

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR RUPTURA DE LA LEGALIDAD FRENTE A LAS CARGAS PÚBLICAS

Guillermo CAMBERO QUEZADA¹

SUMARIO

I. *Introducción.* II. *Origen y evolución de la legalidad de los ciudadanos frente a las cargas públicas.* III. *Los casos de ruptura de la igualdad ante las cargas públicas.* IV. *Conclusión.* V. *Fuentes de información.*

RESUMEN

El Estado compromete su responsabilidad cuando, por ejemplo, en la construcción de una obra o en la prestación de un servicio, desarrollados en beneficio de la comunidad, emplea medios o utiliza recursos que colocan a los particulares, ya sea en su persona o en su patrimonio, en una situación de quedar expuestos a experimentar un “riesgo de naturaleza excepcional” que, dada su particular gravedad, excede notoriamente, las cargas que normalmente han de soportar los administrados como contrapartida de los beneficios que derivan de la ejecución de una obra pública o de la prestación de un servicio. Esto se conoce como el principio de ruptura de igualdad de los ciudadanos ante la ley y las cargas públicas. Por lo que la Administración no podrá eludir la responsabilidad probando que no tiene culpa.

PALABRAS CLAVE

Responsabilidad patrimonial del Estado. Responsabilidad por riesgo excepcional. Responsabilidad sin culpa. Indemnización.

ABSTRACT

The State compromises its responsibility when, for example, in a public work, developed for the benefit of the community, it uses resources that place individuals or their patrimonies in a situation of being exposed to experiencing a “risk of an exceptional nature” that exceeds notoriously, the burdens that normally have to be borne by those administered as a counterpart to the benefits derived from the execution of public works or the provision of a service. This is known as the principle of equality of citizens before the law and public charges. Therefore, the Administration can not avoid responsibility by proving that it is not to blame.

KEY WORDS

State liability. Liability for exceptional risk. Liability without fault. Compensation.

¹ Doctor en derecho por la Universidad de Nantes, Francia. Profesor-investigador, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SIN), CONACYT. Profesor visitante de la facultad de Derecho de la Universidad Bretaña Sur, Vannes, Francia.

I. INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo, es el Derecho de la acción administrativa. El cual fue concebido y se desarrolló para permitir a la Administración actuar y cumplir sus misiones. Esta característica se explica por el hecho que la Administración persigue el interés general, un interés general que es a la vez su justificación y la explicación de la acción administrativa². Desde esta perspectiva, definiremos los alcances actuales la responsabilidad patrimonial del Estado³ en el marco de la responsabilidad sin culpa o falla en el servicio, en particular la responsabilidad emanada de una ruptura que ha tenido el ciudadano o el administrado de la legalidad frente a las cargas públicas. Para admitir la responsabilidad no hay que referirse al hecho de saber si el servicio ha funcionado bien o mal; ya que en el presente supuesto el particular afectado no tendrá que probarlo. Por el contrario, la Administración no podrá eludir la responsabilidad probando que no tiene culpa. Por ende, es suficiente con demostrar el nexo de causalidad entre la acción administrativa y el daño sufrido, y que el daño presenta ciertos caracteres específicos, lo que convierte el actuar de la Administración en ilegal, anormal o irregular⁴.

El sistema tiene grandes ventajas para el particular que ha sido víctima del daño, pues no tiene que probar ni la existencia de la culpa del servicio ni el grado de gravedad que presenta dicha culpa (lo que hace una verdadera responsabilidad objetiva en el sentido del Derecho Civil). Por tal razón, del Capítulo I analizaremos el origen civil de la teoría de riesgo excepcional aplicado a la ruptura de igualdad de los ciudadanos frente a las cargas públicas como fuente de responsabilidad patrimonial del Estado. En el Capítulo II estudiaremos la aplicación de este último principio en el derecho administrativo, y que puede

² No hay que confundir dicho concepto con el interés público. Este se define como las necesidades a las cuales la iniciativa privada no puede responder, y que son vitales para la comunidad y para cada uno de sus miembros, dichas necesidades constituyen el dominio propio de la administración. En contra parte, el motor de la acción administrativa es desinteresada y persigue el interés general o desde una perspectiva filosófica, el bien común. Aunque el contenido del interés general varía de acuerdo con la época y lugar, el objetivo sigue siendo el mismo: la acción administrativa tiende a la satisfacción del interés general. *Cfr.* Chevallier, Jean-Jaques, "L'intérêt général dans l'administration française", *Revue internationale des sciences administratives*, Bruselas, 1975, IV, p. 325.

³ En particular ver a Cambero Quezada, Guillermo, "La evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado en México", *Letras jurídicas. Revista Electrónica de Derecho*, publicada por el Centro Universitario de la Ciénega (Universidad de Guadalajara), número 21, septiembre de 2015-marzo de 2016.

⁴ En nuestro país existe precedente mediante la Tesis I. 4o.A.35 A (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, t. 3, marzo de 2013, p. 2077, de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU OBJETIVO Y FINES EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO".

ser de gran ayuda para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)⁵ en encontrar respuestas a la responsabilidad sin culpa de la administración pública en los diferentes casos que se le someten sobre el tema.

II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA LEGALIDAD DE LOS CIUDADANOS FRENTE A LAS CARGAS PÚBLICAS

El Derecho Administrativo se diferencia la teoría del riesgo de la ruptura de legalidad, la cual se analizara en primer término. Posteriormente estudiaremos la evolución de la teoría de la ruptura de la legalidad y finalmente su integración en el sistema jurídico mexicano.

1. Diferencia entre la teoría del riesgo y la ruptura de legalidad

La responsabilidad sin culpa⁶ en ocasiones no se puede vincular a la idea del riesgo creado derivada de la responsabilidad objetiva, teniendo su base en el Derecho Civil, la cual establece que, la obligación de reparar el daño, nace del solo hecho de haberlo causado, sustituyéndose la idea de culpa por la de riesgo⁷ y creando una relación obligatoria de patrimonio a patrimonio, para resarcir los daños causados en la víctima⁸; pero esta hipótesis en derecho civil requiere que el daño por resarcir, sea precisamente causado con motivo del empleo de mecanismos, instrumentos, aparatos, etc., y no por causas extrañas a ellos, e imputables a terceros que nada tienen que ver con los que los manejan. La diferencia esencial entre la teoría del riesgo y la de la culpa, es que en esta última, para que una persona incurra en responsabilidad, es preciso que sea autora del hecho dañoso y que lo haya cometido con culpa (intencionalidad o por imprudencia), y en aquella, basta que a la persona le sea imputable el hecho, para que incurra en responsabilidad, por la sola circunstancia de ha-

⁵ La creación del TFJA se justificó como un tribunal de instancia administrativa colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (inspirado en los principios de creación de tribunales administrativos en Francia), los cuales eran independientes de la administración "activa", pero no del Poder Judicial, ya que existía, y aún existe, sujeción a los tribunales federales en vía de Amparo. Esto es, un tribunal de justicia delegada dentro del Poder Ejecutivo. El TFJA tiene el monopolio la jurisdicción administrativa. Aunque legalmente se ha consolidado como un tribunal de lo contencioso administrativo autónomo (Artículo 1o. párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa), desde su origen se ha cuestionado su constitucionalidad e independencia del Poder Ejecutivo. *Cfr.* Fernández Sagardi, Augusto, "El Tribunal Fiscal de la Federación. Una visión del foro ante las propuestas de su traslado al Poder Judicial de la Federación," *Lo Contencioso Administrativo en la Reforma de Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001, p. 43.

⁶ *Cfr.* Hélin, Jean-Claude, "Faute de service et préjudice dans le contentieux de la responsabilité pour illégalité," *Thèse*, Nantes, 1969.

⁷ Broyelle, Camille, "Le risque en droit administratif classique (fin du XIXe, milieu du XXe siècle)," *RDP*, número 6, noviembre-diciembre de 2008, pp. 1513-1524.

⁸ Waline, Jean, "L'évolution de la responsabilité extracontractuelle des personnes publiques," *EDCE*, número 46, 1995.

berse producido el daño; independientemente de la ilicitud en la conducta asumida por el causante del daño y que se traduce en la necesidad de repararlo, salvo prueba de haberse producido por negligencia inexcusable de la víctima. Por lo tanto, en una como en otra hipótesis, solo puede hacerse efectiva la responsabilidad contra quien directa o indirectamente sea el autor del hecho material que causó el daño, y en Derecho Administrativo, este sería imputable a la Administración Pública⁹.

En México, la teoría del riesgo se encuentra reconocida legalmente en materia administrativa, tanto en la Constitución¹⁰ como la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado¹¹ al reconocer la responsabilidad objetiva del Estado. Y también ha sido confirmada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por jurisprudencia, la cual estableció lo siguiente:

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... el Constituyente... decidió 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 administración¹².

Derivado de lo anterior, en la teoría del riesgo¹³ en materia administrativa, existe ausencia de intencionalidad dolosa, es decir, el fundamento de la responsabilidad se encuentra en el hecho que se produjo un resultado dañoso, sin importar si este fue cometi-

⁹ Cotteret, Jean Marie, "Le régime de la responsabilité pour risqué en droit administratif", Rivero, J., *Études de droit public*, París, Cujas, 1964, p. 85.

¹⁰ Artículo 106, párrafo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹ Artículo 1o. de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

¹² Tesis P/J. 43/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 719, de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA"

¹³ Broyelle, Camielle, *op.cit.*, p. 1514.

do con culpa o dolo. Lo relevante para establecer una responsabilidad es la presencia del daño y la relación de causalidad entre el hecho o acción ejercida por la Administración Pública y el daño que este genera¹⁴. No es necesario buscar si el ente administrativo quien realizó la acción lo hizo de una forma dolosa o negligencia¹⁵. Para indemnizar el perjuicio solo basta demostrar dicha realización de la Administración Pública y el nexo de causalidad entre ese actuar o esa omisión y el daño.

Sin embargo, la teoría del riesgo no podría explicar por si misma otros supuestos de responsabilidad del Estado, en donde existe una necesidad de reparar los daños y perjuicio de naturaleza especial y anormal que manifiestan una ruptura de legalidad frente a las cargas públicas. Los efectos de un acto conforme al principio de la legalidad conciernen a un grupo específico de ciudadanos, en particular cuando la actividad que ejercían antes de la intervención de la administración pública mediante su actuar, sus condiciones de realización se ven profundamente modificadas. La ruptura de legalidad resultado de este actuar, el cual no es ilegal, conlleva una responsabilidad sin falta de la administración. Este principio fue reconocido por los altos tribunales del país al establecer que:

... La razón de la responsabilidad patrimonial es propiciar y garantizar, en primer lugar, que la actividad administrativa sea regular y que la gestión pública se preste conforme a ciertos estándares de calidad, lo que encierra en sí mismo un derecho fundamental a una eficiente administración pública, pues si se incumple con esos estándares se tiene garantizado el derecho a la indemnización. Por ello, cuando en la prestación de un servicio público se causa un daño en los bienes y derechos de los particulares por la actuación irregular de la administración pública, se configura, por una parte, la responsabilidad del Estado y, por otra, el derecho de los afectados a obtener la reparación, ya que la actividad administrativa irregular del Estado comprende también lo que la doctrina denomina *faute de service fonctionnement anormal de un servicio público por falla o deficiencia*¹⁶.

Partiendo de lo anterior, el principio de ruptura de legalidad frente a las cargas públicas estipula que, en base al interés general, algunos ciudadanos sufren un daño que

¹⁴ Torrent I Ribert, Pere Joan, *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Madrid, Mapfre, 1995, Colección Estudios y Monografías, p. 46.

¹⁵ "La responsabilidad objetiva prescinde en absoluto de la conducta del sujeto, de su culpabilidad; en ella se atiende única y exclusivamente al daño producido. Basta éste para que su autor sea responsable cualquiera que haya sido su conducta, haya habido o no culpa o dolo de su parte. Es el hecho perjudicial, el hecho liso y llano y no el hecho culpable o doloso el que genera la responsabilidad", Alessandri Rodríguez, Arturo, *De la responsabilidad extracontractual en el Derecho Civil*, Santiago de Chile, Imprenta Universal, 1981.

¹⁶ Tesis I.4o.A.35 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, t. 3, marzo de 2013, p. 2077: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU OBJETIVO Y FINES EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO"

el resto de la población no lo ha sufrido, configurando un funcionamiento anormal del servicio público¹⁷. La única forma de restablecer el equilibrio es indemnizar el perjuicio ocasionado. Lo que nos lleva a analizar los principios fundamentales de la legalidad frente a las cargas públicas.

2. Naturaleza de la legalidad frente a las cargas públicas

Inicialmente la igualdad ante la ley implicaba solamente igualdad en el contenido de esta en cuanto norma general, abstracta y atemporal, además de dotar de igual capacidad jurídica a todas las personas sin distinción alguna, porque buscaba eliminar los privilegios y arbitrariedades generados por los regímenes monárquicos. El principio de legalidad de los ciudadanos frente a la ley encuentra su fundamento en Francia, como el resultado de una protección efectiva en contra del poder del monarca (o administración pública realizando actos de "rey"), particularmente en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en el Artículo 6o., el cual establece:

La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los Ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o a través de sus Representantes. Debe ser la misma para todos, tanto para proteger como para sancionar. Además, puesto que todos los Ciudadanos son iguales ante la Ley, todos ellos pueden presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes.

En ese sentido, y en épocas más recientes, dentro del ámbito convencional, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece en su Artículo 7o. que: "Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación". Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 indica que: "Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José) establece en el Artículo 24, de la igualdad ante la Ley, lo siguiente: "Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual

¹⁷ Al respecto, Paillet, Michel, "La faute du service public en droit administratif", *Thèse*, París, LGDJ, 1980.

protección de la ley". En el marco del Derecho mexicano, este principio se encuentra en nuestra Carta Magna en los siguientes Artículos:

Artículo 4o., primer párrafo el cual establece: "El varón y la mujer son iguales ante la ley"; y el Artículo 13, primer párrafo: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales"¹⁸. La igualdad ante la ley implica que los órganos encargados de dicha labor no deben hacer ninguna diferencia que el derecho a aplicar no establezca previamente, esto es, que la igualdad ante la ley obliga a que esta sea aplicada de modo igual a todos aquellos que se encuentran en la misma situación, sin que el aplicador pueda establecer diferencia alguna debido a las personas, o de circunstancias que no sean precisamente las presentes en las normas. Esto significa que "en todos los aspectos relevantes, las personas deben ser tratadas y consideradas de igual manera a menos que haya una razón suficiente para no hacerlo"¹⁹.

Lo anterior se traslada al Derecho Público, en particular a la igualdad frente al servicio público, principio de valor constitucional en nuestro país, el cual es la aplicación a este campo del principio general de igualdad de todos ante la ley proclamada por la Constitución mexicana, en sus Artículos 4o. y 13. Significa que todos ciudadanos tienen el mismo derecho a acceder al servicio, participa por igual en la carga financiera resultante del servicio (igualdad de tarifas, por ejemplo), y finalmente debe ser tratado de la misma manera que cualquier otro usuario del servicio. En consecuencia, "*la originalidad de la responsabilidad del Estado es la misión de un sistema de servicio público frente a una violación de la legalidad en dicho servicio*"²⁰. Desde este punto de vista teórico, se considera que el principio de igualdad ante las cargas públicas es el principio que sirve de bases general para todos los supuestos de responsabilidad del poder público, es decir, cualquier daño que se

¹⁸ Pese a que este precepto no contiene un enunciado explícito de la igualdad ante la Ley, por mucho tiempo se ha considerado en México que en él se encuentra contenido de manera específica. El sustento de esa afirmación es en esencia, según lo reflejan los criterios jurisprudenciales que así lo establecen, lo ocurrido durante los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857 respecto al proyecto de Artículo 2o., que posteriormente se transformaría en el Artículo 13 de la Constitución, el cual incluía el enunciado: "Todos los habitantes de la República, sin distinción de clases ni de origen, tienen iguales derechos". Enunciado que al final fue eliminado del texto de dicho Artículo por los debates que generó, y por ello, se ha dicho por años que ahí está contenida la igualdad ante la Ley. Al respecto ver: Ovalle Favela, José, "Comentario al Artículo 13 constitucional", en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política Mexicana comentada y concordada*, 16ª. ed., México, UNAM-IIIJ, 2000, p. 154.

¹⁹ García Morillo, Joaquín, "La cláusula general de igualdad", *Derecho Constitucional. El ordenamiento constitucional. Derecho y deberes de los ciudadanos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 177.

²⁰ Rougevin-Baville, Michel, *La responsabilité administrative*, París, Hachette, 1992, Coll Les Fondamentaux, p. 74.

analice como una carga, que las víctimas no deben sufrir indebidamente, el Estado debe reparar mediante la aplicación de las reglas de la responsabilidad patrimonial²¹.

Afirmamos que el Estado actúa en base al interés general²². Por ello, el interés general que las autoridades establecen disposiciones administrativas legales (decretos, reglamentos, leyes, tratados). En ocasiones, en la búsqueda del interés general se origina una carga en detrimento de una o más personas, es decir, creando un daño grave y especial que no ha sufrido el resto de la colectividad. Esta carga produce una ruptura en la igualdad de todos los ciudadanos frente a las cargas públicas, en deterioro del particular, víctima de la carga indebida. El razonamiento del juez es simple: es inevitable sacrificar el interés de una o más personas por el interés general, sin compensación. El juez restablecerá el equilibrio al asumir la responsabilidad sin culpa del órgano de la Administración Pública que creó la carga anormal en detrimento de un ciudadano. Este principio ha sido confirmado por los tribunales superiores.

3. Principio de legalidad frente a las cargas públicas en el Derecho mexicano

Existe la idea de que la base fundamental de este régimen de responsabilidad es en gran medida "metalegal"; es decir, se justifica en la existencia de un sentimiento de compensación necesaria de las víctimas en ciertas configuraciones particulares, en nombre de la equidad²³. Efectivamente hay daños y perjuicios, que sería "absurdo" no compensar al ciudadano.

El principio de correlación entre cargas y beneficios abarca los casos en los que el interés general se beneficia de una actividad, como consecuencia, debe soportar la carga de la indemnización por daños y perjuicios que la Administración causó al ciudadano que no ha sido beneficiado. En cuanto al principio de igualdad ante las cargas públicas, permite dar cuenta de los casos en que las autoridades deben compensar a las personas por una operación correspondiente a la satisfacción de un interés público y mantenida durante un período regular²⁴.

Siguiendo esta lógica, los Tribunales Colegiados del país han realizado en fechas recientes un análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y establecen que la Carta Magna:

²¹ Paillet, Michel, *La responsabilité administrative*, París, Dalloz, 1996, p. 55.

²² Puisoye, Jacques, "Le principe d'égalité devant les charges publiques comme fondement direct de la responsabilité," *AJDA*, 1964, p. 140 y ss.

²³ Souteyrand, Éric, "La responsabilité de l'administration," *AJDA*, 1999, p. 92.

²⁴ Delvolvé, Pierre, *Le principed'égalité devant les charges publiques*, París, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1969, p. 187.

Revela que frente al catálogo de derechos humanos que caracterizan a los gobernados ante el poder público, existe también un conjunto de obligaciones a su cargo, derivadas de las restricciones y limitaciones a esos derechos y de las exigencias que impone el funcionamiento correcto de las instituciones públicas, entre las cuales se hallan las manifestaciones de ciertas potestades que, por un lado, someten a los gobernados a ciertos regímenes específicos de sujeción y, por otro, les imponen ciertas conductas o, incluso, la extracción de ciertos bienes o riqueza. Así, es necesario distinguir la situación que guarda una persona en el régimen general de sujeción propio de cualquier gobernado, de aquella que le corresponde cuando se encuentra sometida a uno especial, asociado a su condición o a su actividad. En el régimen general, las personas tienen, por ejemplo, ciertas obligaciones que se rigen por *el principio de igualdad ante las cargas públicas*, las cuales derivan simplemente de su pertenencia a la población de un Estado²⁵.

El Tribunal Colegiado, siguiendo la lógica de la igualdad frente a las cargas públicas agrega que:

Las obligaciones son producto de un régimen especial de sujeción, es decir, de un conjunto de normas, principios, reglas y directrices que pesan sobre un grupo de personas, debido a su situación particular con respecto al interés social o al orden público... Finalmente, existe un tercer supuesto en donde la persona se ve afectada por el ejercicio individual y concreto de cierta potestad pública de ejercicio latente, que se traduce en *una lesión individualizada que crea una situación jurídica individualizada*, como ocurre con la expropiación. De esta manera, es importante distinguir cuándo ciertos deberes a cargo de una persona tienen su origen en un régimen general propio de cualquier gobernado, cuándo examinarlos en uno especial asociado a su condición estatutaria y cuándo en un acto privativo singularizado²⁶.

Al respecto de la ruptura de legalidad de las cargas públicas, no basta que el daño sea cierto –actual–, causalmente ligado a la existencia de un servicio público u obra pública y evaluable²⁷. Además, como en toda hipótesis de responsabilidad sin falta, especial y anormal. Especial porque debe particularizarse a la víctima afectada, y no a todos los miembros de una comunidad (las finanzas públicas de los Estados modernos no tendrían

²⁵ Tesis I.2o.A.E.51 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, t. III, febrero de 2017, p. 235: “REGÍMENES DE SUJECIÓN CONSTITUCIONALMENTE PREVISTOS. SUS CARACTERÍSTICAS”.

²⁶ *Idem*.

²⁷ Cfr. Moreau, J., *La responsabilité administrative*, 2eme ed., París, PUF, 1986, 106-107; Chapus, R., *Droit administratif*, París, Montchrestein, 1992, vol. II, p. 542; Morand-Deville, J., *Cours Droit Administratif*, París, LGDJ, 2015, p. 812; Papin, J. Ph., *Les ouvrages d’E.D.F. et du G.D.F. peuvent-ils occasionner des troubles d’agrément indemnisables*, París, CJEG, 1984, pp. 96-97.

suficientes fondos para reparar daños de colectividades completas afectadas por una obra pública), Así: la privación a los vecinos de las vías públicas como el derecho de acceso a sus inmuebles o las molestias (ruidos, humos, olores) objetivamente excesivas. Anormal, ya que debe exceder los inconvenientes inherentes al funcionamiento de un servicio que se impone a toda vida en colectividad; verbigracia: los daños corporales y la destrucción o deterioro de la propiedad, son siempre anormales. No se resarce el daño si los inconvenientes que sufren el colindante o vecino de la obra pública son compensados por las ventajas que le reporta la proximidad del inmueble. Y, también la indemnización se excluye si la víctima ha podido prever la producción del daño y, pese a todo, adquiere o construye un inmueble próximo o colindante con una obra pública. En tal caso se considera que asume los inconvenientes derivados de la vecindad del inmueble.

Evidentemente, los tribunales administrativos deben resolver en función de las circunstancias particulares de cada caso, lo que introduce en la materia un cierto grado de contingencia y relatividad. Ante el panorama antes descrito, la aceptación legal y jurisprudencial de la igualdad ante las cargas públicas abre la posibilidad para el juez administrativo mexicano establecer una responsabilidad para la Administración Pública sin falla o culpa, invocando en sus argumentaciones la ruptura de legalidad ante las cargas públicas y que se pueden materializar en diferentes supuestos que analizaremos a continuación.

III. LOS CASOS DE RUPTURA DE LA IGUALDAD ANTE LAS CARGAS PÚBLICAS

Las obras emprendidas debido al interés general, una colaboración aportada en el servicio público, las actividades peligrosas que satisfacen una necesidad de servicio público, una decisión legal de la policía, una ley o un tratado que, por definición, satisface un interés colectivo no debe ocasionar un perjuicio particular para un individuo u otro, que sería la víctima de una ruptura de igualdad ante las cargas impuestas a todos. La igualdad es, por lo tanto, la base de una responsabilidad sin falta o culpa²⁸ y existe una obligación de reparación del daño. Por lo que analizaremos la responsabilidad generada por hechos administrativos regulares, por los daños permanentes resultado de obras públicas y por leyes y tratados internacionales.

1. Ruptura de igualdad por decisiones administrativas regulares

Se concibe bajo la idea que un acto administrativo emanado de la Administración Pública de manera regular o legal puede generar un daño, que, bajo la estructura del principio an-

²⁸ Debard, Thierry, "L'égalité des citoyens devant les charges publiques, fondement incertain de la responsabilité administrative", *Chronique*, París, Dalloz, número 23, 1987, p. 157.

tes analizado, se tiene la posibilidad de una indemnización por parte del Estado. Si bien es verdad, la legislación mexicana no acepta el supuesto de una responsabilidad por una irregularidad, sin embargo, existen excepciones en la práctica, en la cual Estado, en su actividad regular, genera una ruptura de igualdad de las cargas, y genera daños, lo cual convierte el acto en una verdadera irregularidad. En Derecho comparado podemos encontrar diversos ejemplos de la aplicación del hecho generador de esta responsabilidad, y generalmente son medidas de control de función de policía-administración que, por el hecho de aplicarlas, tienen una consecuencia para el particular, convirtiéndose en un perjuicio anormal, grave y especial; a saber: someter una actividad profesional al control del Estado, reglamentos de circulación en la vía pública para determinados vehículos, etcétera.

También existe daños generados por actos administrativos de orden no reglamentarios, los cuales pueden originarse cuando la policía se rehúsa a la ejecución de una orden judicial de expulsión de personas de un terreno por el riesgo de desestabilizar el orden público superiores a los que conlleva la no ejecución de la decisión. En la medida que ese rechazo a aplicar la decisión se prolongue, puede generar un daño al propietario del bien inmueble o terreno obstruido que desde hace tiempo que ha sido ocupado ilegalmente, y el derecho a reparación puede llevarse a cabo si se demuestra un perjuicio de carácter anormal y especial²⁹. Es por la abstención de tomar una decisión que la administración será considerada responsable, mientras que su abstención se justifica sin embargo por la necesidad del orden público y por el interés general.

Otro ejemplo lo proporciona el alcalde de un municipio francés que decidió reglamentar el tráfico de vehículos en las carreteras de montaña y reservar algunos caminos a los excursionistas a caballo, mientras que otros podrían ser utilizados por los peatones. El dueño de una tienda de recuerdos demanda al municipio porque la decisión de convertir el camino frente a su tienda únicamente en paso para jinetes de caballos le genera una

²⁹ En particular, ver el caso francés "Coutéas", Consejo de Estado (CE), 30 noviembre 1923: En este caso, el propietario de un terreno obtiene por sentencia la expulsión de 8000 personas instaladas en dicho terreno. La asistencia de la fuerza policial se le niega a la vista de los graves disturbios engendrados por la operación. El CE confirma la existencia de un "peligro para el orden y la seguridad" (y, por lo tanto, en el hecho del rechazo no tiene la culpa la Administración). Sin embargo, el CE admite, no obstante, que el daño resultante "no debe existir, pero si supera una determinada duración, se considerara una carga que normalmente incumbe al interesado". Después de un tiempo, el CE considera que la Administración es responsable (esta es la condición para que el daño sea lo suficientemente serio, además del hecho de que es especial). Si el rechazo no está justificado, hay una falla, y luego entramos al terreno de la culpa. La jurisprudencia francesa admite la no intervención, pero mediando una compensación.

gran afectación a su negocio. Aquí, el daño es compensado, incluso si el acto es derivado de un poder reglamentario del alcalde. El daño realmente debe ser especial y grave³⁰.

Finalmente, existen dos hipótesis sobre decisiones individuales en Francia. La primera es la negativa en ejecutar una orden judicial, en la cual se niega el desalojo a los huelguistas en una empresa³¹. La segunda, es la ausencia de un proceso judicial, en la cual la autoridad no puede restablecer del orden público combinado con una abstención de las autoridades policiales locales. Han existido una serie de aplicaciones de esta hipótesis para huelguistas o manifestantes paralizando vías fluviales, puertos marítimos o aeropuertos. Son las necesidades del orden público las que justifican esta abstención de la intervención del Estado, sin embargo, generan daños especiales, y el Estado (federal o estatal) o el municipio deberán compensar.

2. Ruptura de igualdad por daños permanentes resultado de las obras públicas

El daño previsto por este supuesto no está relacionado con la ocurrencia de un accidente (ya que este supuesto es responsabilidad por culpa o irregular, prevista por el sistema de leyes mexicanas), sino que es el resultado de la existencia misma de una obra pública o la ejecución de obras públicas. Esto puede ser una molestia causada por el ruido del tráfico en una autopista construida por encima de los dos metros de altura de una propiedad³² o el cierre de un estacionamiento debido a la transformación de una calle en una pasarela o vía peatonal³³.

En ese sentido, el daño, por su naturaleza anormal y especial, excede el que se expone al mismo, a nombre del interés general, por lo que cualquier ciudadano residente, puede ser reparado sin la necesidad de demostrar culpa alguna. La Administración no puede escapar de la responsabilidad demostrando que no ha cometido ninguna falla o culpa.

Los casos de aplicación de este sistema de responsabilidad sin culpa son, a su vez, muy frecuentes en otros países. Sin embargo, si la obra pública existió antes de la instalarse el solicitante de un posible daño, no puede obtener una compensación por daños resultantes de una molestia a la que ha estado expuesto, a menos que las condiciones de operación de la obra pública hayan cambiado.

El daño permanente también puede ser el resultado de la ausencia o paro sin justificación alguna (o con justificación) de obras públicas realizadas por la administración y de la cual es responsable. En el ámbito de personas con discapacidad, se ha llegado a

³⁰ Consejo de Estado, 22 de febrero de 1963, "Commune de Gavarnie".

³¹ Consejo de Estado, 3 de junio de 1938, "Société La cartonnerie e Imprimerie St Charles".

³² Consejo de Estado, 5 de noviembre de 1982, "Sté des Autoroutes du Sud de France", Lebon, p. 767.

³³ Consejo de Estado, 16 de octubre de 1992, "SA Garage de Garches", Lebon, p. 1303.

considerar que el daño resultante de la inadecuación de un edificio judicial a la discapacidad de un abogado, se asume la responsabilidad sin culpa del Estado si presenta un carácter serio y especial cuya carga excede la que normalmente corresponde a cualquier ciudadano para soportar³⁴.

3. Ruptura de igualdad por leyes y tratados internacionales

Aunque aún sin concepción y sin elaboración doctrinal dentro del marco nacional mexicano, la responsabilidad por aplicación de leyes nacionales la encontramos en el ejemplo francés de una ley aprobada por el parlamento³⁵. La ley prohibía el uso de otros productos distintos de la crema natural o los productos lácteos, lo cual generó un daño a una empresa que solicitó una indemnización por parte del Estado, ya que tuvo que renunciar a su actividad. Por lo que el máximo Tribunal Administrativo francés (Consejo de Estado) estableció la responsabilidad sin culpa del Estado por el daño causado por el legislador. Pero la implementación de este régimen de responsabilidad es muy difícil que pueda aparecer, ya que únicamente han existido cinco solicitudes desde 1938 en Francia, debido a las condiciones estrictas del supuesto. De hecho, el daño debe ser especial, pero esta condición no se cumple a menudo porque las leyes establecen principios generales.

Así, dentro de esta hipótesis, se excluye la responsabilidad por razón de las leyes, cuando el propósito de la ley es evitar un régimen discriminatorio, particularmente en asuntos económicos, o si está destinado a proteger un interés muy general y preeminente, como el de la economía nacional en su conjunto. En este caso, se considera que el daño colateral que podría haber sido causado por la ley no puede ser reparado o compensado.

Esta responsabilidad puede ser incurrida bajo las mismas condiciones como resultado de convenciones internacionales³⁶, la cual solo ha sido admitido tres veces hasta la fecha en el sistema francés. Los ejemplos son la de un propietario que no podía obtener la expulsión de un diplomático que no pagaba alquiler en razón a un acuerdo de sede entre Francia y una organización internacional³⁷. Recientemente, se ordenó al Estado francés pagar una reparación por el monto equivalente de la indemnización por despido al personal de *Air Afrique Compagnie* que residía en Francia y que habían sido privados de su trabajo por los acuerdos internacionales firmados entre Francia y Costa de Marfil³⁸. Finalmente,

³⁴ Ver Consejo de Estado, 22 de octubre de 2010; Bleitrach, Mme Bleitrach, *RFDA*, 2011, p. 141; cond. Roger-Lacan, *AIDA*, 2010, p. 2207; chrono D. Botteghi y A. Lallet, *RDSS*, 2011, p. 151, nota H. Rihal.

³⁵ Consejo de Estado, 14 de enero de 1938, "Société La Fleurette".

³⁶ Consejo de Estado, 30 de marzo de 1966, "Compagnie générale d'énergie radioélectrique", *GAJA*, número 78.

³⁷ Consejo de Estado, 29 de octubre de 1976, "Dame Burgat", Lebon, p. 452.

³⁸ Consejo de Estado, 29 de diciembre de 2004, "Almayrac", *AJDA*, 2005, p. 427.

fue sentenciado a la indemnización de un empleado diplomático, debido a las convenciones internacionales, regularmente ratificadas, otorgándole inmunidad diplomática³⁹.

IV. CONCLUSIÓN

La Administración Pública puede causar daños, lesionando los derechos de los particulares, por actos legales y sin falla o culpa creadas por la propia Administración y los cuales aún no han sido considerados por el Derecho mexicano.

En unos o en otros casos encontramos siempre actos jurídicos u operaciones materiales realizados por sus servidores, o hechos acaecidos durante el funcionamiento del servicio, y unos daños derivados de los actos u omisiones de los servidores o del funcionamiento del servicio. Razones de equidad, de justicia distributiva, de seguridad social, reclaman la indemnización de los daños sufridos por los particulares a causa del desarrollo de la actividad administrativa, aunque sea con regularidad. Así, es deseable una reforma constitucional para la integración de los algunos actos regulares o el funcionamiento normal del servicio, mediante un serio debate a profundidad y tomando en cuenta los factores de hacienda pública en el país. La jurisprudencia también debe ser un motor esencial para la evolución del Derecho Administrativo, ya que ha sido esta la que ha establecido la constitucionalidad, su definición y alcances, así como la integración de otros conceptos, como la falla del servicio y legalidad frente a las cargas públicas. Pero la jurisprudencia aún tiene mucho camino por recorrer y profundizar en conceptos relativos a la materia de responsabilidad patrimonial del Estado. El presente trabajo es una contribución al entendimiento global de la responsabilidad patrimonial del Estado y el reforzamiento de los derechos de los gobernados.

³⁹ Consejo de Estado, febrero de 2011, "Mlle Susilawati", *RFDA*, 2011, 573, conclusiones C. Roger-Lacan.

V. FUENTES DE INFORMACIÓN

- AMSELEK, Paul, "La détermination des personnes publiques responsables d'après la jurisprudence administrative", *Études de Droit Public*, préface de Jean Rivero, Paris, Cujas, 1964.
- AMSELEK, Paul, "La responsabilité sans faute des personnes publiques d'après la jurisprudence administrative", *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975.
- BONNARD, Roger, *Le contrôle juridictionnel de l'administration (étude de droit administratif comparé)*, Paris, Dalloz, 2005.
- CAMBERO QUEZADA, Guillermo, "L'instauration du Système de Responsabilité de L'administration Publique au Mexique. Analyse de Droit Comparé", *Tesis doctoral*, Nantes, Universidad de Nantes, 2011.
- CALAFELL, Jorge, "Teoría general de la concesión", *Revista Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, número 26, 1996.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 2000.
- COTTERET, Jean Marie, "Le régime de la responsabilité pour risque en droit administratif", RIVERO, J., *Études de droit public*, Paris, Cujas, 1964.
- COUZINET, Jean-François, "Cas de force majeure et cas fortuit: causes d'exonération de la responsabilité administrative", *RDP*, 1993.
- COUZINET, Jean-François, "La notion de faute lourde administrative", *RDP*, 1977.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1982.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Derecho Administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 1992.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, México, UNAM-Porrúa, 2004.
- JOURDAIN, Philippe, "La formation du concept de service publique", *RDP*, 1987.
- LAFERRIÈRE, Julien, *Des raisons de la proclamation de la règle de la séparation des autorités administratives et judiciaire par l'Assemblée constituante*, Bucarest, 1935.
- LAUBADERE, André De, "Revalorisations récents de la notion de service publique en droit administrative français", *Actualité Juridique de Droit Administratif (AJDA)*, 1961.
- LATOURNERIE, Roger, "De la faute et du risque à propos des dommages causés par les travaux publics", *RDP*, 1945.

- LEMASURIER, Jeanne, *Le contentieux administratif en droit comparé*, París, Económica, 2001.
- LOCHAK, Danièle, *La justice administrative*, París, Montchrestien, 1998.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, 10ª. ed., México, Porrúa, 2008.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo. Primer Curso*, 5ª. ed., Oxford, 2007.
- MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos (coord.) et. al., *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa-ITAM, 2004.
- MELLERAY, Fabrice, *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, París, LGDJ, 2004.
- ODENT, Bruno, y TRUCHET, Didier, *La justice administrative*, PUF, 2004.
- PARADA, Ramón, *Derecho administrativo I. Parte general*, Madrid, Marcial Pons, 2000.
- RIVERO, Jean, "¿Existe-t-il un critère du droit administrative?"; *RDP*, 1953.
- RIVERO, Jean, y WALINE, Jean, *Droit administratif*, París, Dalloz, 2000.
- TRON PETIT, Jean Claude, "Interpretación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado"; *Revista de la Judicatura Federal*, México, número 20, 2005.
- VALDIVIA, José Miguel, "La responsabilidad de la Administración del Estado en Francia"; en MARÍN, Juan Carlos (coord.), *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa-ITAM, 2004.
- VELASCO ALBIN, Pedro Enrique, "Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal"; *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (INAP), México, número 57, 1997.