

ÁLVARO CASTRO ESTRADA

ABOGADO POR LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO Y DOCTOR EN DERECHO POR LA UNAM

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

–Análisis Doctrinal y Jurisprudencial Comparado.
Propuesta Legislativa en México–

PRÓLOGO

DE

PEDRO G. ZORRILLA MARTÍNEZ

2a. edición



EDITORIAL PORRÚA
AV. REPÚBLICA ARGENTINA 15
MÉXICO, 2000

ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
DEDICATORIAS	VII
PRÓLOGO	XI
PRESENTACIÓN	XIX
PRESENTACIÓN A LA SEGUNDA EDICIÓN	XXXIII

CAPÍTULO I

IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL INSTITUTO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

A) Consideraciones conceptuales previas	3
1. Personalidad jurídica del Estado y de la Administración Pública	3
2. Estado de Derecho	7
3. Administración Pública y Derecho Administrativo	8
4. El equilibrio entre privilegios y garantías, como característica del Derecho Administrativo	12
5. Ordenamiento jurídico-administrativo y principios generales del Derecho, como generadores del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado	14
B) Ventajas, objeciones y resistencias sobre la incorporación del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado al Derecho Positivo	19
1. Planteamiento del problema	19
2. Ventajas de carácter jurídico y administrativo de la responsabilidad patrimonial del Estado	21
3. Resistencias a la institución	27
C) La responsabilidad del Estado en el ámbito internacional	32
D) Concepto de responsabilidad y clasificaciones principales	41

CAPÍTULO II

ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS SISTEMAS MÁS REPRESENTATIVOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-JUEZ Y LEGISLADOR

A) Evolución histórica de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado. Origen y primeros antecedentes	51
---	----

B)	Diversos sistemas representativos de la responsabilidad patrimonial del Estado	54
	1. Sistema inglés	54
	2. Sistema estadounidense	55
	3. Sistema alemán	57
	4. Sistema italiano	60
	5. Otros sistemas	62
C)	Los sistemas actuales más avanzados	71
	1. Sistema francés	71
	2. Sistema español	79
D)	Responsabilidad del Estado-Juez	88
	1. Advertencia	88
	2. Presupuestos y dificultades generales	89
	3. Responsabilidad del Estado-Juez en Derecho comparado	94
	4. Error judicial, funcionamiento anormal de la administración de justicia y supuesto especial de prisión preventiva	110
	5. Consideración final	117
E)	Responsabilidad del Estado-Legislador	120
	1. Antecedentes	120
	2. Francia	121
	3. España	122
	4. Argentina	125
	5. Recapitulación y propuesta	128

CAPÍTULO III

ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN DERECHO MEXICANO Y DISPOSICIONES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS ESPECIALES

A)	Antecedentes históricos en México	134
	1. Disposiciones jurídicas anteriores a la Revolución de 1910	135
	2. Disposiciones jurídicas posteriores a la Revolución de 1910	137
B)	Las reclamaciones internacionales	139
	1. Reclamaciones México-Estados Unidos de América	140
	2. Reclamaciones México-Alemania	143
	3. Reclamaciones México-España	143
	4. Reclamaciones México-Italia	144
	5. Consideraciones finales	144
C)	Normas jurídicas específicas que regulan la responsabilidad patrimonial del Estado en leyes mexicanas	146
	1. Ley de Expropiación	146
	2. Ley de Vías Generales de Comunicación	148
	3. Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal	151
	4. Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo	151

5. Ley Federal del Trabajo	152
6. Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares	154
7. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	156
8. Ley del Servicio Postal Mexicano	158
9. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura	160
10. Ley Aduanera	160
11. Reglamento de Tránsito del Distrito Federal	161
12. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	162
13. Código Financiero del Distrito Federal	162
D) La regulación de la responsabilidad patrimonial en la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal	163
E) La responsabilidad patrimonial del Estado y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	172
1. Reconocimiento implícito y necesidad de hacerlo explícito, como garantía de seguridad patrimonial	172
2. Conveniencia de un procedimiento alterno a la vía de amparo	178

CAPÍTULO IV

LA RESPONSABILIDAD CIVIL –SUBSIDIARIA Y SOLIDARIA– DEL ESTADO Y EL NUEVO SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL –DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS– EN MÉXICO. ANÁLISIS Y CRÍTICA

A) La regulación de la responsabilidad civil en el Código Civil	188
1. Artículos 1910 y 1928 del Código Civil	188
2. Artículos 1932, fracción VI y 1913 del Código Civil –responsabilidad objetiva por riesgo creado–	202
B) La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la responsabilidad patrimonial del Estado	207
C) Jurisprudencia	213
1. Requisitos de la responsabilidad civil	214
2. Competencia para conocer de los casos presentados	215
3. Reconocimiento de la procedibilidad de la responsabilidad civil en vía distinta a la del amparo	217
4. Reparación del daño en materia penal (responsabilidad civil) y daño moral	218
5. Aplicación del artículo 1927 –anterior a la reforma de 94–	221
6. Prueba de la insolvencia de los funcionarios	222
7. Subsidiariedad sólo en caso de funcionarios	223
8. Aplicación de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal	225
9. Casos relevantes de aplicación	227
D) Doctrina	231
1. Ricardo J. Zevada	232
2. Antonio Carrillo Flores	234

3. Gabino Fraga	237
4. Andrés Serra Rojas	238
5. Jorge Olivera Toro	239
6. Genaro Góngora Pimentel	239
7. Luis Miguel Díaz	242
8. Gabriel Ortíz Reyes	244
9. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa	245
E) Comentario crítico	250

CAPÍTULO V

FUNDAMENTO Y NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

A) Principios de legalidad y responsabilidad patrimonial como pilares del Derecho Administrativo	255
B) De la culpa a la falta del servicio y de ésta a la lesión antijurídica	262
1. Criterio de la culpa	262
2. Criterio de la falta del servicio	265
3. Criterio de la lesión antijurídica	271
C) Indemnización y responsabilidad	279
D) Teorías sobre la responsabilidad patrimonial del Estado	287
1. Principio de la igualdad o proporcionalidad de las cargas	288
2. Principio de la responsabilidad por riesgo	291
3. Principio de la equidad y enriquecimiento ilegítimo	293
4. Principio de la estricta justicia, bien común, solidaridad social y Estado de Derecho	295
5. Principio de la garantía legal	298
6. Nuestra posición	299
E) Imputabilidad y sus supuestos	303
1. Imputación al Estado	303
2. Condiciones y supuestos de imputabilidad	307

CAPÍTULO VI

RELACIÓN JURÍDICA OBLIGACIONAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

A) Sujetos de la responsabilidad	327
B) Objeto de la responsabilidad	333
C) Requisitos de la responsabilidad	336
1. Daño	337
2. Nexa causal	349
D) Doctrina jurisprudencial extranjera en materia de causalidad	370

1. Criterios jurisprudenciales en España	371
2. Criterios jurisprudenciales en Francia	378
E) Repartimiento proporcional del deber de resarcimiento	381
1. Criterio de distribución en España	382
2. Criterio de distribución en Francia	385
3. Nuestra posición	386

CAPÍTULO VII

INCORPORACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

A) Posición personal frente al sistema de responsabilidad patrimonial del Estado	397
1. La responsabilidad civil del Estado puede concebirse como instrumento de control del poder o como garantía de los ciudadanos	399
2. Una segunda opción consiste en regular la institución de forma común con el derecho privado o, por el contrario, contemplarla desde la política del derecho público	401
3. Un tercer aspecto apunta a la opción por un sistema de responsabilidad directa o por otro de responsabilidad subsidiaria de la administración	402
4. Un cuarto punto vendría a plantear una opción simple: cobertura general o existencia de zonas de inmunidad	404
5. Reparación integral o reparaciónalzada o de equidad	406
6. Dentro de los Estados federales o regionales, la disyuntiva se presenta en estos términos: régimen jurídico único o regímenes jurídicos variados y diferenciados	410
7. Opción entre la reclamación judicializada o las reclamaciones no judiciales	414
B) Determinación de las cuantías indemnizatorias	416
1. Antecedentes y consecuencias del principio indemnizatorio	416
2. Valoración del daño	420
3. Intereses por demora	427
C) Papel redistributivo de la institución -criterio de ponderación-	431
D) Límite de la responsabilidad patrimonial del Estado	438
E) Aseguramiento de la responsabilidad patrimonial del Estado	443
F) Procedimiento de reclamación	447
1. Presentación de oficio o a petición de parte interesada	447
2. Quiénes pueden recibir una reclamación	448
3. Leyes que fijan en lo general el procedimiento de reclamación	450
4. Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación	451
5. Carácter y ejecución de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación	456
6. Recurso de la autoridad administrativa	460
7. Recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos	462

8. Plazo de prescripción	463
G) Convenios indemnizatorios	468
H) Condiciones para la repetición contra los servidores públicos	469
I) Responsabilidad civil y penal de los servidores públicos	486

CONCLUSIONES

A) Propuesta de Decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la propia Constitución	494
B) Propuesta de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado .	496
C) Propuesta de Decreto para aprobación del Congreso de la Unión, por el que se reforman diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal; de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; del Código Fiscal de la Federación; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, y de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, cuya iniciativa presentaría el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	506
D) Propuesta de Decreto para aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y del Código Financiero del Distrito Federal, cuya iniciativa presentaría el Jefe de Gobierno de dicha entidad	509
BIBLIOHEMEROGRAFÍA	513