se ha señalado en diversas ocasiones previamente, en la actualidad existe un sistema de responsabilidades administrativas principalmente atribuidas a los servidores públicos, más no al ente gubernamental. Este modelo de responsabilidades implica un conjunto de deficiencias, dentro de las cuales destacan el hecho de que se prioriza la sanción de los servidores públicos, sin que ello implique una indemnización o restitución a favor del particular afectado. Por ello, en el centro neurálgico de la relación dual de las responsabilidades objetivas directas de la administración pública, el sujeto activo de la relación debe ser el Estado mismo, más no el servidor público que articula sus estructuras e instituciones.

Derivado de lo anterior, se debe partir de la premisa que, en la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, es el Estado a quien atañe la situación jurídica obligacional respecto a los particulares, no obstante, la definición genérica del Estado no permite dilucidar con puntualidad quién es este sujeto activo dentro de la relación obligacional, por lo que la delimitación de dicho sujeto resulta primordial para definir a que clase de entidades gubernamentales les podrá ser imputable la responsabilidad objetiva directa.

Al respecto, Jesús González Pérez, quien posiblemente, sea el más destacado investigador en torno al tema, al menos por cuanto hace a las investigaciones en idioma español, señala que incurrirá en responsabilidad patrimonial la concreta administración pública a quien pueda imputarse la acción u omisión determinantes de la lesión patrimonial originada al que no tiene obligación de soportarla.¹⁹¹ Si bien

¹⁹⁰ González Pérez, Jesús, *op. cit.*, p.222.

¹⁹¹ *Ídem.*

se ha sostenido previamente que, con base en los argumentos expuestos en la presente investigación, la responsabilidad estatal no debe constreñirse exclusivamente al ámbito patrimonial, no menos cierto es que la aportación de González Pérez para comprender a qué espectro del Estado se le puede considerar como sujeto activo, no menos cierto es que existe la necesidad de determinar adecuadamente cuáles son los *criterios de imputabilidad* de dicho sujeto.

Por principio de cuentas señalaré que una visión más congruente respecto a quién puede considerarse sujeto activo, de conformidad con los términos de la presente investigación, es sostener que podrá ser considerado sujeto activo toda entidad perteneciente a la administración pública, con independencia de su naturaleza jurídica, a la que se le pueda imputar una acción u omisión administrativa lesiva derivada de una función o atribución administrativa previamente conferida.

De la enunciación previa se puede advertir la existencia de tres elementos para determinar con claridad la existencia de un sujeto activo, siendo éstos los siguientes: pertenencia a la administración pública, imputabilidad de una acción u omisión administrativa lesiva y finalmente, individualización de la función o atribución administrativa previamente conferida. Mediante dichos elementos se pretende la cabal comprensión del sujeto activo dentro de la multicitada relación dual, por lo cual a continuación se abundará en desarrollar puntualmente el sentido de dichos elementos.

El primero de los elementos es la pertenencia a la administración pública, la cual no se encuentra condicionada a la naturaleza jurídica del ente administrativo, es decir que puede ser sujeto activo todo aquél ente gubernamental, con independencia de si éste se encuentra comprendido dentro de la administración pública centralizada, descentralizada e inclusive desconcentrada, con la simple comprobación de pertenencia plena a una estructura gubernamental. Dicha comprobación claramente, se deberá exponer en el terreno jurídico desde un punto de vista estrictamente positivo, es decir que el mecanismo positivo de identificación del actor

que es indicado como sujeto activo, deberá realizarse contrastando al ente presuntamente responsable, con el cuerpo normativo del que emana su realidad jurídica, pues lógicamente, la responsabilidad administrativa del Estado, no podría ser imputable a ninguna entidad jurídica, si no se tiene certeza respecto a su pertenencia a la administración pública.

El sentido de pertenencia a la administración pública permite también afirmar que la responsabilidad objetiva directa no debe limitarse por cuestiones territoriales e inclusive competenciales, pues toda esfera gubernamental que se encuentre facultada para la emisión de actos administrativos, e inclusive aquéllas que sin estar facultadas pretendan hacerlo, pueden ser sujetas de responsabilidad administrativa estatal, al estar obligada a responder por sus actos en términos del contractualismo clásico al que reiteradamente se ha aludido.

Si bien esta delimitación del sujeto activo podrá parecer elemental, ella entraña un conjunto de complejidades epistémicas en las que resulta conveniente reflexionar. En primer término, es conveniente aclarar el hecho de que si bien originariamente, es al Estado, a través de sus entidades administrativas, a quienes les corresponde el cumplimiento, ejercicio o articulación de una función o atribución administrativa, dicha facultad es delegada en terceros, a quienes se les transfiere la obligación de cumplir con determinadas funciones estatales.

Dicha particularidad ocurre en el caso de los servicios públicos, los cuales en determinadas ocasiones son concesionados a terceros, quienes en la mayoría de los casos, siendo particulares, se encuentran facultados para el ejercicio de alguna función administrativa, tal como en el caso del transporte público y la administración de las vías de comunicación, en cuyo caso la imputabilidad se presenta en un terreno complejo e intrincado.

Para solucionar las más elementales dificultades de imputabilidad que la concesión de un servicio público podría implicar, se debe tomar en consideración un doble

plano de la realidad que converge en dichas circunstancias: por un lado se debe considerar que la responsabilidad originaria de la función administrativa frente a un particular corresponde al Estado, pero en el caso de la concesión se advierte que la obligación de materializar dicha función administrativa es transferida a un tercero, por lo que consecuentemente los derechos y obligaciones emanados de dicha transferencia serán igualmente imputables al concesionario, salvo el caso de que alguna cláusula indique expresamente lo contrario.

Claramente, en el caso de la concesión, emitir un criterio generalizado respecto a la imputabilidad que correspondería al Estado o al particular concesionario sería desacertado, en razón de que en cada caso se deberán de atender a las particularidades específicamente indicadas en los respectivos contratos de concesión.

Lo que es posible anticipar respecto al caso específico de las concesiones es que, el criterio de imputabilidad del Estado no sólo deriva de la facultad originaria que se le otorga a éste para llevar a cabo una función o atribución administrativa, sino que se actualiza en función de la materialización u omisión para llevar a cabo con dicha función, por lo que en el caso de las concesiones, destaca el hecho de que a quien corresponde la ejecución de las acciones y consecuentemente la responsabilidad que de ellas derivan es precisamente al concesionario, por lo que en dicho caso el Estado puede eximir de responder por la conducta administrativa reclamada por un particular, quedando la responsabilidad por dicha conducta, a cargo del concesionario, ello en virtud de que, como se verá posteriormente, es la acción u omisión administrativa y no la responsabilidad originaria la que se debe tomar en consideración como el criterio de imputación respecto a la responsabilidad administrativa, por lo que el particular afectado, en su caso podrá solicitar el cumplimiento de la responsabilidad conducente pero del concesionario quien suple la actividad estatal en un determinado campo de acción..

Respecto a este primer elemento, relativo a la comprobación de que el sujeto que se estima como activo pertenece al Estado, se debe precisar el hecho de que, en razón de que esta tesis se estructura en el ámbito de la investigación jurídica, se debe asistir a herramientas positivas para la comprobación de dicha pertenencia, es decir, que se deberá ubicar a la entidad dentro de la esfera gubernamental, cuya comprobación únicamente se puede realizar a través del señalamiento del ente dentro de una norma orgánica que lo sitúe como parte del Estado mismo y lo defina puntualmente dentro de su competencia territorial, vertical y horizontal.

El segundo de los elementos que se emplea para la identificación del sujeto activo es la imputabilidad de la acción u omisión administrativa lesiva. Con relación a este segundo elemento es menester mencionar que existen dos vertientes en las cuales puede haber imputabilidad a cargo del Estado, es decir en el caso de una acción o de una omisión administrativa, aspectos ambos en los cuales abundaremos a continuación.

En primer término, para determinar la imputabilidad de una acción administrativa lesiva, la cual ya se ha precisado con anterioridad es todo ejercicio de una función o atribución administrativa, sea este regular o irregular, previamente establecida en una norma positiva, a través de la cual se genera un daño a un particular susceptible de ser reclamado judicialmente, se debe atender al análisis del emisor, o en su caso, del ejecutor del acto administrativo, debiendo comprobarse que dicha acción administrativa en efecto deriva del Estado mismo, o en su caso de alguno de los servidores públicos o funcionarios cuando se encuentren en ejercicio de sus funciones públicas. De más está señalar que para que dicho acto se encuentre comprendido dentro de dicha categoría se deberá atender a los elementos de existencia del acto administrativo que, por señalar un caso específico, se encuentran comprendidos en el Código Administrativo del Estado de México.

Igualmente resulta necesario precisar que para el cumplimiento de este supuesto de identificación del sujeto activo en la responsabilidad global en la función

administrativa del Estado únicamente resultará necesario identificar los supuestos de existencia del acto administrativo, los cuales no deben ser confundidos con los supuestos de validez, cuya satisfacción o insatisfacción no deben ser considerados como supuestos para la identificación del sujeto activo.

En segundo término, para determinar la imputabilidad al Estado como sujeto activo, en el caso de las omisiones administrativas lesivas, las cuales pueden traducirse como la ausencia del ejercicio de una función o atribución administrativa previamente establecida en una norma positiva, cuya inactividad genere en un particular un daño o lesión directa, se deberá atender a la existencia de los tres elementos que a continuación se detallan: En primer lugar, se deberá identificar la existencia de la función o atribución administrativa a cargo del Estado cuyo incumplimiento se reclama; en segundo término se debe indicar cuál es la conducta o acto que el Estado debía realizar como consecuencia de dicha atribución o facultad; y finalmente, se debe sostener que si el Estado hubiese realizado la acción administrativa cuya omisión se reclama, el daño o lesión reclamada no se habría generado.

El tercer y último elemento para identificar al Estado generador o sujeto activo de la relación, es que la individualización de una función administrativa previamente conferida y, consecuentemente, identificar a cuál ente concreto de la administración pública se le confiere cada atribución administrativa, es decir, analizar, a qué ente le corresponde cada actuación.

Dicho elemento de identificación del sujeto activo implica el hecho de que debe existir una verificación respecto a la acción administrativa cuya lesión se reclama, en el sentido de que ésta debe estar soportada por una norma jurídica en la que, en efecto, sea posible comprobar la congruencia entre la acción administrativa y una función administrativa preestablecida, en la que se mencione de forma enunciativa y expresa una atribución administrativa, entendiendo a ésta como una fuerza

obligacional que constriñe a que el Estado materialice una actuación para cumplimentar la función administrativa.

Adicionalmente, este tercer elemento, es un mecanismo de individualización y de delimitación de los sujetos administrativos obligados y consecuentemente, imputables por concepto de responsabilidad, pues a través de dicho ejercicio se pretende identificar, no sólo cuál es la actuación administrativa que se debe materializar para cumplimentar la función administrativa, sino además, en un sentido más trascendente para este apartado, puntualizar cuál es la esfera o entidad administrativa concreta a la que le corresponde el ejercicio de la función o atribución previamente preestablecida.

Dicho de otra manera, este tercer elemento es también una herramienta de delimitación competencial que permite vincular al Estado que se estima generador del acto administrativo lesivo con la norma vinculante que constreñía a la actuación de dicha entidad con una actividad concreta positiva. En el siguiente apartado se analizará con precisión el caso de la preexistencia de una función o atribución administrativa, al estimar que dicha identificación constituye uno de los supuestos de existencia para la configuración de la responsabilidad objetiva directa del Estado, no obstante, para el caso concreto de éste elemento como parámetro de identificación del sujeto activo de la relación, resulta invariablemente necesario comprobar que el acto reclamado emane de una función administrativa preestablecida, pues a través de dicha identificación resulta posible delimitar los casos de reclamación de responsabilidad del Estado, en el sentido planeado en la presente investigación, única y exclusivamente al universo jurídico del derecho administrativo.

Ahora bien, el caso de las reclamaciones de responsabilidad derivadas de una omisión administrativa, no debe variar demasiado respecto al supuesto de identificación de una función administrativa previamente conferida, sólo que para el caso de dichas omisiones, la identificación se deberá realizar bajo los mismos

parámetros, pero puntualizando cuál es la función o actuación administrativa a la que el Estado estaba obligado a cumplir cuya omisión se reclama y, paralelamente, individualizar con meridiana pulcritud cuál era el ente administrativo específico al que le correspondía el ejercicio de la función o actuación administrativa previamente conferida.

Como se puede advertir, la identificación puntual del Estado generador del daño o sujeto activo resulta uno de los principales elementos para la actualización de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, toda vez que dicha identificación debe permitir individualizar con puntual claridad, las consecuencias jurídicas de la responsabilidad administrativa, con relación a una esfera concreta de los actores de la administración pública, desvinculando así a aquéllos sujetos que se encuentran fuera de la fuerza obligacional generada por la función administrativa y consecuentemente, desestimando aquéllas reclamaciones en las que no se identifique plenamente al Estado como al sujeto generador del daño reclamado.

4.4.2. Preexistencia de una función o atribución administrativa a cargo del Estado

En el segundo capítulo se abordó la complejidad de la función administrativa entendiéndola desde una perspectiva holística en la que ésta, pertenece a una esfera tricotómica integrada por la función administrativa, la actuación administrativa y el acto administrativo, elementos que en su conjunto integran y materializan al derecho administrativo. De igual forma se desarrolló la idea de que esta tricotomía del derecho administrativo también se articula en distintos niveles o esferas de la realidad, donde la función administrativa corresponde a un plano deontológico e inmaterial, siendo ésta un conjunto de directrices que pretenden guiar el actuar de la administración; en segundo lugar, las actuaciones administrativas constituyen las acciones ejecutadas por los entes de la administración pública con el objeto de

materializar la función administrativa y; finalmente, el acto administrativo es el producto o acción jurídica individualizada que se emite como consecuencia de la actuación administrativa.

Precisando lo anterior, en el presente apartado pretendo sustentar la noción de que la preexistencia de una función administrativa constituye no sólo uno de los supuestos ineludibles de existencia y configuración de la responsabilidad global en la función administrativa del Estado, sino que muy posiblemente, sea este punto álgido el de mayor trascendencia para la puntual identificación de la responsabilidad administrativa de naturaleza global que se articula.

En primer término indicaré que no existen antecedentes doctrinarios en los que se estime a la preexistencia de una función o atribución administrativa a cargo del Estado como un requisito de exigibilidad para la configuración de la responsabilidad estatal, no obstante, estimo que la pretensión de articular un sistema de responsabilidad global en la función administrativa del Estado, debe estar aparejada por elementos sólidos que permitan blindar al sistema de responsabilidad estatal de posibles reclamaciones infundadas, dentro de los cuales, la preexistencia de una función administrativa a cargo del Estado, es uno de los puntos de mayor relevancia.

La noción de que la preexistencia de una función o atribución administrativa a cargo del Estado debe constituir uno de los supuestos de concurrencia para la actualización de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, se encuentra soportada, principalmente, por la idea de que la función administrativa implica una noción obligacional que constriñe al Estado a *hacer algo*, y además hacerlo adecuadamente, cuyo ejercicio y materialización resulta no sólo ineludible para la administración pública a quien se le asigna una función o atribución, sino inexcusable, en razón de constituir, desde el punto de vista contractualista, la cláusula a la que el Estado se obliga en la suscripción hipotética del contrato social.

La preexistencia de una función o atribución resulta necesaria para determinar los casos de configuración de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, en razón de que dicha función es el elemento que permite vincular a la actuación u omisión administrativa reclamada, con el sistema jurídico mexicano en el plano estrictamente normativo. Dicho vínculo, no debe ser confundido con el nexo causal, toda vez que el último de los mencionados tiene por objeto vincular la actuación del Estado con el daño, mientras que la preexistencia de la función permite vincular dicha actuación u omisión del Estado con el cuerpo normativo en el que se encuentra jurídicamente reconocido.

El reconocimiento de la preexistencia de la función o atribución administrativa permitirá además, acotar y restringir los casos de reclamación de particulares única y exclusivamente al ámbito administrativo, excluyendo aquéllas reclamaciones que encuentren su origen en la función legislativa o judicial del Estado.

Aunado a lo anterior, la preexistencia de una función o atribución administrativa, como se mencionó en el apartado previo, permite la identificación del Estado como el ente a quien se le confiere subjetivamente la responsabilidad de una actuación administrativa y, adicionalmente, es una herramienta útil para contextualizar las reclamaciones de los particulares y discernir entre aquéllas que se sustentan en apreciaciones subjetivas y aquéllas que tienen una concreción positiva perfectamente identificable en el aparato normativo.

Ahora bien, la preexistencia de una función o atribución administrativa a cargo del Estado, es un aspecto que debe ser analizado en dos sentidos, el primero de ellos, para el caso de las actuaciones administrativas y el segundo, en los casos de omisiones administrativas.

Con relación a la preexistencia de la función administrativa para el caso de las actuaciones administrativas, dicho elemento se limita a identificar en el plano positivo, cuál es la función o atribución administrativa de la que emana la acción

reclamada. Es decir, vincular jurídicamente la acción reclamada con el sustento jurídico que la identifica como el producto de un *hacer algo* dentro de la esfera administrativa.

Aunado a lo anterior, si partimos del análisis de las circunstancias actuales del derecho positivo en México, en el que, como se ha mencionado, únicamente la irregularidad de las actuaciones tiene como consecuencia la responsabilidad estatal, la preexistencia de la función administrativa se erige como un factor aún más importante, en razón de que, será el contenido normativo de la función o atribución administrativa, el que permita determinar si la actuación se apegó o no a los parámetros establecidos y normados por la función, o dicho de otra forma, el análisis de los supuestos contenidos en la función o atribución del Estado, es el que nos permitirá determinar si la actuación administrativa reclamada fue regular o irregular.

Para el caso de la identificación de una función o atribución administrativa a cargo del Estado, en las reclamaciones de una omisión administrativa, el nivel de complejidad de identificación resulta considerablemente más elevado, empero, la relevancia de identificar cuál es la función o atribución administrativa previamente conferida, cuyo ejercicio se omitió, resulta aún más trascendente para la determinación de la existencia o no de una responsabilidad objetiva directa en su modalidad global derivada de la omisión del Estado.

La responsabilidad por omisiones administrativas es el apartado que se ve más robustecido con la enunciación de la preexistencia de una función o atribución del Estado, como supuesto de existencia de la responsabilidad, ello en razón de que, a diferencia de las actuaciones administrativas, en el caso de las omisiones administrativas, no existe un acto jurídico concreto y plenamente identificable que sea sujeto al análisis de los parámetros de la responsabilidad. Derivado de lo anterior, en el caso de las omisiones administrativas, dicho análisis deberá versar

sobre el contenido de la función o atribución administrativa y las acciones jurídicas concretas a las que dicha función constriñe.

Como se ha mencionado previamente, la función administrativa pretende ser una pauta normativa que dirija el sentido de las actuaciones administrativas, por lo que en cada función o atribución administrativa concreta se contiene implícitamente la ordenanza de *hacer algo* para una administración pública concreta. Consecuentemente, cuando dicha ordenanza no sea cumplida, es decir no se haga ese *algo* a lo que constriñe el contenido normativo, y derivado de dicha inactividad se genere un daño a un particular, es a los parámetros de obligatoriedad contenidos en la función o atribución administrativa a los que se deberá atender para establecer la existencia o inexistencia de dicha responsabilidad. En este sentido Mario Quesada Aguirre afirma lo siguiente:

*De esta manera, ha de entenderse la inactividad material administrativa como aquella derivada de la omisión en el cumplimiento de una obligación jurídica preestablecida, que se produce cuando, fuera de un procedimiento administrativo, la Administración incumple, por omisión, una obligación impuesta por el ordenamiento jurídico o por cualquier otro mecanismo de autovinculación (como es el caso de un acto propio o de los instrumentos consensuales), con lesión directa de un interés legítimo o de un derecho subjetivo, ya sea que altere o no una relación jurídico-administrativa preexistente.*¹⁹²

Como es posible advertir, existen sustentos teóricos sólidos para comprender la omisión administrativa como esa inacción de la conducta previamente establecida en una función o atribución administrativa. En este sentido, existen algunas funciones y atribuciones en las que se indica explícitamente cual debe ser la conducta o actuación administrativa que debe llevar a cabo la autoridad administrativa, pero existen algunas otras, que únicamente son enunciativas, sin contener de forma explícita cuales son las obligaciones de la autoridad

¹⁹² Quesada Aguirre, Mario, *op. cit.*, p.76.

administrativa, ni de qué forma deben ser materializadas, por lo que, en el caso de dichas funciones y atribuciones enunciativas, es al juzgador a quien le corresponderá extraer los elementos que a continuación se refieren.

La preexistencia de una función o atribución administrativa implica la concatenación de los siguientes elementos: Un espíritu normativo y una acción deseable. Si bien en el presente trabajo y, específicamente en este subcapítulo relativo a los supuestos de existencia de la responsabilidad, se ha pretendido ofrecer soluciones con la solidez plena como para insertarse aún bajo los parámetros del más estricto positivismo, queda claro que ahí donde el margen interpretativo de la norma termina, surgen los argumentos eminentemente teóricos como una solución a dicha incompletitud.

El espíritu normativo es equiparable al denominado espíritu de la ley del cual Montesquieu disertó ampliamente en su momento, mismo que, para efectos pragmáticos de la investigación, resumiré bajo la premisa del sentido que el legislador quiso dar a la norma al momento de crearla, pues a través de dicho espíritu y con un enfoque dialéctico, en el que se consideren, desde las exposiciones de motivos que sustentan las promulgaciones legislativas, hasta las discusiones legislativas que antecedieron a la estructuración normativa, en este sentido, corresponderá a la percepción del juzgador extraer el sentido de la función o atribución administrativa, cuando exista controversia respecto a lo que ella contiene.

El segundo elemento que debe ser concatenado en el análisis de la preexistencia de la función o atribución administrativa es la acción deseable, que se traduce en aquello que se espera que la autoridad administrativa haga para materializar la función administrativa. En primer término se deberá extraer cuál es la acción deseada que implicaba la función o atribución administrativa preexistente, es decir, que se esperaba del entidad administrativo y, consecuentemente, se deberá indicar, de qué forma la inactividad o inacción de cumplimentar el contenido de la función,

tuvo como consecuencia el daño causado. Al respecto, Mario Quesada indica que la omisión “Se trata de esa “culpa in ommittendo” en la que se incumple por inacción el deber funcional de actuar.”¹⁹³

Como es posible advertir, la preexistencia de la función administrativa debe ser un elemento teórico que se considere, cada vez con mayor frecuencia, dentro de la discusión positiva de los supuestos de existencia de la responsabilidad objetiva directa del Estado, pues con ello se logra delimitar dicha responsabilidad al aspecto administrativo, indicar cuál era la obligación que para el Estado constituye dicha función y atribución y consecuentemente, emplear dicho elemento como criterio de examinación para determinar si la conducta de la autoridad administrativa en efecto dio cumplimiento al contenido normativo de dicha función.

Finalmente, se precisa que, si se ha indicado la necesidad de equiparar una función o atribución administrativa a una fuerza obligacional, vale la pena referir, aunque de manera meramente enunciativa, algunas de las principales actividades a las cuales se suele orientar la función administrativa y, consecuentemente, en las cuales, suelen existir potestades o atribuciones estatales expresamente conferidas:

- Abasto.
- Agricultura, ganadería y pesca.
- Asistencia social.
- Bienes del Estado.
- Comercio exterior e interior.
- Cultura.
- Demografía.
- Deporte.
- Ecología.
- Economía.
- Educación.
- Elecciones para ocupar cargos públicos.
- Empresas públicas.
- Energéticos.
- Estadística.
- Finanzas públicas.
- Fomento de Industria y comercio privados.
- Fuerzas armadas.
- Minería.
- Planeación económica.

¹⁹³ *Ídem.*

- Procuración de justicia.
- Protección a la infancia y a la vejez.
- Protección a la propiedad intelectual.
- Protección al consumidor.
- Recreación.
- Recursos forestales.
- Recursos hidráulicos.
- Relaciones Estado-servidores públicos.
- Relaciones exteriores.
- Salubridad pública.
- Seguridad pública.
- Seguridad social.
- Servicios públicos.
- Tenencia de la tierra.
- Turismo.
- Urbanismo.
- Vivienda.¹⁹⁴

4.4.3. Acción u omisión administrativa lesiva

Una de las partes más relevantes dentro de la presente investigación es el nacimiento de la responsabilidad objetiva y directa a cargo del Estado, derivada de las actuaciones u omisiones administrativas, motivo por el cual, invariablemente, uno de los supuestos para la existencia y configuración de dicha responsabilidad, debe ser la concreta y plena identificación de la acción u omisión administrativa causante del daño que se reclama.

La responsabilidad objetiva y directa del Estado puede configurarse por dos supuestos: por el ejercicio de una potestad administrativa o bien, por la inactividad del ejercicio de la potestad reglamentaria, e inclusive, hay doctrinarios que estiman una diferencia entre el ejercicio de la potestad reglamentaria y la aplicación de una disposición general,¹⁹⁵ las cuáles para efectos de la presente investigación, son perfectamente homologables dentro de la primera categoría. En términos concretos el ejercicio de una potestad administrativa se traduce en una acción administrativa,

¹⁹⁴ Martínez Morales, Rafael I., *Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático*, México, Oxford, 2008, p.19.

¹⁹⁵ González Pérez, Jesús, *op. cit.*, p.332-334.

mientras que la inactividad del ejercicio de la potestad reglamentaria es equiparable a la omisión administrativa, por lo que en el presente apartado me avocaré a desarrollar la noción de que la acción o la omisión administrativa constituyen en su conjunto un ineludible supuesto de existencia para la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado.

En el caso de las acciones administrativas, consensuadamente se ha planteado la necesidad de que concurren dos hipótesis inherentes a la actuación, siendo estas: que la actuación derive de la actividad propia del Estado y que dicha actuación sea de naturaleza estrictamente administrativa.

Con relación a la necesidad de que el acto derive de la actividad propia del Estado, dicho requisito se traduce en el hecho de que la actuación, emane de un servidor público habilitado, en ejercicio de las atribuciones que le han sido encomendadas. Dicho requisito se traduce también en un criterio de imputabilidad al Estado, pues claramente, cuando a un particular se le ocasionan daños, derivados de una actuación que no se encuentra dentro de las funciones administrativas del Estado o bien, atribuyéndose potestades que no corresponden al cargo que ostenta, claramente nos encontraremos ante un fenómeno jurídico de naturaleza diversa, el cual incluso podría tener connotaciones penales, que vinculan a los sujetos como imputado y víctima, más no así como sujeto pasivo y activo.

Al respecto, en un libro publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se indica que “el Estado únicamente debe responder por las lesiones que sus agentes causen en el desempeño o ejercicio del cargo que ostentan”¹⁹⁶ eximiendo de la responsabilidad del Estado tanto a aquéllos que no puedan ser considerados como actos de autoridad, como a aquéllos actos realizados mediante una desconexión de los servidores con el servicio público, es decir por actuaciones personales.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, cit., p.151.

¹⁹⁷ *Ídem*.

El segundo elemento para la identificación de la actuación administrativa, tal y como su nombre lo indica, es que dicha actuación sea de naturaleza eminentemente administrativa. Al respecto, resulta necesaria la plena identificación de cuál es el acto jurídico por el cual se reclama la responsabilidad Estatal y, adicionalmente, comprobar que dicho acto en efecto es de naturaleza eminentemente administrativa.

La identificación del acto por el cual se reclama la responsabilidad, es una cuestión que deberá de soportar y comprobar la parte demandante, debiendo brindar al juzgador los elementos suficientes y necesarios para la plena y puntual identificación de la actuación administrativa, así como la aseveración concreta de la autoridad a la que se le atribuye la emisión o materialización del acto administrativo.

Ahora bien, la comprobación de la naturaleza administrativa es una cuestión que debe ser analizada con claridad, pues, la naturaleza administrativa de una actuación no se encuentra condicionada a la emisión de que el acto sea emitido por el ejecutivo, toda vez que incluso el poder judicial y el legislativo emiten actos materiales de naturaleza administrativa. En este sentido, el análisis de la naturaleza administrativa de una actuación no deberá atender a parámetros formalistas en los que se analice el espíritu de la autoridad emisora del acto, sino que para tal efecto, se deberá atender a que el acto cumpla con los parámetros de una actuación administrativa y de un acto administrativo.

Como parámetro de identificación para la naturaleza administrativa de un acto es posible utilizar la definición de acto administrativo que fue construida en el segundo capítulo de la presente investigación en el que se indicó que “El acto administrativo es la declaración jurídica unilateral de la administración pública en ejercicio de la potestad administrativa a través de la cual se crean, reconocen, modifican o extinguen situaciones jurídicas concretas, produciendo consecuencias subjetivas e individuales”. Así, se pretende que dicho planteamiento teórico logre permear en la interpretación positiva de la acción administrativa como elemento de configuración

de la responsabilidad objetiva directa derivada de la función administrativa del Estado.

Para el caso de las omisiones administrativas, claramente no puede haber una identificación de un acto jurídico concreto y materialmente analizable, motivo por el cual, el análisis debe ir aparejado con la preexistencia de la función o atribución administrativa. En el subtema previo se expuso la importancia que la identificación de la existencia de una responsabilidad o potestad administrativa tiene para el caso de las reclamaciones derivadas de una omisión administrativa. En el presente apartado me avocaré a indicar cuáles son las características que debe cumplir la omisión administrativa que se estime causante de responsabilidad.

Jesús González indica que “Es presupuesto de la responsabilidad la existencia de un deber incumplido, no un deber abstracto de ciertos fines”,¹⁹⁸ circunstancia que es acorde con la noción de *hacer algo* a la que se refiere Mario Quesada, pero enfatizando en la necesidad de que la norma presuponga un deber o un *hacer algo*, ello para efectos de evitar la abstracción ambigua a través de la cual se pueda objetar cualquier acción como un deber derivado de la función administrativa. En este aspecto, el suscrito difiere de lo planteado por Jesús González, pues no debe descalificarse la abstracción de ciertos fines, sino que, se deben implementar límites razonables a dichas abstracciones.

Para limitar la abstracción de las acciones que la autoridad estatal debió realizar, como consecuencia de un fin del Estado, se deben tomar como base las funciones o atribuciones administrativas preexistentes, tal y como se mencionó previamente y, adicionalmente, se debe atender a aquéllos principios jurídicos que circunscriben la abstracción dentro de parámetros racionales y que además sustentan la responsabilidad objetiva directa derivada de la función administrativa del Estado.

¹⁹⁸ González Pérez, Jesús, *op. cit.*, p.364-365.

Dentro de dichos principios se encuentran el de igualdad de cargas públicas, responsabilidad por riesgo, equidad, bien común, solidaridad humana y Estado de derecho.¹⁹⁹ Adicionalmente, existen presupuestos jurídicos fundamentales tales como “nadie está obligado a lo imposible”, el cual permite determinar que al Estado no se le puede requerir la ejecución de acciones que claramente rebasen su capacidad operativa más allá de los parámetros lógicamente racionales.

Así, por indicar un ejemplo, en el caso del “derecho al agua”, se trata de una noción fundamental de la cual se desprende una función administrativa previamente establecida, con independencia de que exista o no el reconocimiento positivo en una norma de un *hacer algo*, pues de tal derecho es posible abstraer la idea de que es una atribución y obligación del Estado dotar a todo ciudadano del vital líquido, y para el caso de que tal presupuesto no sea cumplido, el Estado debe responsabilizarse por la omisión de cumplimiento de sus ciudadanos, con independencia de que exista o no un deber incumplido en el sentido estrictamente positivo, pues tal deber no debe reposar en los parámetros estrictamente normativos y positivos del derecho, sino que debe recaer en el plano deontológico de la función o atribución administrativa.

En este sentido, la omisión administrativa se resume a la identificación del deber incumplido del Estado, pero entendiendo a tal deber como la acción deseable que se encuentra contenida en la función o atribución administrativa previamente conferida. En términos pragmáticos, se debe enunciar que es lo que el Estado debió hacer en cumplimiento de la función administrativa y consecuentemente, se deberá probar de qué forma dicho incumplimiento tuvo como consecuencia el daño reclamado, cuestión que se desarrollará en el apartado relativo al nexo causal.

Puntualizando lo relativo al presente apartado, se advierte la necesidad de identificar, como un supuesto de existencia de la responsabilidad objetiva directa

¹⁹⁹ Dichos principios son desarrollados ampliamente en el apartado 2.1.1. intitolado “La responsabilidad en la función administrativa”, en la cual se alude a los principios jurídicos que sustentan la noción de un Estado responsable de las consecuencias jurídicas de su función administrativa.

del Estado, cual es la acción u omisión administrativa concreta del Estado por la cual se generó el daño reclamado.

4.4.4. Daño

Posiblemente, el elemento de mayor vitalidad por cuanto a la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado, sea precisamente el daño o lesión, ello en razón de que dicho elemento es, en esencia, el que configura la responsabilidad estatal.

Lo anterior se afirma, toda vez que, tanto los sujetos pasivo y activo de la relación administrativa de responsabilidad, así como la preexistencia de la función o atribución administrativa se encuentran en un plano ideal de la realidad, que sólo puede ser estudiada desde el ámbito teórico pues carecen de concreción empírica. Por su parte la acción administrativa sí cuenta con una materialización corpórea, no así en el caso de la omisión administrativa, siendo que, para el caso del daño o lesión, dicho elemento debe ser verificable empíricamente.

Si bien todos los elementos que se proponen en la presente investigación, deben converger para que se actualice la responsabilidad estatal, a diferencia de los elementos previos que pueden ser debatidos sobre posturas desde ontológicas hasta deontológicas, el daño constituye un elemento puntual y concreto con realidad material, pues es el daño el que en esencia actualiza la responsabilidad y además, de forma inversa, será el parámetro de medición para la restitución o indemnización.

El daño puede ser definido como “aquel deterioro o menoscabo, destrucción, ofensa o dolor que se provocan en la persona, cosas o valores morales o sociales de alguien”.²⁰⁰ Es decir, en términos simplistas, el daño es cualquier detrimento que

²⁰⁰ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 12ª ed., Bogotá-Lima, Temis-Palestra, 2008, p.364.

afecte individualmente a una persona. Además, de dicha noción es posible señalar que el daño no necesariamente debe ser constreñido al ámbito patrimonial pues además puede existir un daño moral.

De igual forma, es necesario acotar, que derivado del daño, también se pueden generar perjuicios a los afectados, entendiendo al perjuicio como la “ganancia o beneficio que, racionalmente esperado, ha dejado de obtenerse”,²⁰¹ ello cuando derivado del daño principal, a una persona se le impida obtener el beneficio al que, de no haberse afectado, se habría hecho acreedor.

Por cuanto se refiere al derecho positivo mexicano, el daño suele ser comprendido como una afectación evaluable económicamente, no obstante, en la presente investigación me he pronunciado por la necesidad de que el sistema de responsabilidad administrativa del Estado no sea comprendido como un sistema de indemnización patrimonial, sino que, muy por el contrario, sea entendido como el mecanismo jurídico que les permita a los particulares garantizar el adecuado ejercicio de la función administrativa y cuando se ocasione un daño, dicho sistema se erija como un garante del cumplimiento de la potestad administrativa.

En el libro “La responsabilidad patrimonial del Estado”, la Suprema Corte indica que los daños y perjuicios pueden ser de distinta índole, los cuales comprenden daños materiales, personales y morales.²⁰²

Los daños materiales son aquéllos “que producen afectación a los derechos de contenido patrimonial”,²⁰³ es decir que, desde el punto de vista estrictamente positivo, son éstos los únicos que generan responsabilidad administrativa a cargo del Estado, los que se traducen en una afectación, menoscabo o detrimento en la

²⁰¹ De Pina Vara, Rafael, *op. cit.*, p.403.

²⁰² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, cit., p.139.

²⁰³ Castro Estrada, Álvaro; *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2002, p. 175.

propiedad, bienes o posesiones de los individuos, plenamente cuantificables económicamente.

En segundo término, se cuenta con los daños personales, mismos que han sido desarrollados por la jurisprudencia como aquéllos que atentan en contra de la integridad física de la persona,²⁰⁴ es decir, aquéllos que implican una afectación directa a la individualidad corpórea del sujeto. Con relación a tales daños, pese a que serán menos frecuentes en el caso de la responsabilidad patrimonial, también debe existir un análisis jurídico para determinar, según las particularidades del caso concreto, cuando exista la necesidad de que el Estado indemnice al sujeto administrativamente, o en su defecto, ver si en lugar de ello, se cumplen los requisitos de exigencia para la configuración de un delito perteneciente a la materia penal.

Finalmente, en tercer lugar se encuentran los daños de naturaleza moral, los cuales, a diferencia de los dos rubros previos no son tan fácilmente identificables empíricamente, pues su detección debe sustentarse en la detección sintomática de ciertos caracteres que pueden ser identificados con la ayuda de disciplinas auxiliares tal como el caso de la psicología.

El daño moral, según el artículo 1916 del Código Civil Federal, puede definirse como “la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás”.²⁰⁵ Como es posible advertir, las bases del daño moral se encuentran sustentadas en la naturaleza iuspositivista del derecho, y consecuentemente, desde la perspectiva contractualista que se ha adoptado, toda clase de daños causados por el Estado deben ser indemnizados o restituidos en cumplimiento de la suscripción teórica del contrato social.

²⁰⁴ Tesis I.4º.C.313, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, agosto de 2009, p.63.

²⁰⁵ Congreso de la Unión, Cámara de Diputados del, *Código Civil Federal*, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 31 de diciembre de 2004.

El Código Civil Federal también indica que cuando se produzcan daños morales, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, no obstante, se estima que existen razones de peso para que dicha premisa no sea aplicable en el caso de la responsabilidad derivada de la función administrativa del Estado, las cuales se mencionan a continuación:

En primer término, como se ha mencionado, el sistema de responsabilidades Estatal no debe ser entendido como un sistema sancionatorio, sino como uno restitutorio, lo cual implica que la naturaleza del mismo no debe ser buscar equiparar todos los daños a una suma económica y pecuniaria, sino muy por el contrario, buscar que, en la medida de lo posible, al afectado se le reintegren los derechos lesionados o se subsane el daño moral, lo cual implica la búsqueda de una restitución de esos sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás, que comprenden el daño moral.

De igual forma se estima necesario que el sistema de responsabilidad administrativo evite la posible búsqueda de un lucro excesivo de los peticionarios de responsabilidad, pues equiparar el daño moral a una indemnización económica puede implicar un riesgo para la estabilidad económica del Estado por las posibles reclamaciones de pago por daños morales, derivado de la dificultad para identificar este tipo de daños.

Al respecto se propone que los daños morales causados por el Estado, en ejercicio de su actividad u omisión administrativa, no sean indemnizables, sino que en su lugar sean reparados o restituidos, ello con el objeto de evitar el deseo de obtención de un beneficio económico indebido por supuestos daños de compleja interpretación y, adicionalmente, para respetar la esencia deontológica del sistema de responsabilidades propuesto en la presente investigación, que es, garantizar al individuo la reparación del daño causado por el Estado, para lo cual se propone

emplear las herramientas brindadas por el desarrollo académico, científico o inclusive tecnológico que existen para la restitución del daño moral concreto, herramientas que pueden consistir, desde una disculpa pública, hasta un tratamiento psicológico o médico, dependiendo de la naturaleza del daño causado.

Ahora bien, no basta con aludir al daño de manera enunciativa, sino que, para que en efecto, nos encontremos ante un daño susceptible de resarcimiento, restitución o indemnización deben actualizarse los siguientes elementos: que el daño sea real o efectivo, que se encuentre directamente relacionado con una o varias personas y que sea un daño desigual al recibido por el común de las personas.

El primer requisito del daño es que éste sea real o efectivo, circunstancia que se refiere a que el daño haya sido producido, materializado y concretado, es decir que sea verificable empíricamente, con lo cual se excluyen las reclamaciones por riesgos futuros o creados, ello en razón de que, como se ha manifestado, es el daño el que en esencia propia origina la responsabilidad del Estado y no se le puede pedir a éste que restituya o indemnice un hecho futuro cuya realización sea incierta e hipotética.

El segundo elemento de configuración del daño es que éste se encuentre directamente relacionado con una o varias personas, lo cual se refiere a que no sean daños ambiguos o generales, sino que afecten de manera particular a un individuo, o en su caso a un grupo de individuos. Este segundo elemento puede traducirse como una individualización del daño hacia un particular, el cual a su vez, deberá satisfacer las condicionantes que se han detallado en el apartado relativo al sujeto pasivo de la relación.

Finalmente, el tercer elemento exige que se trate de un daño desigual al recibido por el común de las personas. Dicho elemento se encuentra íntimamente relacionado con el segundo de los supuestos indicados, pues a través de éste se pretende que el daño represente una carga desigual para el gobernado en lo

individual, lo cual resulta congruente con el análisis de la función administrativa realizado en el segundo capítulo, en el cual se detalló que la función administrativa tiene por objeto establecer situaciones jurídicas concretas e individualizadas respecto del Estado hacia sus gobernados. La dualidad que se menciona entre la desigualdad individual y la naturaleza del acto administrativo adquieren coherencia para efectos de determinar que no puede existir un daño derivado de la actividad administrativa sin que éste sea individualizado y consecuentemente, desigual respecto a las consecuencias genéricas del ejercicio u omisión de la función administrativa.

En síntesis, es la materialización del daño, con independencia de su naturaleza, la que ontológicamente origina la responsabilidad del Estado derivada de su acción u omisión, no obstante, el daño entendido como un elemento aislado no es suficiente para estimar que el Estado deba asumir la responsabilidad de tal daño, sino que para tal efecto se deberá comprobar la actualización de un elemento vinculativo entre la acción u omisión administrativa y el daño, siendo éste el objeto del siguiente apartado en la investigación, es decir, el nexo causal.

4.4.5. Nexo causal

Como se ha desarrollado hasta el presente apartado, es el daño originado por el funcionamiento u omisión del acto administrativo el que da pie al nacimiento la responsabilidad objetiva directa a cargo del Estado, no obstante, dichos elementos carecerían de la potestad suficiente, si se configuran de manera aislada, por lo que “es necesario, además, que entre la conducta y el daño exista una relación de causalidad”,²⁰⁶ es decir, un nexo causal como vínculo entre ambos factores.

El nexo causal puede ser traducido, en términos pragmáticos, como la comprobación de que el daño reclamado sea consecuencia unívoca del

²⁰⁶ González Pérez, Jesús, *op. cit.*, p.422.

funcionamiento u omisión administrativa del Estado. Dicho nexo corresponde a una simbiosis causa efecto, en la que el daño y la acción u omisión reclamados se encuentren ineludiblemente vinculados.

La jurisprudencia mexicana, por su parte, también ofrece un criterio destacable en torno a lo que debe entenderse como nexo causal, indicando en su tesis “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NOCIÓN DE NEXO CAUSAL PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL PAGO INDEMNIZATORIO CORRESPONDIENTE.” lo siguiente:

El nexo causal se concibe como un conector capaz de asociar dos o más eventos en una relación causa-efecto de correspondencia, basado en el principio de razón suficiente; esto es, supone que se constate o verifique la interrelación de determinados eventos -antecedente y consecuente- a partir de un análisis fáctico para determinar si los sucesos ocurridos concurren y determinan la producción del daño. Es así que el concepto de relación causal resulta relevante e indispensable para verificar si se configura la responsabilidad patrimonial de la administración pública, lo cual implica el análisis, en su caso, de un conjunto complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, reduciéndose el problema en fijar qué hecho o condición puede ser relevante en sí mismo para obtener el resultado final; en otras palabras, poder anticipar o prever si a partir de ciertos actos u omisiones se da la concurrencia del daño era de esperarse en la esfera normal del curso de los acontecimientos o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de forma que sólo en el primer caso, si el resultado corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta y se encuentra en relación causal con ella, sirve de fundamento al deber de indemnizar, aunado a que debe existir una adecuación entre acto y evento, a lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo, y sólo cuando sea así, alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, lo cual

*excluye tanto a los actos indiferentes como a los inadecuados o no idóneos, así como a los absolutamente extraordinarios.*²⁰⁷

Tesis con la cual se coincide en la presente investigación, ello en razón de que ésta, comprende al nexo causal, en un sentido extractivo, como una relación fáctica de causa y efecto, en el cual, para efectos de la responsabilidad objetiva directa derivada de la función administrativa del Estado en su modalidad global, lo medular radica en determinar cuál de los hechos fue relevante o ineludible para la consecución del resultado o daño final. De igual manera, en un libro publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha emitido otro pronunciamiento en este sentido:

*“para probar la vinculación que existe 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 aquellos elementos intrascendentes en el resultado, es decir, deben determinarse las circunstancias más adecuadas, eficaces, directas, indispensables, próximas y decisivas para provocar la lesión”*²⁰⁸

Pronunciamiento del cual se advierte la necesidad de analizar la vinculación entre la actuación administrativa y el daño, para así determinar si dicha conexión constituye un elemento intrascendente en el resultado o si bien, el segundo, en efecto fue una consecuencia del primero.

Si nos basamos en una visión más teórica respecto al nexo causal, destaca el hecho de que Jesús González Pérez explica que existen dos grandes teorías que han pretendido explicar la relación de causalidad, siendo éstas la teoría de la equivalencia de las condiciones y la de la condición adecuada.²⁰⁹

²⁰⁷ Tesis: I.4o.A.37 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro XXVIII, marzo de 2013, Tomo 3, p. 2075.

²⁰⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado por Daños Causados a los Bienes y Derechos de los Particulares en el Distrito Federal*, op. cit., p.20.

²⁰⁹ *Ibidem*, p.425

La teoría de la equivalencia de las condiciones se refiere medularmente al hecho de que todo fenómeno que de alguna u otra forma interviene en el efecto debe reputarse como causa o concausa del mismo. Es decir que todos los hechos, actos o acontecimientos que influyen en el resultado deben ser considerados como causa sin distinción alguna.²¹⁰

Por cuanto se refiere a la teoría de la causalidad adecuada, ésta aísla dentro de las diversas circunstancias que pudieron haber originado el acto, a aquél que lleve la mayor posibilidad de haber producido el daño, es decir, e acto sin el cual invariablemente el daño no se pudo haber producido,²¹¹ excluyendo así a los actos cuya realización no necesariamente implican la producción del daño reclamado.

Abundando en la causalidad adecuada, dicha teoría además requiere que la actuación o administración administrativa resulte “normalmente idónea para determinar el evento o resultado”, realizando de esta manera una adecuación precisa y concreta entre el daño y aquélla causal principal que invariablemente produjo el daño, desestimando a aquéllas causales que no necesariamente pudieron haber originado el daño. Dicha teoría permite situar el nexo causal dentro de una única actuación u omisión, siendo que, si ésta concuerda con la acción u omisión administrativa que se había indicado como causante de responsabilidad, se habrá comprobado la configuración del nexo causal y, consecuentemente, si existió una comprobación del resto de los supuestos de existencia, estaremos ante un caso de responsabilidad objetiva directa a cargo del Estado derivada del ejercicio u omisión de su función administrativa.

Ahora bien, una vez precisados los principales atributos de ambas teorías, en la presente investigación, me pronunciaré por la necesidad de implementar un sistema de determinación de existencia del nexo causal, en el que se retomen las principales

²¹⁰ *Ídem.*

²¹¹ *Ídem.*

características de las indicadas teorías. Así, respecto a la teoría de la equivalencia de las condiciones, se retoma el hecho de estimar que, todos los factores que inciden en el resultado de un daño, deben ser considerados como causas del mismo, empero, retomando la teoría de la causalidad adecuada, claramente no a todas las causas se les puede ni debe imputar el mismo grado de causalidad.

Derivado de lo anterior, para determinar la existencia de responsabilidad administrativa a cargo del Estado, será necesario articular un esquema de causas – efectos, en el que se identifique, en primer lugar, las diversas causas que convergieron para originar el daño, y posteriormente determinar, en qué grado incidió cada una de ellas para la generación del daño, identificando cuál de dichas causas es la que tuvo mayor incidencia en la realización del daño, siendo que, si se determina que conducta administrativa del Estado fue la principal causante del daño, estaremos en posibilidades de afirmar la existencia del nexo causal, con independencia de que hayan convergido algunas otras causas que hayan aumentado o disminuido la consecución del daño.

Concretando lo expuesto en el párrafo previo, señalaré que existe un nexo causal cuando se determina que la actividad u omisión de la función administrativa fue la principal causa del daño, ello con independencia de que hayan convergido algunas otras causales que hayan aumentado o disminuido el mismo, en cuyo caso nos encontraremos ante una concurrencia de causales, misma que no exime al Estado de su responsabilidad administrativa, pero que implica la necesidad de deslindar las diversas responsabilidades respecto de los causantes del daño y de realizar un análisis individualizado en las materias jurídicas que correspondan, pudiendo ser estas desde consecuencias civiles hasta penales.

Si bien determinar el cúmulo de causas que incidieron en la consecuencia directa reclamada es un ejercicio valorativo, dichas valoraciones se deberán realizar dentro de parámetros racionales dictados por la lógica y la sana crítica, que permitan dilucidar aquellos casos en los que estemos ante la existencia o no, de un nexo

causal, mismos que tendrán que ser aplicados por el juzgador en cada uno de los casos concretos.

Como puede verse, el nexo causal funge como el vínculo valorativo a través del cual es posible establecer una conexión entre lo ontológico, lo ideal y lo material, lo subjetivo y lo objetivo, permitiendo estimar o desestimar en lo individual los casos prácticos de reclamación de responsabilidad objetiva directa derivada de las actuaciones u omisiones administrativas del Estado.

4.4.6. Reparación del daño

La restitución o indemnización del daño, a diferencia de los cinco puntos previos, no necesariamente debe ser entendida como una condicionante para la configuración de la responsabilidad objetiva directa en la función administrativa del Estado, sino que es, en síntesis, una consecuencia de ella.

Por principio de cuentas indicaré, que tal como lo menciona Castro Estrada, la finalidad de la restitución o indemnización del daño “constituye no tanto ya en sancionar una conducta reprochable de los servidores públicos, cuanto en reparar objetivamente una lesión cuya víctima no está obligada a soportar”,²¹² estimación que se considera acertada en atención a que, tal como se ha sostenido en el desarrollo de la presente investigación, el sistema de responsabilidad objetiva directa global derivada de la función administrativa del Estado, debe ser entendido como un sistema restitutorio que reemplace la superada y tradicionalista visión del derecho sancionador.

Ahora bien, si en el presente apartado se parte de la premisa de que el objetivo del propuesto sistema de responsabilidad estatal es la adecuada y plena reparación del

²¹² Castro Estrada, Álvaro; *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado, op. cit.*, p. 175.

daño causado por el ente administrativo, consecuentemente se soporta la necesidad de comprender al mismo, no como un sistema de compensaciones económicas, sino que, muy por el contrario, la finalidad del mismo debería ser, cuando las circunstancias así lo permitan, restituir al particular en pleno uso, goce, disfrute o ejercicio de su persona, bienes, posesiones, atributos o derechos dañados.

De la estimación manifestada previamente se inserta la categoría de la restitución como la principal finalidad deontológica de la responsabilidad objetiva directa del Estado, pues resulta incorrecto pretender limitar la misma al ámbito estrictamente económico, en el que se pretende una equiparación pecuniaria de cualquier daño sufrido, con independencia de la naturaleza de éste.

Previamente se han denunciado los riesgos que implica la errónea articulación de un sistema de responsabilidad “patrimonial” del Estado, entre los cuales destaca la inminente búsqueda de un lucro excesivo por parte de los particulares, quienes al equiparar daños materiales con un beneficio económico pueden pretender la búsqueda de una ganancia, pese a lo ambiguo o confuso de las reclamaciones. Por lo anterior, se considera que el objetivo del sistema debe ser la restitución del daño causado y excepcionalmente, la indemnización del mismo. Como se puede advertir, la necesidad de repensar la naturaleza de la reparación del daño es claramente apremiante.

Para estar en posibilidades de polarizar más claramente las diferencias entre la restitución y la indemnización, indicaré que la restitución *in integrum*, que es a su vez el modelo que más se acerca al modelo de restitución que se plantea como deseable, puede ser definida como “Beneficio en virtud del cual una persona que ha recibido daño o lesión en su patrimonio puede alcanzar, que las cosas se repongan al estado o situación jurídica en que se encontraban con anterioridad al momento en que se produjo dicho daño o lesión”,²¹³ mientras que la indemnización genérica

²¹³ De Pina Vara, Rafael, *op.cit.*, p.443.

se define como “cantidad de dinero o cosa que se entrega a alguien en concepto de daños o perjuicios que se le han ocasionado en su persona o en sus bienes”.²¹⁴ Tales definiciones permiten evidenciar el hecho de que, mientras la restitución tiene por objeto regresar las cosas al Estado en que se encontraban de forma previa a la materialización del daño, la indemnización pretende la dación de una suma económica para compensar el daño causado.

Derivado de lo anterior es que se advierte el hecho de que tanto la restitución como la indemnización deberán coexistir en un mismo ámbito, como mecanismos de reparación del daño causado por el Estado, pero siempre pretendiendo dilucidar, de entre ellos dos, la forma más idónea o adecuada para la reparación del daño. Para identificar cuál es la forma de reparación más adecuada, invariablemente se deberá atender a la naturaleza del daño causado por el Estado. Previamente se indicó que los daños pueden ser de naturaleza material, personal y moral, siendo que en cada uno de este tipo de daños se deberán tomar en cuenta las particularidades de cada uno.

- **Indemnización de daños materiales**

Para el caso de los daños materiales que son aquéllos que afectan directamente al patrimonio del individuo, en primer término, se debe considerar si el Estado cuenta con las facultades y capacidades para regresar el patrimonio afectado al estado previo al daño, en cuyo caso ésta deberá ser la restitución idónea y adicionalmente, se deberá realizar el pago de los perjuicios correspondientes a la suma pecuniaria que el particular haya dejado de percibir a consecuencia del daño causado por el ejercicio u omisión de la función administrativa del Estado.

No obstante, existen casos en los que las condiciones particulares del caso no permiten que las cosas se regresen al estado en que se encontraban previamente al daño que ya se haya ocasionado, o inclusive habrán asuntos particulares en los

²¹⁴ *Ibidem*, p. 317.

que la restitución de las cosas al estado previo no garantiza que el daño pueda ser reparado por completo, circunstancia ante la cual, invariablemente deberá existir una valoración económica en la que se busque la compensación del daño de la forma más congruente posible.

Así, por indicar un ejemplo genérico, si el daño material que origina la responsabilidad objetiva directa es el daño en la suspensión de un vehículo derivado del incumplimiento en la potestad estatal para vigilar y dar mantenimiento a las carretera y vías de comunicación, el fin primordial de la responsabilidad será reparar la suspensión del vehículo automotor para que éste reestablezca su funcionamiento previo al daño, sentido en el cual se deberá emitir la condena, para el efecto de que el Estado realice la reparación del vehículo dañado o en su defecto, realice el pago de la suma económica a la que ascienda la reparación necesaria para el automotor, e inclusive, para el caso de que el particular ya hubiese reparado el mismo por sus propios medios, se deberá cubrir íntegramente la suma erogada para reparar el vehículo. Con dicha ejemplificación se pretende otorgar al Estado ambas vías de reparación del daño, ya sea mediante restitución o indemnización del mismo, pero sin que ello contravenga o ponga en riesgo la garantía para el actor, de que el daño será reparado íntegramente.

Adicionalmente, se estima necesario precisar el hecho de que para el caso de las indemnizaciones pecuniarias, éstas deberán fijar el monto con base en el valor comercial o de mercado de los bienes afectados.

- **Indemnización de daños personales**

Con relación a los daños de carácter personal, que atentan en contra de la integridad física de la persona, evidentemente existirá una imposibilidad de devolver las cosas al estado previo al daño, motivo por el cual, la Suprema Corte de Justicia ha proporcionado los lineamientos para el pago de las indemnizaciones correspondientes.

En el caso de las incapacidades temporales que impidan a una persona desempeñar su trabajo se deberá atender a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, en la cual se indica que la indemnización corresponderá al pago íntegro del salario que deje de percibir mientras subsista la imposibilidad de trabajar.²¹⁵

Con relación a las incapacidades permanentes parciales, consistentes en la disminución de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar, igualmente se deberá atender a la Ley Federal del Trabajo, al pagarse el porcentaje que fije la tabla valuación de incapacidades para daños parciales, e inclusive, ésta indemnización podrá aumentar hasta el monto que correspondería a una incapacidad permanente total, tomando como base la susceptibilidad de desempeñar un trabajo igual al que se tenía.²¹⁶

Con relación a la incapacidad permanente total, que implica la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que le impida desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida, la indemnización legalmente deberá corresponder a mil noventa y cinco días de salario.²¹⁷ No es óbice mencionar, que en la presente investigación me pronunciaré cabalmente en contra de dicha circunstancia, pues claramente tal consideración contraviene la naturaleza de la responsabilidad objetiva directa del Estado, que pretende restituir o indemnizar plenamente los daños causados a los particulares, pues una indemnización de mil noventa y cinco días de salario únicamente corresponden a tres años, dejándose en un pleno estado de indefensión al particular durante el resto de sus años de vida, en los que no se le garantizará siquiera el acceso a una vida medianamente digna dejándolo en riesgo de perecer en el abandono pleno o inclusive, generando una carga para sus familiares.

²¹⁵ Tal consideración se encuentra contenida en el artículo 478 de la Ley Federal del Trabajo. Véase: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La responsabilidad patrimonial del Estado, op. cit.*, p.139.

²¹⁶ Tal consideración se encuentra contenida en el artículo 492 de la Ley Federal del Trabajo. Véase: *Ibidem*, p.178.

²¹⁷ Lo anterior de conformidad al artículo 492 de la Ley Federal del Trabajo. Véase: *Ibidem*, p.179.

En este sentido, vale la pena cuestionar el orden establecido, en razón de que constituye un agravio de derechos el que a una persona se le otorgue una indemnización de tres años de salario a cambio de una vida improductiva. Derivado de ello, es necesario considerar el hecho, de que cuando el Estado cause a un particular una incapacidad permanente, éste deberá indemnizarlo equitativamente, es decir, permanentemente. Ahora bien, la indemnización permanente, no debe ser entendida como una condena excesiva para el Estado, sino únicamente la consecuencia objetiva y directa de su actuación administrativa. Inclusive, retomando el caso de la restitución como valor primordial de la reparación, el Estado deberá acompañar la indemnización de los tratamientos médicos necesarios para la recuperación o rehabilitación del afectado, teniendo capacidad de emplear las instituciones de salud pública para tal efecto, e inclusive, podría constituir un eximente de indemnización permanente, el dotar al ciudadano de un empleo que pueda desempeñar pese a la incapacidad sufrida, desvirtuando así la naturaleza permanente y total de la misma.

Finalmente, para el caso extremo de que el daño administrativo sea la muerte de un particular, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial establece que la suma de la indemnización deberá atender al Código Civil Federal²¹⁸, el cual a su vez indica que se deberá tomar como base el cuádruple de las cantidades que para tal efecto establezca la Ley Federal del Trabajo,²¹⁹ en la que se refieren dos meses de salario mínimo por concepto de gastos funerarios más setecientos treinta días de salario de indemnización. Traducido dicho artículo, la suma pecuniaria deberá corresponder a ocho meses de salario mínimo para gastos funerarios y dos mil novecientos veinte días de salario, u ocho años, que para el efecto resultan equivalentes.²²⁰

- **Indemnización de daños morales**

²¹⁸ Véase: Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial, art. 14 fr. III.

²¹⁹ Véase: Código Civil Federal, art. 1915.

²²⁰ Véase: Ley Federal del Trabajo, arts. 500 - 502.

Finalmente, con relación a los daños morales, estos claramente suponen una complejidad mayor a la que los dos tipos de daños previamente analizados presuponen, ello principalmente en razón de que, a diferencia de los daños materiales o personales, éstos no son empíricamente verificables y suelen existir en un plano de la realidad más reflexivo.

Ahora bien, por cuanto hace al derecho positivo mexicano, el artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial de Estado nos remite a su vez al Código Civil Federal, en el cual se establece que “El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso”.²²¹ Como se puede observar, no existe alguna fórmula matemática para calcular la suma pecuniaria de indemnización por concepto de daño moral, por lo que se deja al margen del sano criterio del juzgador el monto económico equivalente al daño moral causado, teniendo únicamente como herramientas interpretativas considerar los derechos lesionados, el grado de responsabilidad del Estado, la situación económica de la víctima,²²² y las demás circunstancias del caso concreto.

Se estima que los criterios interpretativos para determinar la gravedad del daño moral resultan correctos, empero, como se ha sostenido en el desarrollo de la presente tesis, la finalidad del sistema de responsabilidad debería ser la restitución del daño, más no la indemnización del mismo, motivo por el cual, para el caso del daño moral, el objetivo será restituir esa afectación sufrida en los sentimientos,

²²¹ Congreso de la Unión, Cámara de Diputados del, *Código Civil Federal*, *op. cit.*, art. 1916.

²²² Si bien en el Código Civil Federal se indica la situación económica del responsable como uno de los factores de ponderación para el daño moral, existen un criterio jurisprudencial en el que se establece que la solvencia del Estado no debe ser considerada como un presupuesto que permita la imposición de sanciones económicas excesivas, por lo que la solvencia económica del Estado no deberá ser tomada en consideración como factor de cálculo. Véase: Tesis: 1a. CLV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 2009, Tomo XXX, p. 456.

afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.

Es posible determinar que la reparación económica de un daño moral no resulta el mecanismo idóneo, en razón de que ninguna suma pecuniaria es equiparable a un daño de índole moral, ello aunado a los múltiples riesgos que implica la limitación de la responsabilidad administrativa en un plano meramente patrimonial, mismos que he desarrollado previamente.

Los daños morales se basan en una noción naturalista del derecho y se encuentran sustentados por un conjunto de valores, motivo por el cual, claramente el mecanismo de restitución que lleve a cabo el Estado deberá materializarse dentro de la misma visión naturalista del derecho. Por lo anterior y con la finalidad de brindar argumentos que faciliten el ejercicio valorativo en torno a la determinación idónea para restituir al particular respecto al daño afectado, señalaré que el Estado deberá materializar una medida equiparable al daño moral causado y a la esfera afectada.

La restitución del daño moral se deberá articular en dos planos de la realidad, uno interno y otro externo. En el plano interno se encuentran comprendidos los sentimientos, afectos, creencias y todas aquellas circunstancias individuales y particulares que única y exclusivamente atañen a la persona misma. Para restituir al particular en el aspecto interno se le deberán brindar todos los tratamientos, terapias y proporcionar los satisfactores necesarios para que el afectado, en lo individual, logre subsanar el daño internamente; dentro de dichos mecanismos de restitución interna se encuentran comprendidos los tratamientos psicológicos, de rehabilitación, terapéuticos, médicos y diversos, necesarios para rehabilitar los valores internos del individuo. Dichas herramientas deberán ser proporcionadas por el Estado, apoyándose en las instituciones que dentro de él se encuentren comprendidas y, de forma extraordinaria, cuando el Estado carezca de la capacidad para brindar lo necesario para la restitución del individuo, se deberá contratar

externamente a las instituciones particulares especializadas o en su caso, se podrá realizar la valoración económica del costo de dichas medidas y tratamientos, ello sin perder de vista que ésta constituye una medida extraordinaria de restitución, pues la finalidad en todo momento deberá ser devolver las cosas al Estado en que se encontraban de forma previa al daño.

Respecto a los factores externos, ellos se encuentran integrados por el decoro, honor, reputación, vida privada, aspectos físicos y todos aquellos factores valorativos y de percepción que la colectividad tiene sobre el individuo. Ahora bien, la restitución externa de un daño moral se enfrenta a la complejidad de que si bien se pretende restituir al individuo afectado, el objeto de ésta deberá versar en la imagen idealizada que una colectividad ha articulado sobre él. Por lo anterior, se estima necesario que el mecanismo idóneo para la restitución de un daño moral externo sea materializar un acto inverso al daño en el que se reivindique la percepción social del individuo; dicho mecanismo se puede articular a través de una disculpa pública, comunicado oficial o acto protocolario, mismo que deberá difundirse de forma equiparable a la difusión del daño. Dicha herramienta pretende ser utilizada no sólo como restitución para el dañado, sino también como la expresión de un Estado responsable ante los ojos críticos de la sociedad.

4.5. Argumentos para fortalecer y extender el sistema de responsabilidad estatal, hacia uno de naturaleza objetiva directa y global derivado del ejercicio u omisión de la función administrativa

En la presente tesis se ha pretendido ofrecer un panorama general de la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas en México, a la par que se han indicado las deficiencias y virtudes de dicho sistema, detectándose consecuentemente un fértil campo de acción, tanto para la investigación jurídica como para la discusión académica. No obstante, los conocimientos obtenidos del presente documento, constriñen necesariamente a desarrollar la idea que con

mayor frecuencia ha arrojado el análisis de la información seleccionada, es decir, la imperiosa necesidad de fortalecer y extender el actual sistema de responsabilidades administrativas, para transitar hacia un sistema de responsabilidad objetiva, directa y global derivado del ejercicio u omisión de la función administrativa.

La Real Academia Española indica que la palabra fortalecer significa “Hacer más fuerte o vigoroso”,²²³ motivo por el cual, para hacer más fuerte o vigoroso el actual sistema de responsabilidad estatal, resultará necesario subsanar aquellas deficiencias del sistema detectadas en la presente investigación, las cuales fueron indicadas en cada uno de los capítulos y subcapítulos correspondientes, tomando como base las diversas propuestas que al efecto se han desarrollado.

Por cuanto hace a extender el sistema de responsabilidad, indicaré que, si extender significa “Dar mayor amplitud y comprensión que la que tenía a un derecho, una jurisdicción, una autoridad, un conocimiento.”,²²⁴ luego entonces, tal directriz consistirá en articular el sistema de responsabilidad estatal más allá de los alcances actuales, es decir situar a la misma en casos e hipótesis normativas mayores a los que se han establecido. Como se ha expuesto en el desarrollo de la investigación, tal extensión deberá permear, principalmente en dos ámbitos, el primero de ellos respecto de los supuestos hipotéticos que configuran la responsabilidad del Estado, rebasando la actual condicionante de una actividad administrativa irregular y actualizándose en cualquier clase de actividad u omisión administrativa que genere un daño a un particular. En segundo término, la responsabilidad estatal deberá extender su naturaleza de indemnizatoria a plenamente restitutoria, abarcando ya no la indemnización desde la perspectiva patrimonial, sino desde una óptica global.

Por lo anterior, en los subsecuentes apartados, se pretende ofrecer un conjunto de argumentos jurídicos y sociales que soporten la necesidad de extender y fortalecer el actual sistema de responsabilidad estatal en los términos propuestos en la

²²³ Asociación de Academias de la Lengua Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, España, Real Academia Española, 2016. Disponible en <<http://dle.rae.es/?id=IGyswIE>>. Fecha de acceso: 26 junio 2016.

²²⁴ *Ibidem*, Disponible en <<http://dle.rae.es/?id=HM52G9K>>. Fecha de acceso: 26 junio 2016.

investigación, entendiendo a dichos elementos como una visión holística para contar con un sólido sistema de responsabilidad, a través del cual resulte posible no sólo transitar del desfasado modelo sancionatorio hacia uno de corte restitutorio, que además garantice la más alta protección a los derechos fundamentales, sino además, para mejorar las actuaciones administrativas del Estado y la percepción colectiva que de ellas se tiene, buscando así recuperar la confianza en las instituciones y conciliar algunos antagonismos históricamente determinados.

4.5.1 La necesidad de transición del derecho sancionador hacia un derecho restitutorio

El primero de los argumentos para fortalecer y extender el actual sistema de responsabilidad administrativa del Estado deriva de la evolución jurídica que el derecho ha tenido en los últimos años. En el primer capítulo, específicamente en el apartado relativo a los antecedentes de la responsabilidad estatal en análisis, se desarrolló el progreso histórico que la noción de una responsabilidad a cargo del Estado, ha tenido en nuestro país desde sus orígenes, no obstante, existen factores globales de relevancia innegable que han marcado una tendencia en la evolución del derecho, pretendiendo cada vez en mayor medida, transitar de los desfasados esquemas sancionatorios hacia nuevos modelos restitutorios.

En el apartado denominado “Crítica al actual sistema de responsabilidades en México” vertido en el tercer capítulo, se denunció el hecho de que, si bien se han adoptado diversos mecanismos y figuras jurídicas con el objeto de combatir las deficiencias más recurrentes de la función pública, el grueso de las estrategias jurídicas, se han concentrado en medidas punitivas, para sancionar a los servidores públicos que ejerzan deficientemente el servicio o que generen algún daño al Estado, existiendo una muy escasa producción jurídica en la que el punto central del análisis, sean los sujetos afectados por la deficiencia cometida por el servidor, la cual no sólo implica un daño para el Estado, sino que también afectan a

particulares, para quienes el sujeto obligado para responder del mismo es, invariablemente, el Estado.

Existen marcadas diferencias entre una cosmovisión sancionatoria y una restitutoria del derecho, pues mientras que en la primera se estima que todo daño debe tener consecuencias punitivas para el causante del mismo, en la segunda se estima que todo daño debe tener como consecuencia la reparación del mismo con independencia del causante.

Ahora bien, en este punto resulta necesario aclarar el hecho de que no se pretende una sustitución del modelo de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, sino que, muy por el contrario, se estima necesaria una transición para el efecto de que los daños causados por el ente estatal sean reparados en favor del particular dañado, ello con independencia de que se pueda seguir paralelamente un procedimiento sancionador en contra del autor del mismo. En este sentido, la transición no implica una sustitución, sino un replanteamiento del paradigma de la responsabilidad administrativa en donde, ante cualquier daño sufrido por un particular y causado por el Estado, a éste se le brinde la garantía de restitución, sin que ello desarticule los procedimientos internos a cargo del Estado.

El replanteamiento de un paradigma constriñe a la adopción de dos nociones argumentativas, en primer lugar, denunciar los vicios y errores de aquél que se pretende superar y en segundo término, desarrollar los beneficios y ventajas del nuevo paradigma propuesto.

Con relación a la actual comprensión de las responsabilidades en materia administrativa, se advierte que, pese a lo novedoso del sistema de responsabilidad estatal, existe un marcado tradicionalismo por cuanto hace a estimar que los daños causados por los miembros del Estado deben tener como consecuencia la sanción del servidor público culpable. Ahora bien, el constitucionalismo en México ha abierto la posibilidad para que dentro de nuestro sistema jurídico, se inserte la noción de un

Estado responsable ante sus daños administrativo, no obstante, dicha responsabilidad se ha limitado al ámbito patrimonial, traduciendo el mismo en un sistema de compensaciones económicas.

La responsabilidad por actos administrativos tradicionalmente ha sido entendida como una esfera sancionadora del derecho, en la que se priorizan las consecuencias jurídicas a los actores administrativos, sobre la reparación de los sujetos afectados por su actuación u omisión. Tal derecho sancionador se ha reinventado en diversas ocasiones, pero pretendiendo en todas ellas, que la sanción al servidor público sea la herramienta transformadora para la mejora de la función administrativa, ello sin considerar que pese a las múltiples reformas en torno al tema e inclusive la implementación de nuevos esquemas y sistemas, no se ha logrado la sustancial mejora en la función administrativa que tanto se ha pretendido.

Así las cosas, en la actualidad continúa predominando la cosmovisión del derecho como un instrumento y castigador que utiliza la fuerza pública para sancionar a quienes incumplen la norma, modelo que si bien resultaría acorde con las estimaciones de Hobbes respecto al Estado totalitario, en la actualidad resulta una visión desfasada de lo que el Estado constitucional y de derecho pretende, en el cual se busca la mayor cantidad de satisfactores para el desarrollo individual de los miembros del Estado.

En este sentido, mientras que los modelos tradicionales de responsabilidades de los servidores públicos, pretende centrarse en los sujetos encargados de articular y materializar los actos administrativos, la responsabilidad objetiva directa del Estado que se propone en la presente investigación, pretende centrarse en los individuos sobre quienes recaen los actos administrativos.

La afirmación previa nos permite definir, por una parte la necesidad de fortalecer la naciente responsabilidad administrativa del Estado para transitar a lo que se ha denominado como un sistema de responsabilidad objetivo, directo y global derivado

de la actuación u omisión de la función administrativa, y por otro lado denunciar cuestionar los modelos paradigmáticos punitivos del sistema jurídico mexicano, en los que se concibe que las actuaciones administrativas lesivas deben implicar una consecuencia jurídica para los actores de la misma.

Inclusive, por cuanto se refiere al comportamiento de los sujetos que estiman, han sido dañados por la actuación administrativa, pese a que la reforma a nivel constitucional entró en vigor hace más de catorce años, continúa predominando la cosmovisión de que ante un daño causado por el Estado, lo conducente es acudir al órgano de control interno a interponer una queja en contra del servidor público que se estima responsable, sin que actualmente, la responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado haya logrado erigirse como una alternativa o un sistema paralelo en el cual el particular estime que tiene derecho a ser restituido en el daño ocasionado. Tal apreciación del particular dañado implica el hecho de que, inclusive en aquéllos procedimientos en los que se determine que algún servidor público haya incurrido en alguna causal de responsabilidad administrativa, dicha determinación no implicará que al particular se le restituya en sus derechos, pese a haber sufrido alguna clase de daño, quedando él fuera de las vinculaciones jurídicas que subyazcan a la determinación de una responsabilidad, por lo que el derecho en este sentido únicamente persigue fines sancionatorios y omite la naturaleza resarcitoria que debería tener el derecho.

Ahora bien, una vez planteada la problemática que presuponen las deficiencias del actual sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, sustentaré las razones para fortalecer y extender el mismo en los términos propuestos por la presente investigación, derivado de la imperiosa necesidad de cambiar aquélla comprensión superada del derecho como una herramienta punitiva y transitar hacia la visión de un derecho entendido como el garante de la salvaguarda de los derechos fundamentales del individuo.

Como se mencionó al inicio del presente apartado, el derecho, entendido como un fenómeno social, es dinámico y constantemente reinventado. En este sentido, al término de la segunda guerra mundial y derivado de los múltiples atropellos cometidos por el abuso de la interpretación positiva del derecho, el establecimiento de los derechos humanos revolucionó la estructura de la mayoría de los sistemas jurídicos a nivel mundial. Fue entonces cuando el derecho se originó una reinención normativa de escala global, en la que, cada vez con mayor relevancia, se consideró al ser humano como el eje central y prioritario del derecho. Al respecto Patricia Villasana Rangel indica lo siguiente:

*La protección jurídica otorgada al hombre en su vida, libertad, propiedades, posesiones y derechos es relativamente reciente en la historia, surgió porque existió un abuso ilimitado del poder por parte de las autoridades, sin proceso alguno, imponiendo a los gobernados las más duras penas y éstos carecían de medios jurídicos para defenderse.*²²⁵

Ahora bien, posteriormente a la inclusión de los derechos humanos, tanto los sistemas jurídicos a escala global, como las esferas del derecho que éstos comprenden han ido cambiando los estatutos tradicionales sobre los que éstos están sustentados. Uno de los cambios más trascendentales es precisamente la transición que se ha advertido en diversas esferas, de un derecho sancionador, a uno restitutorio, tal como en el caso del derecho penal, en el cual el modelo de reparación del daño se ha erigido como una alternativa plausible a la imposición de penas. De igual forma, los medios de solución alternos a los conflictos cada vez adquieren mayor relevancia como una alternativa plausible, para que ambas partes, haciéndose múltiples concesiones lleguen a un común acuerdo.

²²⁵ Villasana Rangel, Patricia, *Los principios generales de la potestad sancionatoria de la administración y su relación con el derecho disciplinario*, México DF, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 799. Disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2499/37.pdf>>. Fecha de acceso: 27 jun. 2018.

Respecto a la responsabilidad administrativa del Estado, sostengo que ésta deberá ser el conducto para la concreción de un sistema de derecho resarcitorio, congruente con lo expuesto por Ernesto Jinesta L. quien afirma que “La función primordial —primera y constante— de la responsabilidad consiste en reparar una lesión antijurídica, esto es, compensar un daño injusto imputable a la administración.”,²²⁶ ante lo cual se advierte la necesidad de comprender a la responsabilidad como una alternativa para la consolidación de un derecho fundamental resarcitorio.

Este derecho fundamental se traduce en “la facultad del administrado de exigirle a la administración pública que le ha inferido una lesión antijurídica o que ha incumplido una obligación administrativa preexistente impuesta por el ordenamiento jurídico, el resarcimiento de su esfera patrimonial o extrapatrimonial”.²²⁷

Ahora bien, en el presente documento se ha sostenido la premisa de que resulta necesario situar a la restitución y no así a la indemnización como el fin último de la responsabilidad administrativa, ello en razón de que “Cuando se produce la lesión antijurídica, el damnificado tiene el hipotético y abstracto derecho fundamental al resarcimiento, el cual, extraordinariamente, puede ser satisfecho con el cumplimiento voluntario de la administración pública responsable en la vía administrativa”.²²⁸

Inclusive, en un plano de percepción individual, resulta lógico estimar que para el individuo afectado, constituye un mayor beneficio la restitución del daño, que la sanción para el actor del mismo, toda vez que, mientras que en el primero de los supuestos se busca reintegrar al particular al estado previo al del daño causado, brindándole así seguridad y certeza jurídica, en el segundo de los modelos, la

²²⁶ Jinesta L., Ernesto, *Responsabilidad administrativa, constitución y derechos fundamentales*, México DF, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 975. Disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/36.pdf>>. Fecha de acceso: 27 jun. 2018.

²²⁷ *Ibidem*, p.980.

²²⁸ *Ídem*.

sanción o no del servidor responsable de la actuación no le supondrá un beneficio al particular afectado e inclusive, tal determinación no logrará trastocar su esfera de derechos, por lo que la única recompensa que se puede originar de la sanción respecto al particular es la satisfacción interna de saberse ajusticiado, sin que tal apreciación subjetiva repare el daño.

Transitar de un derecho sancionador hacia uno restitutorio es, además, una tendencia naturalista que cada vez se inserta con mayor vigor dentro de las discusiones académicas y legislativas, por lo que el ámbito administrativo no puede ser ajeno a tal tendencia.

Finalmente, la transición de un derecho sancionador hacia un restitutorio, desde una perspectiva filosófica también permite reflexionar sobre la visión de Estado que se pretende tener a futuro, ya sea uno que insiste en la articulación de modelos desfasados cuya eficacia siempre ha estado en duda, o bien la adopción de un modelo novedoso, en el que el eje central de las consecuencias administrativas sea el mismo que el de los actos, es decir una relación entre el Estado y sus gobernados, en donde la verticalidad no sea entendida como una disparidad de fuerzas, sino muy por el contrario, de conformidad a los planteamientos contractualistas, implique el óptimo funcionamiento de un Estado soberano y defensor de la justicia respecto de cada individuo ante cualquier ente, cualquiera que este sea, e inclusive procurando la restitución de los daños causados por el Estado mismo.

Con los argumentos previos se evidencia la imperiosa necesidad de fortalecer el actual sistema de responsabilidad administrativa del Estado, a efecto de que éste responda a la puntual necesidad de restituir los daños causados y no se limite exclusivamente a indemnizar patrimonialmente a los afectados, y, adicionalmente, se extienda para abarcar los casos hipotéticos que hasta ahora han sido omitidos dentro de las fórmulas de configuración de responsabilidad administrativa, pues la evolución natural del derecho, cada vez con mayor fuerza, constriñe a replantear los esquemas jurídicos positivos, buscando transitar de la sanción a la restitución,

ello bajo el entendimiento de que, para fortalecer la función administrativa, resultará invariablemente necesario focalizar la atención en los individuos que sufren en su persona los daños derivados de la actuación u omisión de la función administrativa.

4.5.2. Elemento asistencial para el respeto y observancia a los derechos humanos

Resulta innegable el hecho de que la suscripción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos el día diez de diciembre del año 1948 en Paris, Francia, constituye el más grande hito que ha revolucionado, tanto la cosmovisión que se tiene del derecho, como las estructuras jurídicas que lo integran en cada Estado nación.

Posteriormente, en el ámbito continental, el día veintidós de noviembre del año 1969 se suscribió la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, también denominada Pacto de San José, en la cual se consagraron un conjunto de prerrogativas obligatorias en esta materia para los Estados americanos que la aprobaron. Algunos Estados pronunciaron ciertas reservas al respecto, derivado de las particularidades de sus normas interiores.

Derivado de la concreción de los derechos humanos, la mayoría de los Estados nacionales se vio en la necesidad de modificar sus constituciones, cartas máximas y diversos cuerpos normativos para el efecto de que estos fuesen congruentes con lo pactado y establecido por los derechos humanos. Si bien se dice que la Constitución mexicana de 1917 fue precursora, tanto en reconocimiento a derechos sociales como humanos, no menos cierto es que ésta ha sido objeto de diversas modificaciones y reformas a través de las cuales se ha pretendido, cada vez con mayor eficacia, lograr un pleno reconocimiento a los derechos humanos.

Ahora bien, pese a la enorme relevancia que la articulación de los derechos humanos ha tenido a escala global, así como a las diversas reformas constitucionales en las que, cada vez se ha reconocido más ampliamente la protección a los derechos humanos, el respeto y observancia a los mismos resulta una de las grandes deudas del Estado Mexicano para con sus ciudadanos. Múltiples indicadores y análisis sitúan a México como uno de los países en vías de desarrollo con más problemas por cuanto a derechos humanos se refiere. En este sentido, el Informe 2017/18 de Amnistía Internacional enuncia el contexto de México de la siguiente forma:

La violencia aumentó en todo México. Las fuerzas armadas seguían llevando a cabo labores habituales de la policía. Continuaron las amenazas, los ataques y los homicidios contra periodistas y defensores y defensoras de los derechos humanos; los ciberataques y la vigilancia digital eran especialmente habituales. Las detenciones arbitrarias generalizadas seguían derivando en torturas y otros malos tratos, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. Persistía la impunidad por violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional. México recibió la cifra más alta de solicitudes de asilo de su historia, la mayoría de ciudadanos y ciudadanas de El Salvador, Honduras, Guatemala y Venezuela. La violencia contra las mujeres seguía suscitando una honda preocupación; según datos recientes, dos tercios de las mujeres habían experimentado violencia de género a lo largo de su vida. Dos grandes terremotos hicieron peligrar los derechos a la vivienda y a la educación.²²⁹

De lo anterior, se observa la gravedad endémica de una crisis de derechos humanos que ha permeado una diversidad incalculable de sectores de la sociedad y del Estado Mexicano. Inclusive, con el objeto de contextualizar la severa crisis por cuanto a derechos humanos se refiere en nuestro país, indicaré que México se sitúa en el lugar 72 de entre 113 países evaluados a escala global por cuanto a derechos fundamentales se refiere y en el lugar 24 de 30 en este mismo rubro pero en escala

²²⁹ Internacional, Amnistía, *Informe 2017/18 Amnistía Internacional. La situación de los derechos humanos en el mundo*, Londres, Inglaterra, Amnesty International Ltd., 2018, p. 312-313.

continental, lo anterior de conformidad al informe Rule of law index 2017 / 2018 publicado por el World Justice Project.²³⁰ En dicho índice además, se advierte que algunos de los puntos en los que México fue peor evaluado es en “no discriminación” con una calificación de 0.34 de 1 punto posible, además de “debido proceso legal”, en el que la calificación fue de apenas 0.43, mientras que en “derecho a la vida y seguridad” la calificación fue de 0.47, “derecho a la privacidad” obtuvo una calificación de 0.50, por cuanto hace a los indicadores de “libertad de expresión” y “derechos laborales”, ambos obtuvieron una evaluación de 0.52. Los únicos dos rubros que alcanzaron una calificación mayor a 0.60 en cuanto a derechos fundamentales fueron “libertad de asociación” con una calificación de 0.65 y “libertad de religión” con la calificación más alta obtenida en este apartado de 0.74 de 1 punto posible.²³¹

Como es posible advertir, los derechos humanos constituyen una de las grandes deudas del Estado Mexicano respecto a sus ciudadanos, pues tan sólo en dos de los ocho rubros evaluados se obtuvo una calificación mayor a 0.60 e inclusive, en ninguno de los rubros indicados se obtuvo una calificación superior a 0.80.

Si bien los derechos humanos constituyen probablemente el tema académico más estudiado a nivel internacional desde su creación, en la presente investigación no se pretende analizar los derechos humanos en esencia propia, ni tampoco la gravedad de la crisis de derechos en el Estado mexicano, sino argumentar el hecho de que el fortalecimiento y extensión de la responsabilidad objetiva directa a cargo del Estado, en los términos planteados en la presente investigación permitiría mejorar diametralmente el respeto y la observancia a los mismos.

²³⁰ World Justice Project, *Rule of law index 2017 / 2018*, Washington, DC, U.S.A., World Justice Project, 2018, p. 111. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf>. Fecha de acceso: 28 junio 2018.

²³¹ *Ídem*.

En este sentido, realizaré un análisis de los diversos derechos humanos, mismos que resultan ampliamente conocidos, los cuales se podrían ver favorecidos con el fortalecimiento y extensión planteado en la presente tesis.

- **Derecho a la vida**

El primero de los derechos humanos a analizar, por ser éste el más relevante dentro de los contenidos tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en la Convención Americana de Derechos Humanos es el derecho a la vida. El derecho a la vida puede ser entendido como una obligación para el Estado, en el que éste se compromete a respetar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho a la vida que le asiste a todo individuo por el simple y sencillo hecho de ser humano. Previamente, en el apartado relativo al daño sufrido se hizo hincapié en el daño personal como uno de los daños que deben ser restituidos o indemnizados para el caso de la concurrencia de responsabilidad objetiva directa en las actuaciones administrativas del Estado.

En este sentido, la responsabilidad objetiva directa derivada de la función administrativa del Estado se erige como un mecanismo a través del cual se pretende, no sólo garantizar el debido respeto a la vida por parte del Estado, sino además el hecho de que cuando tal derecho humano no sea respetado, existirá una ineludible consecuencia objetiva y directa para el ente estatal, quien en todo momento estará constreñido a responder por las consecuencias de sus actos, no sólo ante el individuo agraviado, sino además, en este caso específico, ante los familiares y sujetos jurídicos pasivos afectados por la función administrativa, sin que para tal efecto pueda existir alguna clase de limitante, al tratarse de una responsabilidad de modalidad global.

Por lo anterior, la responsabilidad estatal propuesta en el presente trabajo de investigación pretende erradicar la impunidad respecto a los agravios que el Estado, en el ejercicio de su función administrativa, pudiese provocar en contra de la vida

de las personas, entendiendo así al Estado como un ente responsable y sostenible moralmente, que asumirá las consecuencias de sus actos.

- **Derechos de igualdad**

Otros derechos humanos que se estima, podrán ser concretados con la implementación del sistema de responsabilidad estatal propuesto, son aquellos relativos a la igualdad en sus diferentes vertientes, entendiéndose por ellas a la igualdad entre hombres y mujeres o igualdad de género, igualdad ante la ley y la no discriminación.

Lo anterior se estima en razón de que la pretensión objetiva de la igualdad, en cualquiera de las vertientes previamente mencionadas tiene por objeto evitar cualquier clase de discriminación, exclusión o diferenciación por razones del origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, por lo que tal derecho pretende, desde el punto de vista operativo, establecer un conjunto de parámetros normativos de actuación que permitan tener una visión jurídica unificada, en la que no exista cabida para la diferenciación de algún individuo por alguno de los motivos precisados previamente.

En este sentido, las bases normativas de la responsabilidad estatal propuesta en la presente investigación, se encuentran soportadas sobre la visión contractualista del Estado, en el que la suscripción del contrato social deriva de la suma de voluntades individuales, sin que en dicho acto la voz u opinión de algún individuo tenga un peso mayor al de otros, por lo que la responsabilidad pretende sentar un conjunto de bases normativas estandarizadas que permitan el análisis y resolución de controversias jurídicas mediante un conjunto de elementos o supuestos de

existencia equilibrados para las capacidades de cada ciudadano, que permitan comprobar o no la existencia de una responsabilidad a cargo del Estado.

Inclusive, en este mismo sentido es conveniente la reflexión en torno al hecho de que la esencia del derecho administrativo pretende, en efecto, equilibrar la presumible desventaja existente entre el Estado y el gobernado, en la que se estima que el Estado cuenta con una articulación superior a la del individuo, por lo que se buscan herramientas que equilibren tal balance, tal como en el caso de las asesorías comisionadas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, quienes brindan asesoría y representación jurídica gratuita en materia administrativa en contra del Estado.

- **Derecho a la integridad**

El artículo 5° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral, motivo por el cual, el derecho humano a la integridad también es uno de los derechos que se encuentran comprendidos dentro del catálogo de prerrogativas que se espera sean defendidas a través de la responsabilidad, pues, si a todo hombre le asiste el derecho de integridad y respeto a sus seguridades personales y, el cumplimiento de tal garantía es imputable al Estado, luego entonces, el ente administrativo se encuentra constreñido a adoptar las acciones jurídicas necesarias para garantizar el respeto a la integridad individual, pretendiendo privilegiar, en un primer momento, la plena erradicación de prácticas en las que recurrentemente se violenta la integridad de las personas y, en tal inteligencia, la responsabilidad cumple la función dual de inhibir prácticas que tengan consecuencias negativas para la administración estatal y, consecuentemente, garantizar a los individuos la existencia de figuras jurídicas que permitan la restitución de daños que alteren o violenten la integridad seguridades personales del individuo.

- **Derecho de acceso a la justicia**

El derecho humano de acceso a la justicia posiblemente es uno de los cuales logre una mayor consolidación con la articulación de la responsabilidad objetiva directa del Estado en el sentido que se ha desarrollado. En el apartado de las cosmovisiones que soportan la noción de una responsabilidad objetiva directa del Estado se habló de John Rawls, quien comprende a la justicia como la primera virtud de las instituciones las cuales deben ser justas y en caso de no serlas deberán reformarse,²³² y su vez, define a lo justo como aquello dotado de una imparcialidad originaria. En este sentido, el acceso a la justicia constituye el derecho de los individuos para que se les administre justicia de forma plena, imparcial y gratuita.

En la actualidad, la responsabilidad administrativa del Estado es uno de los rubros en los que más claramente se puede detectar la contradicción prevaleciente entre el ser y el deber ser, ello en razón de que a la actualidad, derivado de la radiografía del entorno social que se ha desarrollado en la presente investigación, es plausible afirmar que diariamente se materializan diversas acciones u omisiones administrativas en las que los particulares sienten que su esfera de derechos ha sido afectada, no obstante, también resulta plausible estimar que los mecanismos jurídicos adoptados al momento para solucionar tal problemática no han logrado cumplir con los objetivos planteados.

Por lo anterior, se estima que la adopción de las medidas indicadas permitirá a los ciudadanos contar con un mecanismo de acceso a la justicia ágil, con un conjunto de pautas plenamente identificables y que abarquen un amplio espectro del ejercicio administrativo, en el que no existan limitantes ni limitaciones respecto a la naturaleza de los daños impugnables, ni mucho menos respecto a los mecanismos de restitución o indemnización adoptados. En síntesis, la responsabilidad propuesta pretende optimizar el derecho de todo ciudadano a asistir ante la autoridad administrativa para solicitar la responsabilidad del Estado, sin que la limitante de la responsabilidad sea una barrera para la simple admisión a trámite de la demanda

²³² Rawls, John, *op. cit.*, p.17

respectiva, ello con independencia de que en la sentencia se estime que existió o no, la responsabilidad estimada.

- **Principio de legalidad**

El principio de legalidad también es comprendido como un derecho humano, y éste se encuentra contenido, en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tal principio se articula mediante dos nociones, por una parte, indica que la autoridad sólo puede realizar las atribuciones y funciones que se determinan en la Constitución, tratados internacionales o la ley y por otro lado señala que las personas no pueden ser molestadas en sus bienes, posesiones, familia, integridad o derechos, sin que exista un mandamiento escrito emitido por autoridad competente y debidamente fundado y motivado por la autoridad.

Con relación a este principio de legalidad se destaca el hecho de que si existe una prohibición expresa para que las autoridades no materialicen actos que vayan más allá de sus funciones, cuando tal circunstancia acontezca debe existir una herramienta jurídica que constriña al Estado a regresar las cosas de la manera previa a la comisión de la conducta irregular, cuestión que si bien ya es considerada en la responsabilidad patrimonial del Estado, se podría robustecer, si existe un reconocimiento de responsabilidad estatal en los términos propuestos en la presente investigación si se invierte la premisa principal de la ecuación y se aplica a *contrario sensu* la afirmación de que el Estado está obligado también a cumplir aquéllas facultades y atribuciones a las que la norma le obligue en razón de constituir tal función una obligación ineludible del Estado, cuya omisión debe generar consecuencias jurídicas.

En segundo término, con relación al hecho de que las personas no pueden ser molestadas en sus bienes, posesiones, familia, integridad o derechos, sin que exista un mandamiento escrito emitido por autoridad competente y debidamente fundado y motivado por la autoridad, queda claro que la responsabilidad propuesta permitiría

al individuo interponer algún recurso jurídico cuando estime que fue molestado indebidamente por un acto administrativo, sin que, tal como acontece actualmente, exista alguna limitante o barrera para la admisión a trámite de tal reclamación, pues se estima que toda molestia ocasionada a la persona indebidamente, debe ser restituida o indemnizada con independencia de si el acto administrativo de molestia es regular o irregular.

- **Derechos de la víctima u ofendido**

Los derechos de la víctima u ofendido son una noción que se emplea principalmente en el derecho penal para aludir a los sujetos que reciben el daño producto de un delito, no obstante, para efectos de la presente investigación, la víctima u ofendido bien puede ser reemplazado por el sujeto pasivo o aquél que soporta las consecuencias del daño en materia administrativa, individuo, que al efecto tendrá derechos equiparables a los de la víctima u ofendido, en razón de que también ha sido sujeto de un daño, en este caso causado por el ejercicio u omisión de la función administrativa. Los derechos de la víctima que serían materializados al efecto, son los siguientes:

- Respeto en todo momento a su dignidad como persona.
- Recibir, desde la comisión del delito,²³³ atención médica y psicológica de urgencia.
- Que se le repare el daño.

Con relación al respeto a la dignidad de la persona, en el apartado relativo a la restitución o indemnización del daño se indicó que resulta necesario transitar del actual sistema de responsabilidad patrimonial, a un sistema de responsabilidad restitutorio, pues mientras que en el primero, todo daño se traduce a efectos económicos, en el segundo, se pretende que el daño sea íntegramente reparado, a

²³³ En este caso la atención médica y psicológica de urgencia se deberá recibir al momento de la comprobación de la acción administrativa lesiva, o ante el caso de premura, al momento de la comisión de la misma.

través de la restitución, y para el caso específico de la dignidad de la persona, se pretende reestablecer la imagen pública y la percepción que de la misma se tiene, pues con el sistema actual, he denunciado, no se garantiza el restablecimiento de valores morales como la dignidad, sino que únicamente se pretende subsanar mediante una suma económica que termina por fungir como elemento paliativo del daño.

De igual forma, se ha indicado con anterioridad, que el actual sistema de responsabilidad patrimonial del Estado no contempla nociones mínimas para la restitución del daño, tales como la atención médica y psicológica, pues pretende equiparar tales conceptos a sumas económicas, lo cual no garantiza adecuadamente la reparación del daño, contraviniendo así la naturaleza del derecho humano indicado.

Finalmente, la reparación del daño es una noción respecto de la cual ya se ha abundado ampliamente de forma previa, por lo que únicamente estimo necesario precisar el hecho de que en la presente investigación he denunciado que la actual cosmovisión patrimonial de la responsabilidad no garantiza una adecuada reparación del daño, sino que únicamente ofrece un pago a cambio de la misma.

- **Derechos de accesibilidad a los servicios (educación, salud, vivienda, agua y saneamiento, alimentación y medio ambiente sano)**

Existen un conjunto de derechos humanos que no presuponen una prerrogativa interpretativa, sino que, constituyen una garantía de accesibilidad a algún servicio que se estime vital para el desarrollo del individuo. Tales derechos son indicados de forma individualizada, no obstante, para efectos de la presente investigación, los agruparé bajo la categoría de “Derechos de accesibilidad”.

Los derechos de accesibilidad resultan ser algunos de los cuales pueden ser diagnosticados con un beneficio directo previsible, derivado de la implementación

de la responsabilidad objetiva directa del Estado en el sentido propuesto en la tesis que se presenta. Lo anterior radica principalmente en la naturaleza empíricamente verificable de tales derechos.

La consolidación de los derechos humanos de accesibilidad derivaría de la naturaleza restitutoria de la responsabilidad propuesta, pues mientras que en el actual modelo se pretende subsanar el daño económicamente, en el sistema propuesto, se pretende que la finalidad última del proceso jurisdiccional sea, la restitución del daño causado, lo cual en materia de derechos de accesibilidad, así como de servicios públicos resulta claramente palpable.

En este sentido, por indicar un ejemplo, se estima que la reclamación de responsabilidad derivada de la omisión del Estado de cumplir con los derechos humanos de educación, salud, vivienda, agua y saneamiento, alimentación y medio ambiente sano no debería de tener como consecuencia una indemnización, pues se debe partir de la premisa de que el ciudadano no espera ni pretende recibir una remuneración económica, sino que anhela que el Estado cumpla con la función o atribución previamente encomendada, esperando que la consecuencia de la reclamación sea, invariablemente, la condena al Estado para cumplir al ciudadano la parte conducente del contrato social, lo cual puede ir desde la plena dotación de servicios básicos tales como educación, salud, agua, saneamiento, hasta la garantía a una adecuada alimentación, o en su caso, el restablecimiento de algún daño causado al medio ambiente, mediante una acción inversa al daño, tal como el caso de una reforestación cuando se determine que se concedieron permisos ilegales de tala de árboles.

Como puede advertirse, en este sentido, existen una multiplicidad de derechos humanos que se verían claramente consolidados y garantizados con la implementación del sistema de responsabilidad propuesto.

- **Derecho a la reparación integral del daño**

Toda persona tiene derecho a que el Estado repare de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva el daño o menoscabo que haya sufrido en sus derechos por violaciones a sus derechos humanos, no obstante, en la presente tesis se ha desarrollado la premisa de que el actual sistema de responsabilidad patrimonial del Estado bajo ninguna óptica garantiza una reparación integral del daño, pues no atiende a la noción de reparar el daño, sino que pretende indemnizarlo. Este tópico ha sido ampliamente abordado previamente, en el apartado relativo a la restitución o indemnización, por lo que únicamente enfatizaré en la necesidad de tomar en consideración el hecho de que tal premisa no sólo es objeto de una elucubración infundada, sino que encuentra soporte en un derecho humano que pretende garantizar la reparación del daño.

4.5.3. Herramienta jurídica para la consolidación de un pleno Estado de Derecho

Previamente se indicó que el Estado de Derecho es una noción que se refiere a los atributos y características que se estima deben ser cubiertas por un Estado Nación para la satisfacción de los intereses de sus gobernados, así como a los estándares político jurídicos deseables por ellos. En este sentido, la percepción del Estado de Derecho estará sujeta a la medida en que el Estado cumpla tales atributos y características deseables por los ciudadanos.

No obstante, México es uno de los países peor evaluados en cuanto a Estado de Derecho se refiere y éste a su vez, constituye una de las grandes deudas del Estado mexicano respecto a sus ciudadanos, pues el ente gubernamental no ha logrado cubrir las expectativas ni tampoco cumplimentar los estándares de satisfacción de funcionamiento de la administración necesarios.

La crisis del Estado de Derecho en México es un tema recurrente que se puede apreciar constantemente en medios de comunicación y prensa, motivo por el cual, previamente a exponer las razones por las que se estima que la implementación del sistema de responsabilidades global propuesto permitiría consolidar un pleno Estado de Derecho, desarrollaré brevemente las críticas circunstancias que imperan en la actualidad.

El Informe 2017/18 de Amnistía Internacional contextualiza el presente de México de la siguiente forma:

A principios de año, un incremento del precio de la gasolina provocó agitación social, con cortes de carreteras, saqueos y protestas en todo el país, y dio lugar a cientos de detenciones y varias muertes. A lo largo del año, las fuerzas de seguridad llevaron a cabo varios operativos para reprimir una oleada de robos clandestinos de petróleo. Al menos uno de esos operativos de seguridad tuvo como consecuencia una probable ejecución extrajudicial perpetrada por el ejército en mayo. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó su preocupación por las deficientes medidas de seguridad en las prisiones, que afectaban a los derechos de las personas privadas de libertad. (...) El nuevo sistema de justicia penal adversarial, plenamente en vigor desde junio de 2016, seguía reproduciendo los problemas del antiguo sistema inquisitivo, entre ellos la violación de la presunción de inocencia y el uso de pruebas obtenidas con métodos contrarios a los derechos humanos y otras pruebas ilícitas. Se presentaron al Congreso proyectos de ley que, de aprobarse, debilitarían las garantías de juicio justo y ampliarían el ámbito de aplicación de la prisión preventiva obligatoria, sin una evaluación judicial caso por caso (...) En octubre, el procurador general de la República en funciones destituyó al fiscal especial para Delitos Electorales, considerado independiente por distintas fuerzas políticas, después de que éste denunciara públicamente presiones políticas para que desestimara un caso de corrupción de gran repercusión.²³⁴

²³⁴ Internacional, Amnistía, *op. cit.*, p. 313.

Como se puede observar, el descontento social, protestas, delincuencia, impunidad y corrupción son algunos de los tópicos de mayor trascendencia que enuncian el Estado crítico de la nación mexicana por cuanto al Estado de derecho se refiere, en el cual la inestabilidad política y social resulta un elemento recurrente cuando de retratar la situación actual del país se trata.

Ahora bien, el informe Rule of law index 2017 / 2018 publicado por el World Justice Project sitúa a México dentro de la categoría de países con un Estado de Derecho “estable”, empero, por cuanto a datos cualitativos se refiere, México ocupa el lugar número 92 de 113 países evaluados en cuanto a Estado de Derecho se refiere,²³⁵ con lo que se advierte que existen únicamente veintiún países con peores evaluaciones a las de México, al haber obtenido una calificación de .45 de 1 punto posible. En contexto, indicaré que México se sitúa por debajo de naciones africanas con severos problemas de hambruna tales como Burkina Faso, Zambia y Tanzania (puestos 70, 83 y 86 respectivamente), naciones con conflictos territoriales como Ucrania (puesto 77) o inclusive países con problemas de pandillerismo y violencia recurrente tal como en el caso de El Salvador (puesto 79) y únicamente se encuentran por debajo de México algunas naciones con problemas y conflictos aún más graves, tal como en el caso de Sierra León, Liberia y Kenia (puestos 93, 94 y 95 respectivamente) o algunos países centroamericanos con severas crisis y conflictos internos como Guatemala, Nicaragua y Honduras (puestos 96, 99 y 103 respectivamente).²³⁶ A nivel regional, México se encuentra situado en el lugar 25 de 30 países latinoamericanos evaluados en cuanto al Estado de Derecho se refiere.²³⁷

El informe Rule of law index mide 8 factores para la puntuación del Estado de Derecho en cada país mediante datos meramente cuantitativos. En este sentido, la evaluación de los ocho factores en México arrojó los siguientes resultados:

²³⁵ World Justice Project, *op. cit.* p.21.

²³⁶ *Ídem.*

²³⁷ *Ibidem*, p.24.

- En el rubro “Limitación a los poderes de gobierno” la calificación de México fue de 0.46, ocupando el lugar número 83 de 113 a nivel mundial y el lugar 24 de 30 a nivel regional;
- En el rubro “Ausencia de corrupción”, uno de los peor evaluados en nuestro país, la calificación de México fue de 0.31, ocupando el lugar número 102 de 113 a nivel mundial y el lugar 28 de 30 a nivel regional;
- El rubro “Gobierno abierto” fue el mejor evaluado en México, con una calificación de 0.61, ocupando el lugar número 36 de 113 a nivel mundial y el lugar 7 de 30 a nivel regional;
- En el rubro “Derechos fundamentales” la calificación de México fue de 0.52, ocupando el lugar número 72 de 113 a nivel mundial y el lugar 24 de 30 a nivel regional;
- En el rubro “Orden y seguridad” la calificación de México fue de 0.59, ocupando el lugar número 99 de 113 a nivel mundial y el lugar 26 de 30 a nivel regional;
- En el rubro “Cumplimiento normativo” la calificación de México fue de 0.44, ocupando el lugar número 87 de 113 a nivel mundial y el lugar 24 de 30 a nivel regional;
- En el rubro “Justicia civil” la calificación de México fue de 0.40, ocupando el lugar número 100 de 113 a nivel mundial y el lugar 26 de 30 a nivel regional;
- Y finalmente, el rubro “Justicia Penal”, el cual fue el peor evaluado en México, obtuvo la escasa calificación de 0.30 ocupando el lugar número 105 de 113 a nivel mundial y el lugar 26 de 30 a nivel regional.²³⁸

Como se puede advertir, desde el punto de vista tanto descriptivo como cuantitativo, México es uno de los países peor evaluados a nivel mundial y regional, quedando así demostrada la precaria y urgente necesidad del Estado mexicano por adoptar nuevas herramientas jurídicas que permitan revertir la innegable crisis de Estado de Derecho que se ha desarrollado.

²³⁸ *Ibidem*, p.111.

En este sentido, afirmaré contundentemente el hecho de que la responsabilidad objetiva directa derivada de la función u omisión administrativa del Estado en los términos propuestos por la presente investigación, constituye una valiosísima herramienta que permitiría la consolidación de un pleno Estado de Derecho, toda vez que, si partimos de la premisa de que, en palabras de Edgar Aguilera, el Estado de Derecho constituye un ideal conformado por un “conjunto de estándares, pautas, principios, o bien, de requerimientos, demandas o exigencias, de cuya observancia, en mayor o menor grado, depende la evaluación (tendencialmente) positiva o (tendencialmente) negativa del estado que, en un momento determinado, guarda el derecho de algún país o región, o bien, de un sistema jurídico”,²³⁹ consecuentemente estaremos en posibilidades de sostener que éste se basa en un conjunto de elementos que van a determinar la percepción que se tiene del derecho en un momento y tiempo determinado.

Si bien el Estado de derecho resulta en esencia un índice de percepción, no debe de perderse de vista el hecho de que tal evaluación perceptual no es producto de una abstracción subjetiva individual, sino que es el resultado del contexto social y la interacción que el derecho tiene con él, tal como se puede comprobar si se comparan los datos cuantitativos del Rule of law index con la descripción contextual realizada por Amnistía Internacional. En este sentido, para consolidar plenamente el Estado de Derecho en México, resulta invariablemente necesario mejorar la imagen y la sensación perceptual que la sociedad tiene del cumplimiento de las funciones y atribuciones encomendadas al Estado mismo.

La responsabilidad objetiva directa derivada de la función administrativa del Estado es, en esencia misma, una herramienta de cumplimiento coercitivo de las funciones y atribuciones del Estado, por lo que, en la medida en la que el Estado se responsabilice por las consecuencias jurídicas de sus actuaciones u omisiones administrativas, consecuentemente, existirá un mayor cumplimiento de los estándares de evaluación del Estado de Derecho, e inclusive, bien podría mejorar

²³⁹ Aguilera García, Edgar, *op. cit.*, p.23.

la percepción que tiene la sociedad con relación a las instituciones gubernamentales.

Si retomamos los ocho parámetros de medición del Estado de Derecho considerados por el Rule of law index, advertiremos que tres de ellos se encuentran directamente relacionados con el ejercicio de las potestades conferidas en la función administrativa del Estado, esta idea se desarrollará a continuación.

Por cuanto al rubro “Derechos fundamentales”, éste tópico fue abordado ampliamente en el apartado previo, en el que se desarrolló la noción de que la responsabilidad objetiva directa que se propone pretende funcionar como un sistema de restablecimiento de determinados derechos humanos cuando éstos sean violentados por la función administrativa o bien, no sean otorgados o garantizados de conformidad a los tratados y convenios internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

Por cuanto hace al rubro “Orden y seguridad” la responsabilidad propuesta pretende fungir como un mecanismo coercitivo que constriña al Estado a otorgar dichos elementos a todos sus asociados, ello en razón de la reciprocidad prevaleciente en la suscripción del contrato social, en el que los individuos ceden sus libertades individuales a un ente supremo quien se obliga a proteger y velar con la fuerza común el interés de los mismos. En este sentido, orden y seguridad son dos nociones que pretenden ser satisfechas en mayor medida mediante la adopción de un sistema de responsabilidad estatal que resulte más exigente con los estándares de cumplimiento de la obligación o en su caso, que implique el reconocimiento de una responsabilidad derivada de la deficiencia u omisión de tales prerrogativas que bien pueden ser entendidas como una función o atribución administrativa preexistente, cuyo ejercicio y cumplimiento resulte una obligación ineludible para el ente administrativo.

Finalmente, el tercer elemento de evaluación del Estado de Derecho es el de “Cumplimiento normativo”, que a su vez resulta ser en el que se pretende un mayor impacto derivado de la articulación del sistema de responsabilidad estatal propuesto, ello es así en razón de que el cumplimiento normativo es no sólo uno de los beneficios esperados con la implementación del sistema de responsabilidad que se pretende desarrollar, sino que es además uno de sus fines, ello en razón de que previamente he desarrollado el hecho de que, una de las diferencias medulares entre el actual sistema de responsabilidad patrimonial del Estado y el propuesto sistema de responsabilidad administrativa global es que, mientras que en el primero de ellos se requiere la comprobación de una actuación administrativa irregular, en el segundo de ellos se parte de la premisa de que toda función o atribución normativa conferida al Estado debe ser entendida como una obligación para el mismo, motivo por el cual, se plantea una nueva comprensión de la norma, entendiendo a ésta como una directriz obligatoria para el Estado, cuyo contenido debe ser cumplimentada cabalmente y cuya omisión o ejercicio que genere algún perjuicio implique una responsabilidad a cargo del sujeto obligado.

Por lo anterior, el sistema de responsabilidad Estatal que se propone pretende, al igual que en el caso de los derechos humanos, fungir como un mecanismo de cumplimiento coercitivo de la norma, pues la visión restitutoria del derecho, en lugar de la actual visión indemnizatoria, permitirá que la primordial consecuencia jurídica de la conducta administrativa lesiva sea la condena a dar cumplimiento a la norma y no así la condena a realizar un pago económico a consecuencia de la responsabilidad.

Como puede advertirse, resulta innegable el impacto que un sistema de corte restitutorio tendría con relación al cumplimiento normativo, pues mediante éste se podría constreñir jurídicamente al Estado a dar cumplimiento a aquellas pautas y prerrogativas contenidas en la función administrativa.

Si bien pueden existir diversos factores, elementos o indicadores que incidan en el Estado de Derecho, queda claro que los alcances de un sistema de responsabilidad global permitirían que el Estado, entendido como una figura sujeta al continuo escrutinio público, asuma una actitud responsable ante un amplio catálogo de determinaciones, acciones y omisiones de naturaleza administrativa, lo cual le permitiría subsanar de forma concreta y puntual algunas de las múltiples deficiencias a las que el Estado de Derecho se enfrenta en la actualidad.

4.5.4 La responsabilidad objetiva, directa y global derivada de la función administrativa del Estado como un elemento de restablecimiento del contrato social y recuperación de la confiabilidad institucional

Previamente se han mencionado algunas premisas concretas y puntuales respecto a los beneficios de fortalecer y extender el actual sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, no obstante, tales beneficios no se pueden limitar a las expectativas prácticas de la implementación del mismo, sino que, desde el punto de vista académico, constriñen también a reflexionar sobre el terreno filosófico en el que se articulan tanto la necesidad de reestablecer el resquebrajado contrato social como en la de recuperar la decrecida confiabilidad institucional en México.

Hablar de una desarticulación del contrato social es una cuestión que se sustenta, principalmente, en el evidente incumplimiento de las obligaciones recíprocas a las que la suscripción del contrato social constriñe. Tal tema deberá de ser abordado, invariablemente, desde la óptica contractualista, pero bajo sustentos epistémicos filosóficos e idealistas.

En el apartado del primer capítulo, relativo a las cosmovisiones teóricas que apoyan la existencia de la responsabilidad objetiva directa derivada de las actuaciones u omisiones administrativas del Estado, se adoptó una visión contractualista del

Estado, en la que se sostiene que éste es la consecuencia de la suma de voluntades individuales que ceden a un ente supremo su libertad, para que el ente soberano gobierne y regule a todos los individuos apoyado con la fuerza común. De dicha visión se pueden abstraer, muy genéricamente, dos grandes cláusulas que le corresponden a cada uno de los sujetos obligados. Por cuanto hace a los individuos cuya suma de voluntades origina el Estado, estos se obligan a respetar las normas y pautas determinadas por el ente supremo, pues se estima que su observancia y cumplimiento será lo que garantice la conservación del ente supremo. Por cuanto se refiere al Estado, éste a su vez, se obliga a defender con la fuerza común los intereses de sus asociados, y a velar por el bien común de la colectividad, pues es éste el objetivo primordial para el cual se ha creado el Estado.

No obstante, en la actualidad existen una multiplicidad de factores y circunstancias a través de las cuales es posible evidenciar la ausencia de cumplimiento del contrato social por ambas partes en México. Por una parte, la colectividad ha recurrido frecuentemente a conductas tales como la desobediencia civil, la ausencia de respeto hacia las instituciones y el derecho, la inobservancia de la ley, entre otras conductas, mientras que el Estado a su vez, ha fallado al no proporcionar a sus ciudadanos los medios básicos de subsistencia y servicios públicos, ha incurrido en prácticas de corrupción y de evasión de responsabilidad, no ha logrado satisfacer los estándares mínimos de derecho y de respeto a los derechos humanos, perdiendo así credibilidad institucional.

El resquebrajamiento del contrato social es una cuestión que a su vez tiene múltiples consecuencias, pero de entre ellas existe una cuya relevancia se estima medular en razón de ser uno de los factores que en mayor medida podrían combatirse mediante la implementación del sistema de responsabilidad estatal propuesto: la ausencia de confiabilidad institucional.

La confiabilidad institucional en México es una de las nociones más afectadas como consecuencia del resquebrajamiento del contrato social, pues en la actualidad

existe una marcada tendencia a cuestionar y dudar sobre las decisiones e intenciones de las instituciones públicas en el país, lo cual genera una desconfianza social en la que los ciudadanos no conciben al Estado como aquél ente soberano que pretende velar por los intereses de la colectividad, sino que lo estiman como una entidad regida bajo intereses propios que pretende gobernar para unos cuantos, pues al efecto únicamente 8% de la población en México considera que se gobierna para todo el pueblo.²⁴⁰

La crisis de la confiabilidad institucional en México puede ser comprobada con base en los datos ofrecidos por el Informe 2017 de la Corporación Latinobarómetro 2017, pues, por contextualizar la desconfianza institucional, en México, 90% de la población considera que se gobierna únicamente en favor de grupos poderosos,²⁴¹ mientras que tan sólo un 20% de la misma aprueba la gestión del ejecutivo federal, siendo México el tercer país con menor aprobación al gobierno, sólo por debajo de Brasil (8%) y Nicaragua (17%).²⁴²

Ahora bien, con relación al eje central de la confiabilidad institucional, indicaré que respecto a los temas que la sociedad considera más importante para confiar en el gobierno, el 63% de la población estima que es importante “tratar a todos por igual”; 43% que el gobierno “cumpla sus promesas” y; tan sólo un 17% considera que es importante que el gobierno sea fiscalizado.²⁴³

Una vez señalados los factores que las personas en México estiman de mayor importancia para evaluar la confianza institucional, se estima necesario retomar el tema de la crisis por cuanto a la confianza institucional se refiere, toda vez que en México, la institución de genera mayor confianza a la sociedad no es ninguna institución pública o gubernamental, pues es la iglesia la que se posiciona en primer

²⁴⁰ Latinobarómetro, Corporación, *Informe 2017*, Buenos Aires, Argentina, 14 de marzo de 2018, p.10. Disponible en: <www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf>. Fecha de acceso 07 de junio de 2018.

²⁴¹ *Ibidem*, p.18.

²⁴² *Ídem*.

²⁴³ *Ibidem*, p.20.

lugar con un 56% de la población que confía en dicha institución,²⁴⁴ no obstante, si nos trasladamos al análisis de las instituciones gubernamentales, advertiremos que el índice de confiabilidad decrece paulatinamente, siendo la institución mejor evaluada en nuestro país, las fuerzas armadas con una confianza del 51%,²⁴⁵ mientras que en el caso de la policía, la confiabilidad decrece drásticamente hasta un 21%, haciendo de México, el país con menor confianza policial en América Latina, compartiendo el lugar del deshonor con Paraguay con el mismo índice de confiabilidad.²⁴⁶

La desconfianza en las instituciones en México también queda evidenciada también con el escaso 33% de confiabilidad en las instituciones y tribunales electorales,²⁴⁷ así como un crítico 23% de confianza respecto al Poder Judicial²⁴⁸ y, una total desaprobación del Parlamento, cuyo índice de confianza apenas alcanzó apenas el 22%.²⁴⁹ Empero, de entre las instituciones evaluadas, la que presenta los números más alarmantes es el “gobierno” en general, es decir, el ente administrativo concretamente, el cual fue puntuado con tan sólo un 15% de confianza,²⁵⁰ lo cual posiblemente sea resultado de la institución que menor confianza inspira a los mexicanos, siendo ésta los partidos políticos, cuyo índice de confiabilidad apenas alcanza un 9%.²⁵¹

Como se puede observar, en México los datos cuantitativos y cualitativos evidencian un claro y evidente resquebrajamiento del contrato social que, en términos hipotéticos, no sólo debería ser entendido como el acto fundador del Estado, sino también como aquél que otorga cohesión social y justifica la subsistencia del Estado como ente soberano que defiende el bien común mediante la fuerza colectiva y,

²⁴⁴ *Ibidem*, p.22.

²⁴⁵ *Ibidem*, p.23.

²⁴⁶ *Ídem*.

²⁴⁷ *Ibidem*, p.24.

²⁴⁸ *Ibidem*, p.25.

²⁴⁹ *Ibidem*, p.26.

²⁵⁰ *Ibidem*, p.25.

²⁵¹ *Ibidem*, p.26.

además, también esbozan una severa crisis por cuanto hace a la plena desconfianza que la sociedad mexicana tiene respecto a sus instituciones públicas.

Pese a la innegable problemática en torno a la crisis del contrato social y de la confiabilidad institucional, el gobierno mexicano ha realizado escasas acciones con el objeto de reestablecer estos dos elementos, que resultan tan medulares en la presente investigación, sea por desinterés de la autoridad gubernamental o bien por una subestimación del rol que dichos factores juegan en la dinámica social, así como en el terreno político.

En la presente tesis se sostiene el hecho de que la solidez del contrato social, así como la percepción de la confianza que los ciudadanos tengan en su gobierno, resultan dos elementos de vital relevancia para la estabilidad social, así como para la consolidación y fortalecimiento de la entidad pública de mayor trascendencia, el Estado.

En este sentido, el fortalecimiento y extensión de la responsabilidad objetiva directa, derivada de la actuación u omisión de la función administrativa propuesta, pretende constituirse como un elemento que logre cumplir una doble función al reestablecer los presupuestos e ideales en los que se sustenta teóricamente el contrato social y consecuentemente, recuperar la confianza de los individuos en las instituciones.

Previamente he sostenido la idea de que el sistema de responsabilidad estatal propuesto, es en primera instancia, una herramienta coercitiva de cumplimiento de las facultades y atribuciones que le han sido encomendadas al Estado, (muchas de ellas en las cuales, ciertamente el ente administrativo ha fallado), motivo por el cual, el cumplimiento de dichas prerrogativas consecuentemente implicaría el acatamiento de la parte a la que el Estado se obliga en el contrato social y, subsecuentemente, lo facultaría no desde el punto de vista jurídico, sino desde el punto de vista moral para exigirle a sus ciudadanos la correlativa parte del cumplimiento del pacto social.

En este mismo sentido, la desconfianza de la sociedad en las instituciones y específicamente en el gobierno, el cual se puede equiparar fácticamente al Estado, es una consecuencia directa del recurrente incumplimiento de dicha institución respecto a las premisas que le fueron conferidas al momento de suscribir el contrato social. Por lo anterior, la aceptación de la responsabilidad objetiva y directa en un sentido amplio o global, implicaría un cambio en los paradigmas bajo los cuales actualmente es concebido el Estado, en razón de repensar las funciones y atribuciones que le han sido otorgadas no sólo como una directriz, sino como una obligación imprescindible que se encuentra legalmente reconocida y además, respaldada por una sólida herramienta jurídica a través de la cual es posible exigir el cumplimiento de las prerrogativas conferidas al ente administrativo.

En síntesis, la responsabilidad global del Estado pretende erigirse como un mecanismo que reivindique la imagen que se tiene del mismo ante la dura crítica de la sociedad, mostrándose como una entidad cuyo fin no sólo deontológico, sino también ontológico es, buscar el bien común de los individuos y, consecuentemente, protegerlos inexcusablemente de cualquier daño que afecte su persona o esfera de derechos. Tal reivindicación, se estima, a su vez invitará a los individuos a contribuir con las acciones y funciones que el Estado les encomiende, de forma diligente, logrando así, a mediano plazo una mayor cohesión social y efecto dual, en el que el beneficio sea para ambos contratantes, pues mientras que el Estado habrá de asumir su responsabilidad ineludiblemente, éste también se verá beneficiado, a través de una mayor cohesión social, no sólo derivada de una nueva forma de comprender las funciones administrativas del Estado, sino también del ánimo de los individuos para no fallar al Estado socialmente responsable, que cumple cabalmente su función.

Derivado de lo anterior, la premisa de que con la aceptación de la responsabilidad amplia que se propone es posible reestablecer el contrato social y recuperar la confianza institucional, se basa en una concepción psicológica: la reciprocidad.

Dicha reciprocidad se define como la “Correspondencia mutua de una persona o cosa con otra”.²⁵² Ahora bien, para efectos de la presente investigación, la reciprocidad se basa en la idea de que cuando un ente (en este caso el Estado) realice diligentemente la función a la que se ha comprometido, cumpliendo así su parte del contrato, la otra parte (los particulares) se encontrará motivada para cumplir de igual manera con su parte correlativa del contrato, en razón de no existir motivo alguno que justifique su omisión o insubordinación a las concesiones mutuas pactadas.

Las actuales manifestaciones así como expresiones de inconformidad social, tienen un trasfondo pulcramente identificable, que es, el repudio hacia el incumplimiento de un gobierno concreto, respecto a las prerrogativas a las cuales obliga el Estado, por lo que, si el Estado diera cabal cumplimiento a tales obligaciones, luego entonces, al menos desde el punto de vista objetivo, no existiría motivo para cuestionar algunas de las nociones sobre las cuales esta soportado el Estado, tales como la legitimidad.

La noción de que “las relaciones de reciprocidad como interacciones interpersonales constituyen el antecedente y el “fondo” necesario para el surgimiento de las relaciones de intercambio y algunos tipos de relaciones de poder y de sanción”²⁵³ es una idea que permite sostener el hecho de que las relaciones humanas son una interacción basada en una multiplicidad de factores, dentro de los cuales, la motivación derivada de una acción correlativa es vital en la naturaleza humana.

La reciprocidad se basa en dos teorías; la del intercambio social y la de la expectativa-valor, las cuales postulan que “que toda interacción social se reduce al

²⁵² Asociación de Academias de la Lengua Española, *op. cit.*, Disponible en <<http://dle.rae.es/?id=VRiTmmB>>. Fecha de acceso: 09 julio 2018.

²⁵³ Ribes, Emilio y Pulido, Lizbeth, “Reciprocidad, tipos de contingencias sociales sistémicas y lenguaje: Investigación de las interacciones individuales” *Revista Mexicana de Psicología*, México, Distrito Federal, vol. 32, núm. 1, enero-junio, 2015, p.81. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/2430/243045363009.pdf>>. Fecha de acceso: 09 de julio de 2018

intercambio de recompensas seleccionadas a través de complejos y borrosos mecanismos de análisis costo-beneficio, y de la comparación entre alternativas”.²⁵⁴ Tal reciprocidad no sólo se articula en el caso de las relaciones personales, sino que además se presenta en el caso de las relaciones intrainstitucionales,²⁵⁵ por lo que para el caso de la relación en entre el Estado y sus gobernados, la conducta de ambos sujetos será directamente influenciada por las acciones del otro sujeto, ello en virtud de tratarse de una relación de intercambio directa, en la cual se intercambian acciones por acciones, por lo que, si el Estado articula un mecanismo a través del cual le sea posible llevar a cabo una acción en la que cumpla con la parte a la que las normas le constriñen, consecuentemente, existirá una motivación inherente humana para que el individuo, recíprocamente, ejecute una acción recíprocamente equiparable, es decir, cumpla de igual manera con las pautas contenidas en la norma que a él, como sujeto individual le atañen.

Derivado de lo anterior, queda claramente expuesto el hecho de que la responsabilidad propuesta bien podría ser considerada como un elemento capaz de asistir en el cumplimiento de ésta función dual, articulada en el plano teórico para reestablecer el tan resquebrajado contrato social y a su vez, en el plano fáctico, configurar una nueva concepción del Estado como una entidad responsable y guiada por valores morales nobles que permita recuperar la confiabilidad que la sociedad tiene en esta institución.

4.6. Hacia una responsabilidad objetiva, directa y global en las actuaciones administrativas del Estado mexicano

En el subcapítulo previo se brindaron argumentos jurídicos y sociales para sustentar el hecho de que resulta necesario fortalecer y extender el sistema de responsabilidades objetivas directas derivadas del ejercicio u omisión de su función

²⁵⁴ *Ibidem*, p.82.

²⁵⁵ *Ibidem*, p.85.

administrativa, no obstante, ninguna evolución o fortalecimiento de un sistema estaría justificado si no se cuenta con una directriz puntualmente definida. En el presente apartado me avocaré a soportar argumentativamente cuáles son las características más relevantes, tanto del actual sistema de responsabilidad patrimonial del Estado como del sistema de responsabilidad global derivada del ejercicio u omisión de la función administrativa y consecuentemente, puntualizar la necesidad de transitar hacia el segundo de los modelos mencionados.

En primer término, resulta necesario identificar con claridad cuáles son las principales diferencias entre el sistema de responsabilidad limitado actual y el sistema de responsabilidad global que se propone.

El actual sistema de responsabilidad patrimonial también puede ser entendido como un sistema de responsabilidad limitado, ello, en función de dos características principales: en primer lugar, la naturaleza patrimonial del sistema y en segundo término, el requisito de la irregularidad en una actuación administrativa como supuesto de configuración.

Los dos supuestos previos implican la declaración de un sistema cerrado de responsabilidad administrativa del Estado, ello en razón de limitar dicha responsabilidad a una sola esfera aislada del derecho administrativo, dejándose fuera de ella a las diversas posibilidades de agravio para los particulares, quienes se encuentran en una indefensión cuando los daños o perjuicios generados no se adaptan a la condicionante positiva impuesta por el legislador.

En este sentido se podría estimar que desde el punto de vista estrictamente normativo – positivo, los casos de procedencia de responsabilidad objetiva directa por omisiones administrativas del Estado estarían desestimados, o cuando menos serían carentes de procedencia judicial, más aún, cuando se ha indicado, que en un primer momento, el legislativo había ponderado la posibilidad de contar con un sistema de responsabilidades estatal amplio o, como se ha denominado

académicamente, global, siendo que, tras las discusiones legislativas conducentes, se estimó que la viabilidad de dicho sistema global estaría en duda, motivo por el cual se optó por articular un sistema de responsabilidad estatal cerrado, en el cual, las causales de procedencia estarían limitadas, dejando abierta la posibilidad para que en un futuro, derivado de la evolución global de los múltiples sistemas de responsabilidades a nivel internacional, se pudiese optar por el sistema de responsabilidades globales en que originalmente se había pensado.

Si se parte de la noción de que una de las expectativas del reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado fue, en su momento, no sólo garantizar la reparación de los daños causados por el Estado a los particulares en ejercicio de su función administrativa, sino también el fortalecimiento del Estado como institución jurídica y social, queda claro que dicho sistema no ha logrado ningún avance significativo en la obtención de los objetivos planteados, motivo por el cual resulta emergente replantear no sólo la directriz hacia la cual se dirige el actual sistema de responsabilidad administrativa del Estado, sino también repensar los grandes soportes epistémicos y estructurales sobre los cuales dicha responsabilidad se encuentra soportada.

Es por lo anterior, que en el desarrollo de la presente tesis, me he pronunciado reiterada y contundentemente en contra de dicha limitación legislativa, al considerar que se omite la posibilidad de reclamar por diversos actos que pueden producir algún daño o perjuicio grave a algún particular, dejándose a los subordinados del Estado sin mecanismos jurídicos eficaces que permitan la plena restitución de los derechos o bienes afectados. Se estima que la solución para dicha barrera normativa es el pleno reconocimiento de una responsabilidad global inherente a la función administrativa y consecuentemente la implantación de un sistema de responsabilidad patrimonial objetiva amplia, el cual implica que basta la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, bajo los supuestos de existencia que se presentan en apartado 4.4 de la presente investigación.

Con el objeto de trazar puntualmente los supuestos con base en los cuales se pretende replantear el actual sistema de responsabilidad limitada, a continuación puntualizaré cuáles son los dos grandes pilares en los cuales se pretende sustentar el propuesto sistema de corte global.

En primer lugar y posiblemente el sustento epistémico de mayor relevancia, se propone cambiar la naturaleza del actual sistema de responsabilidad patrimonial, por un sistema de naturaleza restitutoria. Dicho cambio de enfoque podría parecer una cuestión menor y hasta cierto punto poco trascendente, empero, el giro epistemológico que tal variación tendría, permitiría una reestructuración de proporciones incalculables.

Así, en un sistema de carácter restitutorio, no existiría la limitante de la naturaleza patrimonial, no sólo como supuesto de configuración de responsabilidad, sino también como herramienta de reparación del daño, eliminando así la traducción pecuniaria que actualmente se realiza de los daños, en los que éstos son equiparados a una suma económica, circunstancia que se ha denunciado previamente, no garantiza una adecuada reparación del daño, e inclusive pone en riesgo la estabilidad del Estado mismo.

La transición de una naturaleza patrimonial a una restitutoria implica, consecuentemente, la adopción de un sistema de carácter global, ello en función de que no se impondrían límites a la forma en que el Estado puede reparar el daño y tampoco se requeriría necesariamente el requisito de que éste sea evaluable en dinero.

En segundo término, un sistema global de responsabilidad constriñe a transitar del actual requisito de irregularidad en la actuación administrativa, a la simple existencia de una acción u omisión administrativa, que se a su vez se encuentre soportada por la preexistencia de una función administrativa. Lo anterior en razón de que un

sistema de responsabilidad global constriñe a no eludir las reclamaciones realizadas por los particulares, por la simple naturaleza del acto que se estima causal del daño.

En síntesis, el sistema de responsabilidad global administrativa del Estado pretende el replanteamiento del Estado como una entidad, para la cual el ejercicio de su función administrativa, implique esencialmente una responsabilidad, la cual puede ser reclamada en cualquier momento por cualquier particular que estime que el ejercicio u omisión de la misma le ha causado un daño o lesión, ello sin que existan ninguna clase de limitantes formales de procedencia de la reclamación, debiendo versar el análisis jurídico única y exclusivamente en el fondo del asunto bajo los parámetros de configuración de responsabilidad propuestos. Es decir, que no exista limitante para la reclamación, ello bajo el entendido de que es a la globalidad de la función administrativa a la que le corresponde la responsabilidad ante sus gobernados.

Concluyo la presente investigación, sosteniendo la imperiosa necesidad de retomar el debate y la discusión académica en torno a los modelos tradicionales sobre los cuales se soportan las instituciones jurídicas, para proseguir en la continua evolución de los sistemas y paradigmas de derecho, a través de los cuales se transite hacia modelos novedosos y eficaces, capaces de ofrecer soluciones jurídicas concretas a problemáticas puntuales y específicas inherentes a los grandes retos del Estado mexicano. Entre dichas problemáticas, se ha enfatizado el rezago en los disfuncionales sistemas jurídicos tradicionales, las gravedad de la inobservancia tanto del Estado de Derecho como de los Derechos Humanos, e inclusive, la endémica desconfianza institucional y el resquebrajamiento del contrato social como noción fundadora del Estado; problemáticas ante las cuales, la responsabilidad objetiva directa global derivada de las actuaciones u omisiones de la función administrativa, pretende erigirse como un modelo de fortalecimiento del Estado, capaz de subsanar algunas de las grandes fallas tanto del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, como el sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, articulando un modelo jurídico capaz de

acallar el eco de las voces sedientas de justicia, para quienes el agravio derivado de una función u omisión administrativa no debe quedar sumergida en la negrura de la impunidad, saldando así una deuda histórica del Estado con la sociedad.

Consideraciones Finales

El desarrollo de la investigación, permite afirmar que las normas jurídicas en las que se consagra una función administrativa a cargo del Estado, implican una responsabilidad de naturaleza objetiva y directa que constriñe a dicho ente a velar por el cumplimiento de la norma positiva. Es necesario que dicha responsabilidad sea articulada mediante una cosmovisión global, en la que toda afectación derivada del ejercicio u omisión de la función administrativa, genere una potestad subjetiva a cargo del gobernado, para reclamar del Estado la plena restitución del daño causado a través del cumplimiento de dicha responsabilidad, motivo por el cual se confirma la hipótesis planteada en el protocolo de investigación. Esta aseveración se soporta en las siguientes consideraciones:

PRIMERA. Existen diversos planteamientos teóricos que soportan la noción de que el Estado debe asumir la responsabilidad derivada de su función administrativa, destacándose entre ellos los siguientes:

- Aristóteles estimó que la observancia de las leyes a cargo del Estado implica un deber de naturaleza jurídica y moral, sustentado principalmente en la reciprocidad e igualdad, así como en la garantía de felicidad para sus ciudadanos.

El contractualismo es la corriente teórica que soporta de mejor forma la noción de una responsabilidad objetiva directa y global derivada de la función administrativa del Estado. Entre los principales soportes teóricos del contractualismo clásico destacan los siguientes:

- Hobbes señala que el pacto social surge en virtud del deseo de paz y seguridad de los hombres y su incumplimiento no debe implicar la nulidad del mismo, sino que se deben establecer mecanismos coactivos de cumplimiento, categoría dentro de la cual se encuadra la responsabilidad

planteada, al fungir como un mecanismo jurídico que constriñe al Estado a cumplir con su función administrativa conferida.

- Locke sostiene la idea de un contractualismo basado en la legitimación de la autoridad y la renuncia voluntaria de la libertad natural bajo una estricta reciprocidad, pues para que un Estado resulte legítimo, no sólo las personas deben observar las normas y leyes, sino que también el ente soberano, quien se encuentra recíprocamente constreñido a la observancia de sus funciones encomendadas, estando la administrativa dentro de ellas.
- Rousseau estima que el pacto social pretende defender y proteger con la fuerza común los bienes de cada asociado, por lo que cuando el Estado daña a sus asociados, no sólo incumple su parte correlativa del pacto, sino que se deben ejercer mecanismos que reestablezcan la normalidad, visión bajo la cual es posible entender a la responsabilidad de la función administrativa como un medio cumplimiento del pacto.

El polímata suizo indica que el pacto cumple tres propósitos: legitima la sociedad política, fundamenta racionalmente al Estado y fundamenta la obediencia al derecho y a la ley. La legitimación implica el tránsito de una condición negativa prejurídica a una positiva jurídica en la que se deben establecer las normas inherentes a todos los entes sociales, incluyendo al Estado; por cuanto hace al contrato como fundamento racional del Estado, cuando éste deja de defender y proteger a sus asociados, queda en duda su fundamentación, pudiendo reestablecerse mediante el reconocimiento de la responsabilidad en su función administrativa; finalmente, el contrato fundamenta la legitimidad de la obediencia al derecho y a la ley, por lo que las afectaciones causadas a los particulares por el Estado deben contar con una consecuencia normativa tendente al restablecimiento de los derechos afectados. Rousseau también aborda el tema de la reciprocidad, cuestión

que soporta el compromiso mutuo de los gobernados y del Estado para cumplir la función para la cual fue creado.

En el contractualismo contemporáneo, la responsabilidad global en la función administrativa se respalda con los postulados de John Rawls y Thomas Scanlon.

- Rawls desarrolla su *teoría de la justicia*, comprendiendo a lo justo como aquello dotado de una imparcialidad originaria y basada principalmente en la imparcialidad y la equidad, principios compatibles con la responsabilidad administrativa del Estado, en la que se exige que las actuaciones del ente soberano, se apeguen a determinados estándares de justicia. Rawls señala la necesidad de contar con un conjunto de principios de justicia universales que permitan definir la distribución de los beneficios y las cargas de cooperación social, categoría en la cual es posible incluir la responsabilidad como principio de justicia deseable.
- Scanlon se preocupa de los estándares morales para la valoración de las instituciones, por lo que el Estado debe satisfacer ciertos parámetros para ser justificable ante sus asociados, siendo uno de ellos la reciprocidad, por lo cual, para que el Estado tenga la potestad de exigir a sus gobernados determinada conducta, deberá observar los estándares contenidos en su función administrativa. Otro aspecto medular para Scanlon es la confiabilidad y la lealtad, siendo que los particulares confiarán más y deberán más lealtad al Estado, en la medida en la que éste demuestre el cumplimiento de las funciones y atribuciones para las que fue creado.

I.I. La evolución de la responsabilidad administrativa estatal se ha desarrollado primordialmente en el campo de la responsabilidad de los servidores públicos, toda vez que desde el juicio de residencia en la época colonial, se ha concebido a éste modelo como el idóneo para circunscribir la responsabilidad estatal.

El trece de junio de dos mil dos, se expidió un decreto constitucional que reconoció por primera vez la existencia de una responsabilidad objetiva y directa por la actuación administrativa del Estado, siendo el primer y más importante avance en materia de responsabilidad administrativa a cargo del Estado propiamente, más no de los servidores públicos que lo integran.

SEGUNDA. La función administrativa del Estado debe definirse como la función realizada bajo un orden jurídico, consistente en la ejecución de actos que determinan situaciones jurídicas individuales para la obtención de los fines e intereses del ente estatal. Los elementos que la integran son los siguientes:

- Orden jurídico
- Efectos concretos e individualizados
- Fines e intereses del Estado

La finalidad de la función administrativa es la satisfacción de los intereses del Estado y de sus gobernados mediante la creación, modificación, transmisión o extinción de una situación jurídica concreta e individualizada respecto a un gobernado, mediante una relación vertical, en la cual el Estado emite la determinación y el gobernado únicamente soporta las cargas de la decisión administrativa.

Es necesario que el actual modelo de responsabilidad del Estado sea rediseñado para sustentar que ésta subyace en la función administrativa, en razón de que toda función o atribución implica una acción jurídica deseable. El modelo de responsabilidad derivada de la función administrativa se sustenta en los siguientes principios: Principio de legalidad, igualdad de cargas públicas, responsabilidad por riesgo, equidad, bien común, solidaridad humana y Estado de derecho. Adicionalmente, dicho modelo se soporta en tres principales fundamentos:

- Principios de derecho aplicables en la función administrativa, que impliquen un conjunto de máximas jurídicas obligatorias para el Estado.

- Sustentos epistemológicos de la finalidad de la función administrativa.
- Individualización del acto u omisión administrativa, lo cual constriñe a dotar de herramientas a los particulares para reestablecer su igualdad ante posibles afectaciones causadas por el Estado.

II.I. El acto administrativo se define como la declaración jurídica unilateral de la administración pública en ejercicio de la potestad administrativa, a través de la cual se crean, reconocen, modifican o extinguen situaciones jurídicas concretas, produciendo consecuencias individuales.

II.II. La actuación administrativa es el conjunto de actividades realizadas por la administración pública que tienen consecuencias jurídicas de carácter administrativo.

II.III. Existen diversas formas de comprender las diferencias entre la función administrativa, actuación administrativa y acto administrativo, destacando las siguientes:

- Entendiéndolas como etapas, la función administrativa es la primera etapa limitada al plano ideal; le sucede la actuación administrativa, constituida por el ejercicio de la entidad pública en la que se materializa la función administrativa y finalmente, el acto administrativo, que es el producto de la actuación administrativa.
- Interpretando las diferencias como engranes en el mecanicismo, la función administrativa constituye el engrane mayor en el que se contienen las dentaduras que normarán el funcionamiento de la máquina o el sistema; la actuación administrativa es el motor que materializa y dinamiza las indicaciones del engrane guía y; los actos administrativos son los engranes menores a través de los cuales la maquinaria cumple su función.
- Las diferencias relativas al objeto de cada esfera administrativa radican en que la función administrativa tiene por objeto establecer las hipótesis

normativas que regularán las actuaciones y actos administrativos; la actuación administrativa cumple la función de ejecutar las determinaciones jurídicas necesarias para materializar la hipótesis y finalmente, el acto administrativo es el producto concreto de las actuaciones administrativas.

II.IV. La actuación administrativa regular es aquella que cumple cabalmente con las exigencias legales positivas del acto y de la actuación administrativa, empero, en el modelo global dicha regularidad no es un eximente de responsabilidad, pues para tal efecto se deben analizar las particularidades del caso concreto conforme a las herramientas teóricas, doctrinales y jurisprudenciales.

II.V. Las actuaciones administrativas irregulares son aquellas que omiten o no satisfacen adecuadamente alguno de los supuestos de regularidad del acto u actuación administrativa. Dicha irregularidad se puede configurar en tres modalidades:

- Irregularidad en las actuaciones administrativas. Dicha irregularidad prevalece en el actuar del servidor público que articula el aparato normativo; se configura cuando existe una incongruencia entre la norma administrativa y la actividad de la persona encargada de articularla.
- Irregularidad en el acto administrativo. Se actualiza cuando el acto administrativo es incongruente con los supuestos hipotéticos, de validez o existencia de la función administrativa.
- La irregularidad en la función administrativa. Dicha irregularidad no es estrictamente positiva, pues versa sobre la concordancia entre el contenido positivo de las normas administrativas y los presupuestos hipotéticos que se estima teóricamente, deberían ser contenidos en el derecho administrativo.

Toda irregularidad administrativa que genere algún perjuicio a un particular y que se adapte a los supuestos de existencia indicados en esta investigación, implica una

responsabilidad a cargo del Estado, siendo esta una característica del sistema global.

II.VI. La función administrativa, comprende un conjunto de premisas que regulan el ejercicio de las actuaciones y actos administrativos, consecuentemente, dichas premisas implican una obligación de *hacer algo*, es decir, adoptar una conducta positiva. Inclusive las normas prohibitivas entrañan un *hacer algo* al pretender la materialización una conducta contraria a la que se está inhibiendo, es decir que se haga lo opuesto a lo prohibido expresamente.

Cuando la obligación de *hacer algo* no se cumple, se actualiza una omisión administrativa. Resulta apremiante que tales omisiones sean consideradas judicialmente como parte de las actuaciones administrativas irregulares, pues en ellas la administración se abstiene de actuar cuando debería hacerlo y si se generase algún detrimento a un particular, el Estado debe responsabilizarse por las consecuencias jurídicas de su inactividad.

TERCERA.

III.I. El derecho positivo mexicano ha sido tardío en la aceptación expresa de responsabilidad administrativa del Estado, actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en el último párrafo del artículo 109 la responsabilidad objetiva directa del Estado, aunque ésta se limita a las actuaciones irregulares y al ámbito estrictamente patrimonial. Dicho modelo debe ser sustituido por lo que he denominado *responsabilidad objetiva directa global en la función administrativa del Estado*.

III.II. Derivado de la reforma constitucional se emitió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, teniendo por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufrieran daños derivados de las actuaciones administrativas del Estado.

En la Ley se estableció que todo ente público federal puede ser sujeto de responsabilidad por su actividad administrativa irregular, instituyéndose las sumas pecuniarias correspondientes y precisándose que si bien el Estado es el sujeto responsable ante los particulares, éste cuenta con la potestad de repetir en contra del servidor público que haya causado la conducta generadora de responsabilidad.

III.III En el ámbito estatal, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México no reconoce expresamente la responsabilidad administrativa estatal, no obstante, en el año dos mil diecisiete, es decir, quince años después de la reforma constitucional federal, se emitió la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios, que regula dicha materia en el ámbito local.

III.IV. Existen diversas normas en las que se contiene alguna especie de responsabilidad administrativa del Estado, destacando entre ellas la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, el Código Civil Federal, Ley de Expropiación y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Extraordinaria.

III.V. En México ha predominado el sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, en el que se sanciona a los servidores que incurren en alguna conducta irregular, sin que dicho modelo haya logrado disminuir la comisión de conductas antijurídicas, pues en tal sistema se priorizan las consecuencias jurídicas por falta de responsabilidad sobre el adecuado desempeño de responsabilidad de los servidores. Traduciéndose dicho sistema en un conjunto de pautas de conducta sobre un verdadero modelo de fortalecimiento de la función administrativa, priorizando el ámbito punitivo sobre el restitutorio.

En el actual sistema, existen impedimentos para la neutralidad valorativa de responsabilidad, pues el órgano encargado de vigilar la actuación de los servidores públicos, habitualmente pertenece a la misma estructura política que los servidores sometidos a procedimiento. Adicionalmente, la determinación de responsabilidad no

implica una restitución en favor del particular, pese a haber sufrido algún daño derivado de la actuación u omisión administrativa, quedando el individuo fuera de las vinculaciones jurídicas entre el Estado y el servidor público.

III.VI. La responsabilidad global en la función administrativa del Estado no pretende sustituir el sistema de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, sino erigirse como un modelo paralelo que permita coadyuvar en la mejora sistemática y de la función administrativa, toda vez que, mientras el sistema actual se centra en el servidor causante del daño, el modelo propuesto se concentra en los individuos sobre quienes recaen los actos administrativos.

III.VII. Europa es el continente modelo por cuanto a responsabilidad administrativa del Estado se refiere, siendo algunos de los principales sistemas los que a continuación se detallan:

- Alemania: La culpa y la antijuricidad son los dos elementos para la existencia de responsabilidad de la administración pública, la cual se encuentra señalada en normas y casos hipotéticos específicos. En la nación bávara a la responsabilidad estatal se le ha denominado “responsabilidad civil de la administración” (*Amtshaftung*).
- España: En 1978 se consagró a nivel constitucional el sistema de responsabilidad extracontractual de todas las Administraciones Públicas. Actualmente, España cuentan con un sólido sistema de responsabilidades, aunque traducidas únicamente al ámbito patrimonial.
- Francia: A la responsabilidad objetiva de la administración se le denomina *faute de service*, la cual puede ser entendida como una culpa objetiva o como un defectuoso funcionamiento de los servicios públicos que representa la desviación de la administración del modelo de conducta fijado. Dicha *faute* se encuentra condicionada a que el daño sufrido por la víctima sea anormal y especial.

- Italia: La responsabilidad del Estado se encuentra restrictivamente delimitada, pues la culpa es el elemento fundamental para la imputación de responsabilidad, la cual se considera como una especie de responsabilidad civil de la administración.
- A nivel supraestatal, el reconocimiento de responsabilidad administrativa constituye una obligatoriedad para los Estados Miembros de la Unión Europea.

CUARTA

IV.I. La responsabilidad objetiva directa y global derivada de la función administrativa del Estado es un concepto jurídico indeterminado. Existen múltiples pero incompatibles conceptualizaciones al respecto.

IV.II. Desde el punto de vista estrictamente normativo, la responsabilidad objetiva directa del Estado se conceptualiza como la obligación del Estado para indemnizar a los particulares, que sean afectados en sus bienes y derechos, cuando se realiza una conducta administrativa irregular con consecuencias patrimoniales.

IV.III. La responsabilidad objetiva directa global en las actuaciones administrativas del Estado se define como “un deber inherente a las actuaciones del ente estatal, que lo constriñe a cumplir adecuadamente las facultades y atribuciones conferidas en la función administrativa, cuyo ejercicio otorga a los gobernados la potestad jurídica de reclamar las afectaciones objetivas directas sufridas a consecuencia de una acción administrativa lesiva”.

La principal característica de la responsabilidad de naturaleza “global” es que ésta se soporta en la preexistencia de una facultad o atribución de la administración estatal.

IV.IV Positivamente existe responsabilidad “objetiva” cuando los actos de la administración son anormales o ilegales, es decir cuando no se atiende a los

parámetros establecidos en la norma. En materia de responsabilidad global administrativa, el carácter de objetividad se comprueba con la existencia de una norma de derecho positivo, en la que se consagra una facultad o atribución a cargo del ente administrativo, la cual lo constriña a realizar una actuación u omisión.

El cumplimiento de la responsabilidad objetiva en la función administrativa del Estado debe tener por objeto principal el constreñirlo a actuar de la forma en que la norma indica.

IV.V. La responsabilidad directa del Estado se configura cuando se comprueba plenamente que dicho ente materializa una actividad u omisión administrativa generadora de daño o un perjuicio a un particular. Para determinar la existencia de una responsabilidad directa es necesario otorgar especial relevancia al conocimiento veritativo de los hechos en torno a la acción administrativa lesiva.

Existe responsabilidad directa cuando se configuran los siguientes elementos:

- Acto u omisión de una norma administrativa en la que se consagra una facultad o atribución a cargo del Estado;
- Comprobación de que la acción u omisión administrativa fue la causante del daño o lesión al particular, bajo el modelo de causa-efecto;
- Prueba fehaciente del daño objetivo reclamado.

IV.VI. Una de las mayores críticas a los sistemas de responsabilidad global es su amplitud y ausencia de delimitación, motivo por el cual resulta necesario el establecimiento de supuestos de existencia que sistematicen los casos de actualización. En la presente investigación se proponen los siguientes:

A. Relación entre el sujeto pasivo y activo

- Particular directamente afectado o sujeto pasivo.

La calidad de sujeto pasivo la adquiere un particular, al momento en que es perjudicado en su persona, bienes o derechos, encontrándose legitimado para incoar el procedimiento judicial correspondiente. Quien se ostente como sujeto pasivo debe contar con capacidad jurídica y legítima, la cual se soporta al adolecerse de un daño causado en ejercicio u omisión de la función administrativa, debiendo señalarse con precisión las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la acción administrativa lesiva reclamada.

- El Estado generador del daño o sujeto activo.

Incorre en responsabilidad la administración pública a la que pueda imputarse la acción u omisión determinante de la lesión, por lo que es el Estado y no el servidor público quien detenta la calidad de sujeto activo o generador del daño. Existen tres elementos para determinar al sujeto activo concreto, siendo éstos los siguientes:

- Pertenencia del órgano a la administración pública. La pertenencia se comprueba con la enunciación de un órgano como parte de la administración dentro de una norma positiva.
- Imputabilidad de una acción u omisión administrativa lesiva. La responsabilidad es imputable a la administración emisora o ejecutora de la acción causante del daño, mientras que en el caso de las omisiones se debe identificar la función o atribución del Estado cuyo incumplimiento se reclama, indicando cuál es la conducta o acto que el Estado estaba obligado a realizar, argumentando que de haberse materializado la acción omitida, el daño o lesión reclamada no se habría generado.
- Individualización de la función o atribución administrativa previamente conferida. Se refiere a identificar a cuál ente concreto de la administración pública se le confiere cada función o atribución.

B. Preexistencia de una función o atribución administrativa

La preexistencia de función o atribución administrativa es un elemento medular del sistema de responsabilidad global, pues la función administrativa es la noción obligacional que constriñe a *hacer algo*, y además, hacerlo adecuadamente, por lo que su cumplimiento es ineludible para la administración obligada, en razón de constituir, desde el punto de vista contractualista, la cláusula a la que el Estado se obliga en la suscripción del contrato social.

Para comprobar la preexistencia de una función o atribución administrativa en el caso de una actuación, se debe identificar el soporte normativo de la que emana la acción reclamada, mientras que en caso de las omisiones, el análisis debe versar sobre las acciones jurídicas concretas que debieron realizarse en cumplimiento del *hacer algo* al que la función constriñe.

La preexistencia de una función o atribución administrativa implica la concatenación de dos elementos: Un espíritu normativo y una acción deseable. El espíritu normativo es equiparable al denominado espíritu de la ley, mientras que la acción deseable se traduce en aquello que se espera que la autoridad administrativa haga para materializar la función.

C. Acción u omisión administrativa lesiva

La *acción administrativa lesiva* se define como “toda acción u omisión derivada de una función o atribución administrativa, previamente establecida en una norma positiva, a través de la cual se genera un daño a un particular, susceptible de ser reclamado judicialmente”.

La acción administrativa lesiva implica la concurrencia de dos hipótesis: que la actuación derive de la actividad propia del Estado, es decir, de un servidor público habilitado y que sea de naturaleza estrictamente administrativa, cumpliendo los parámetros del acto u actuación administrativa.

D. Daño

El daño en amplio sentido, es cualquier detrimento empíricamente verificable que afecte a un individuo. La actuación u omisión administrativa también puede generar perjuicios, entendiéndolos como las ganancias o beneficios racionalmente esperados que han dejado de obtenerse.

Existen tres tipos de daños:

- Materiales. Producen una afectación de naturaleza patrimonial.
- Personales. Atentan en contra de la integridad física de la persona.
- Morales. Afectan sintomáticamente la psique del individuo o bien, su imagen dignidad o percepción social.

Los daños tienen tres requisitos de existencia:

- Debe ser real o efectivo.
- Debe estar directamente relacionado con una o varias personas.
- Debe ser un daño desigual al recibido por el común de las personas.

E. Nexo causal

El nexo causal implica comprobar cuál de los hechos fue relevante o ineludible para la generación del daño, analizando si el mismo es consecuencia del ejercicio u omisión de la función administrativa, comprobando así una causalidad vinculatoria.

Existen dos grandes teorías que explican la relación de causalidad:

- Teoría de la causalidad adecuada. Aísla dentro de las diversas circunstancias que pudieron originar el acto, aquella que tenga la mayor posibilidad de haber producido el daño.

- Teoría de la equivalencia de las condiciones. Estima que todos los factores que inciden en el daño deben ser considerados como causas, pero no a todas se les puede ni debe imputar el mismo grado de causalidad.

Para el caso de la responsabilidad global, existe un nexo causal cuando se determina que la actividad u omisión de la función administrativa fue la principal causa del daño reclamado, es decir, aquélla causal sin la cual el daño no se habría originado.

F. Reparación del daño

La responsabilidad global no debe entenderse como un sistema punitivo, ni tampoco como un modelo de compensaciones económicas, sino como una herramienta jurídica de reparación o restitución en función del tipo de daño causado por el Estado, el cual se debe estructurar de la siguiente forma:

- *Daño material.* El objetivo primordial debe ser regresar el patrimonio afectado al estado previo al daño. Para el caso de las omisiones, al Estado se le debe constreñir a cumplir la obligación contenida en su función administrativa. Cuando dicha forma de reparación resulte imposible, se debe reparar el daño mediante un pago económico.
- *Daño personal.* La reparación debe tender a garantizar el restablecimiento de la cotidianidad del individuo, empero, para el caso de incapacidades permanentes totales o parciales que impidan dicha garantía, se deberá atender a la Ley Federal del Trabajo y en caso de muerte se observará el Código Civil.
- *Daño moral.* Se deberá reparar al individuo interna y externamente. El plano interno implica sentimientos, afectos, creencias y toda circunstancia que atañe a la persona misma; su restitución deberá realizarse brindando los tratamientos, terapias y satisfactores necesarios para recuperar la estabilidad emocional. El daño externo comprende el decoro, honor, reputación, vida

privada, aspectos físicos y estimación pública; su reparación implica realizar un acto proporcionalmente inverso al daño que reivindique la percepción social del individuo, tal como la disculpa pública, comunicado oficial o acto protocolario.

La visión global de la responsabilidad pretende restituir los daños causados como paradigma de cumplimiento de la función administrativa, más no limitarse a indemnizar patrimonialmente a los afectados.

IV.VII. Se debe fortalecer y extender el sistema de responsabilidad administrativa del Estado. La extensión debe ampliar los supuestos de configuración, eliminando la condicionante de irregularidad en la actuación y adoptando un modelo de corte global que abarque todas las hipótesis.

IV.VIII. En materia de responsabilidad estatal se debe modificar la naturaleza indemnizatoria, por un esquema restitutorio que supere la perspectiva estrictamente patrimonial, transitando de la visión sancionadora que propone consecuencias punitivas para el causante del daño, hacia una visión restitutoria, que sustenta que privilegie la reparación con independencia del causante. Dicha transición se ha presentado en otras esferas del derecho, tal como en el caso de la materia penal.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se centra en los actores de la función administrativa, mientras que la responsabilidad global del Estado se centra en los individuos receptores de los actos administrativos.

IV.IX. La crisis en materia de derechos humanos en México es grave, el país se sitúa en el lugar 72 de entre 113 países evaluados a escala global y en el lugar 24 de 30 evaluados a nivel continental.

La naturaleza global de la responsabilidad administrativa pretende mejorar la observancia de derechos humanos, a destacar: derecho a la vida, a la igualdad, a

la integridad, de acceso a la justicia, a la legalidad, derechos de la víctima u ofendido, de accesibilidad a los servicios y de reparación integral del daño, erigiéndose como un mecanismo coercitivo de cumplimiento de los mismos.

IV.X. El Estado de Derecho en México es deficiente. El informe Rule of law index 2017 / 2018 publicado por el World Justice Project sitúa a México en el lugar número 92 de 113 países evaluados en el tema de Estado de Derecho. El informe 2017/18 de Amnistía internacional indica que la situación actual del país está enmarcada por un descontento social, protestas, delincuencia, impunidad, corrupción, inestabilidad política y social.

Es necesario mejorar la imagen y percepción social del cumplimiento de las funciones y atribuciones del Estado. En la medida en la que éste se responsabilice de las consecuencias jurídicas de sus actuaciones u omisiones administrativas, existirá un mayor cumplimiento de los estándares de evaluación del Estado de Derecho.

La responsabilidad administrativa global pretende coadyuvar en la consolidación de un pleno Estado de Derecho, el cual se refiere a los atributos y características que se estima deben ser cubiertas por un Estado para la satisfacción de los intereses de sus gobernados, así como a los estándares político-jurídicos deseables por ellos.

IV.XI. La confiabilidad institucional en México es crítica. El Informe 2017 de la Corporación Latinobarómetro indica que en 2017, tan sólo un 20% de la población aprobaba la gestión del ejecutivo federal, motivo por el cual es imperioso recuperar la confianza en el Estado.

La responsabilidad administrativa global permitirá reestablecer el contrato social mediante la confiabilidad institucional. En dicho pacto el Estado se obliga a defender con la fuerza común los intereses colectivos de sus asociados, empero, ha existido un sistemático incumplimiento de las obligaciones recíprocas del contrato. Los

particulares han recurrido a la desobediencia civil, descrédito institucional e inobservancia a la ley, mientras que el Estado no ha logrado atender diligentemente a las necesidades de sus gobernados, incurriendo en una evasión de responsabilidad y perdiendo así credibilidad institucional.

El modelo de responsabilidad global es una herramienta coercitiva de cumplimiento de las facultades y atribuciones encomendadas al Estado, el cual, al asumir su responsabilidad correlativa del contrato social, estará facultado recíproca y moralmente para exigir a sus ciudadanos el cumplimiento recíproco del pacto. La reciprocidad se sustenta en dos teorías, la del intercambio social y la de la expectativa-valor, las cuales postulan que toda interacción social se reduce al intercambio de recompensas seleccionadas a través de mecanismos de análisis costo-beneficio. Si el Estado cumple con su función administrativa, consecuentemente existirá una motivación en el individuo para cumplir con las hipótesis normativas que le corresponden.

IV.XII. El actual sistema de responsabilidad patrimonial del Estado es un sistema de responsabilidad limitada, en función de dos características: la naturaleza patrimonial del sistema y la irregularidad de la actuación como requisito de configuración.

La responsabilidad de naturaleza global es un sistema de responsabilidad amplia que se soporta en dos grandes premisas: En la naturaleza restitutoria y en la preexistencia de una función administrativa. La cosmovisión de responsabilidad global replantea al Estado como una entidad para quien el ejercicio de su función administrativa, implica una responsabilidad que puede ser reclamada por todo aquel particular que se estime dañado o lesionado por el ejercicio u omisión de dicha función, entendiendo que toda función o atribución administrativa conferida al Estado constituye una obligación irrenunciable.

Fuentes de información

1. Bibliografía básica

- AGUILERA GARCÍA, Edgar, *Jusnaturalismo procedimental, debido proceso penal y epistemología jurídica*, Ciudad de México, Tirant to blanch, 2017.
- ARISTÓTELES, *La Política*. Barcelona, España, Editorial Iberia, Obras Maestras, 1968
- BELLO JANEIRO, Domingo, *La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Santiago de Compostela, España, Escola Galega de Administración Pública, 1999.
- BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo*, 6ª ed., t. II, Buenos Aires, Argentina, La Ley, 1964.
- BLASCO ESTEVE, A. Avelino, *La responsabilidad de la administración por actos administrativos*, Madrid, España, Editorial Civitas, 1981.
- BODÍN, Jean, *Los seis libros de la república*, 3a ed., Madrid, España, Editorial Tecnos, 1977.
- CARRILLO FORES, Antonio, *La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México*, México, Porrúa, 1939.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro; *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2002.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro; *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, 3ª ed., México, Porrúa, 2006.
- CID CABELLO, MONSERRAT, *La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Análisis legal y jurisprudencial*, México, D.F., Tirant lo Blanch, 2014.
- DE LOS SANTOS MORALES, Diana, *Derecho Administrativo I*, México, Red Tercer Milenio, 2012.
- DE JURISPRUDENCIA, Monografías, *Responsabilidad del Estado y de las Administraciones Públicas*, Madrid, España, La Ley, 1992.
- DE AHUMADA RAMOS, Francisco Javier, *La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas. Elementos Estructurales: Lesión de Derechos y*

- Nexo Causal entre la Lesión y el Funcionamiento de los Servicios Públicos*, Navarra, España, Editorial Aranzandi, 2000.
- DIEZ, Manuel M. *El acto administrativo*, 2ª ed., Buenos Aires, Argentina, Tipográfica Editora, 1961.
- ENGELS, Federico, *Anti Düring*, Ediciones de Cultura Popular, México Distrito Federal, 1977.
- FERNÁNDEZ DE VELASCO, Ricardo, *El acto administrativo*, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1929.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio, *El concepto de responsabilidad*, México DF, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015. Disponible en <bliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/8/3835/9.pdf>. Fecha de acceso: 03 oct. 2016.
- FORSTHOFF, Erns, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 10ª ed., Múnich, Alemania, C.H. Beck, 1973.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, 12ª ed., Bogotá-Lima, Temis-Palestra, 2008.
- GÓMEZ PÉREZ, Mara; *Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*, México, Estudios Jurídicos E.L.D., 1994.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*, 3a ed., Madrid, España, Thomson Civitas, 2004.
- GORDILLO, Agustín, Tomo 8, *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2013.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán*, Montevideo, Uruguay, Biblioteca del Político, 1651. Disponible en <www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/749.pdf> Fecha de acceso: 31 oct. 2016.
- HURTADO CISNEROS, Alfredo, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México*, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.

- INTERNACIONAL, Amnistía, *Informe 2017/18 Amnistía Internacional. La situación de los derechos humanos en el mundo*, Londres, Inglaterra, Amnesty International Ltd., 2018.
- JAEGER, W. *Aristóteles: bases para la historia de su desarrollo intelectual*. México, Fondo de Cultura Económica, 1946.
- JINESTA L., Ernesto, *Responsabilidad administrativa, constitución y derechos fundamentales*, México DF, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/36.pdf>>. Fecha de acceso: 27 jun. 2018.
- JUÁREZ JONAPA, Francisco Javier, *Teoría General del Estado*, Tlalnepantla, Estado de México, Red Tercer Milenio, 2012.
- LATINOBARÓMETRO, Corporación, *Informe 2017*, Buenos Aires, Argentina, 14 de marzo de 2018. Disponible en <www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf>. Fecha de acceso 07 de junio de 2018.
- LOCKE, John. *Dos ensayos sobre el gobierno civil*. Madrid, España, Espasa Calpe, 1991.
- MARX, Karl, *El Capital, Crítica de la economía política*, México, Siglo veintiuno editores, 2008.
- 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*, Navarra, España, Thomson Civitas, 2005.
- MIR PUIGPELAT, Oriol; *La responsabilidad patrimonial de la administración. Hacia un nuevo sistema*, Madrid, España, Civitas, 2002.
- OYURANGEN RIZO, Armando. *Manual Elemental de Derecho Administrativo*. León Nicaragua. Universidad de nacional.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio, *Introducción a la nueva administración pública de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado –Teoría política-*, 39 ed., México, Editorial Porrúa, 2005.

- PULIDO QUECEDO, Manuel, *Código de la Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Navarra, España, Editorial Aranzadi, 2001.
- RAWLS, John, *Teoría de la Justicia*, 2a ed., México, Fondo de Cultura Económica
- RODRÍGUEZ, Libardo, *Derecho Administrativo*, Bogotá, Colombia, Editorial Temis, 2000.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, 4a ed., México, D.F., Grupo Editorial Tomo, 2014.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado por Daños Causados a los Bienes y Derechos de los Particulares en el Distrito Federal*, México, D.F., Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009.
- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la, *Lineamientos y criterios del proceso editorial*, 2a ed., México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.
- VILLASANA RANGEL, Patricia, *Los principios generales de la potestad sancionatoria de la administración y su relación con el derecho disciplinario*, México DF, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015. Disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2499/37.pdf>>. Fecha de acceso: 27 jun. 2018.
- WORLD JUSTICE PROJECT, *Rule of law index 2017 / 2018*, Washington, DC, U.S.A., World Justice Project, 2018. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf>. Fecha de acceso: 28 junio 2018.

2. Artículos de revistas científicas indexadas

- ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro, “Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, Uruguay, año XV, 2009. Disponible en: <<https://es.scribd.com/document/247033519/Diferencias-Entre-Estado-de-Derecho-y-Estado-Constitucional>>. Fecha de acceso 02 de marzo de 2018.
- CORTÉS RODAS, Francisco, “El contrato social en Hobbes: ¿absolutista o liberal?”, *Estudios Políticos*, Medellín, Colombia, número 37, julio – diciembre 2010. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429065002>>. Fecha de acceso 01 nov. 2016.
- CORTÉS RODAS, Francisco, “El contrato social liberal: John Locke”, *Co-herencia*, Medellín, Colombia, volumen 7, número 13, julio-diciembre, 2010. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77416997005>>. Fecha de acceso 01 nov. 2016.
- FLORES VEGA, Misael; ESPEJEL MENA, Jaime, “Entre el Cielo y la Tierra. La Filosofía del Derecho de Jean Bodin y Thomas Hobbes”, *Espacios Públicos*, Toluca, México, vol. 9, número 17, febrero 2006. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67601710>>. Fecha de acceso 30 abr. 2017.
- JARAMILLO MARÍN, Jefferson, “Significado e impacto de la noción de contrato social en Rousseau y Kant. Alcances y limitaciones en la teoría democrática”, *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, Bogotá, Colombia, volumen 12, número 23, julio-diciembre, 2012. Disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100228405007>>. Fecha de acceso 03 oct. 2016.
- LÓPEZ HANA, Sonia, “Los aportes de Aristóteles a la Ciencia Política”, *Procesos Históricos*, Mérida, Venezuela, número 25, enero–junio 2014. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/html/200/20030149012/>>. Fecha de acceso 22 abr. 2017.
- MASSÉ NARVÁEZ, Carlos Eduardo, “La complejidad en la totalidad dialéctica”, *Dossie*, Porto Alegre, Brasil, número 15, junio-julio 2006, p.56-87. Disponible en: <www.scielo.br/pdf/soc/n15/a04v8n15>. Fecha de acceso 17 mar. 2017

- MÍGUEZ, Pablo, “El nacimiento del estado moderno y los orígenes de la economía política”, *Nómada*, Madrid, España, número 22, 2009. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18111430012>>. Fecha de acceso 22 mar. 2017.
- MOSRI GUTIÉRREZ, Magda Zulema, “Análisis de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y de la Ley General de Víctimas: desafíos y oportunidades de un régimen en construcción”. *Cuestiones Constitucionales*, México, D.F., número 33, julio – diciembre 2015. Disponible en <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/6100>> Fecha de acceso: 31 oct. 2016.
- NAVARRETE FRÍAS, Ana María, “La responsabilidad del Estado y su adecuación a parámetros interamericanos”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Bogotá, Colombia, volumen 11, numero. 2, julio-diciembre, 2009. Disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73313667012>>. Fecha de acceso: 03 de octubre de 2016.
- QUESADA AGUIRRE, Mario, “La omisión o inactividad de la administración pública como criterio de anormalidad y de responsabilidad” *Revista El Foro*, Costa Rica, número 12, año 2012. Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4157324.pdf>>. Fecha de acceso: 8 de junio de 2018.
- REVILLO BLANCO, Marisa, “El concepto de movimiento social: Acción, identidad y sentido”, *Última Década*, Valparaíso, Chile, número 5, año 1996. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19500501>>. Fecha de acceso: 1 de noviembre de 2016.
- RIBES, Emilio y PULIDO, Lizbeth, “Reciprocidad, tipos de contingencias sociales sistémicas y lenguaje: Investigación de las interacciones individuales” *Revista Mexicana de Psicología*, México, Distrito Federal, vol. 32, núm. 1, enero-junio, 2015. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/2430/243045363009.pdf>>. Fecha de acceso: 09 de julio de 2018.
- RODRÍGUEZ GUILLÉN, Raúl, “Crisis de autoridad y violencia social: los linchamientos en México”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y*

Psicosocial, México D.F., número 8, año 2012. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72625301005> Fecha de acceso: 1 de noviembre de 2016.

ROLDÁN XOPA, José, “Hacia una interpretación constitucional alternativa en materia de responsabilidad patrimonial del Estado”, *Crónica Legislativa*. México, Senado de la República, año 4, núm. 152, 21 de diciembre de 2004.

SCANLON, Thomas M., “La moral individual y la moral de las instituciones”, *Estudios Públicos*, Santiago, Chile, número 134, otoño 2014. Disponible en <http://www.cepchile.cl/estudios-publicos-n-134-2014/cep/2016-06-22/111507.html> Fecha de acceso: 31 oct. 2016.

SILVIA QUERALES, Nadeska “Comprensión sociológica de los aportes del contractualismo a la idea de democracia”, *Politeia*, Caracas, Venezuela, volumen 37, número 52, año 2014. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170046632004>. Fecha de acceso: 01 de noviembre de 2016.

3. Legislaciones

CONGRESO CONSTITUYENTE, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, Querétaro, México, 05 de febrero de 1917.

CONGRESO DE LA UNIÓN, Cámara de Diputados del, *Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 14 de junio de 2002.

CONGRESO DE LA UNIÓN, Cámara de Diputados del, *Código Civil Federal*, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 31 de diciembre de 2004.

CONGRESO DE LA UNIÓN, Cámara de Diputados del, *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 31 de diciembre de 2004.

CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley Federal del Trabajo*, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 13 de noviembre de 2012.

ESTADOS AMERICANOS, Organización de los, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

FOX QUEZADA, Vicente, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 14 de junio de 2002.

LIV LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO, *Código Administrativo del Estado de México*, Periódico Oficial “Gaceta de Gobierno”, 10 de enero de 2018.

LIX LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO, *Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios*, Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, Toluca, Estado de México, 30 de mayo de 2017.

NACIONES UNIDAS, Asamblea General de las, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, resolución 217 A (III), París, Francia, 10 de diciembre de 1948.

PODER LEGISLATIVO DE LA NACIÓN, Senado y Cámara de Diputados del, *Ley 26.944*, Boletín Oficial, Buenos Aires, Argentina, 08 de agosto de 2014.

XXVI LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MÉXICO, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Publicación Oficial “Gaceta del Gobierno”, Toluca de Lerdo, Estado de México, 17 de noviembre de 1917.

4. Jurisprudencias

TESIS: I.4º.C.313, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, agosto de 2009, tomo XXX, p.63.

TESIS: VI.3o.A.147 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, agosto de 2003, Tomo XVIII, p. 1832.

TESIS: I.4o.A.512 A, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Libro 3, marzo de 2006, Tomo XXIII, p. 2104

TESIS: 2a. XXXIII/2007, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, mayo de 2007, Tomo XXV, p. 1188.

TESIS: VI.3o.A.301 A, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, diciembre de 2007, Tomo XXVI, p. 1811.

TESIS: I.15o.A.92 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, marzo de 2008, Tomo XXVII, p. 1813

TESIS: P./J. 42/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de 2008, Tomo XXVII, p. 722.

TESIS: P./J. 43/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de 2008, Tomo XXVII, p. 719.

TESIS: I.4o.C.144 C, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, septiembre de 2008, Tomo XXVIII, p. 1363.

TESIS: I.1o.A.165 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, enero de 2009, Tomo XXIX, p. 2827.

TESIS: 1a. LII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, abril de 2009, Tomo XXIX, p. 592.

TESIS: 1a. CLIV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, abril de 2009, Tomo XXX, p. 454.

TESIS: 1a. CLV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, septiembre de 2009, Tomo XXX, p. 456.

TESIS: 1a. CXXXII/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, agosto de 2012, Tomo 1, p. 498.

TESIS: I.4o.A.37 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro XXVIII, marzo de 2013, Tomo 3, p. 2075.

TESIS: I.4o.A.35 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, marzo de 2013, Tomo 1, p. 2077.

TESIS: I.4o.A.36 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, marzo de 2013, Tomo 3, p. 2074.

TESIS: I.4o.A.39 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, marzo de 2013, Tomo 3, p. 2073.

TESIS: XXVII.1o.(VIII Región) 12 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, octubre de 2013, Tomo 3, p. 1804.

TESIS: I.1o.A.47 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, febrero de 2014, Tomo III, p. 2283.

TESIS: 1a. CLXXVII/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, abril de 2014, Tomo I, p. 809.

TESIS: 1a. CLXXVIII/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, abril de 2014, Tomo I, p. 817.

TESIS: 2a./J. 99/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, diciembre de 2014, Tomo I, p. 297.

TESIS: 2a. LIV/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, junio de 2015, Tomo I, p. 1080.

TESIS: 2a. LI/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, junio de 2015, Tomo I, p. 1078.

TESIS: I.1o.A.165 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 45, agosto de 2017, Tomo IV, p. 2768.

TESIS: I.18o.A.24 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 50, enero de 2018, Tomo IV, p. 2236.

TESIS: 2a. LVI/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 08 de junio de 2018, 10:14 hrs.

5. Diccionarios

ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*, Madrid, España, Real Academia Española, 2016. Disponible en <<http://dle.rae.es/>>. Fecha de acceso: 4 oct. 2016.

DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México DF, Editorial Porrúa, 1965.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático*, México, Oxford, 2008.

OSSORIO, Manuel, *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, Guatemala, C.A., Datascan, 2009. Disponible en

<<https://conf.unog.ch/.../Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20>>.

Fecha de acceso: 01 nov. 2016.