



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS

FACULTAD DE DERECHO



CAMPUS III

COORDINACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO

CONSTITUCIONAL Y AMPARO

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE:

**MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y
AMPARO**

**“LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EL ESTADO
MEXICANO.”**

PRESENTA

LIC. JORGE CRUZ CHACON

DIRECTOR DE TESIS

DR. MIGUEL ÁNGEL DE LOS SANTOS CRUZ

SAN CRISTOBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS

NOVIEMBRE DE 2015



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
FACULTAD DE DERECHO, CAMPUS III
COORDINACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO



San Cristóbal de Las Casas, Chiapas
29 de Octubre del 2015
Oficio No. CIPFDPT/523/15

ASUNTO: Se libera y autoriza imprimir
Tesis.

LIC. JORGE CRUZ CHACÓN
CANDIDATO A MAESTRO
EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO
P R E S E N T E

Por este medio, me permito notificarle que los Sinodales titulares y suplentes han emitido su voto aprobatorio, por lo que me permito **LIBERAR** su trabajo de Tesis para que proceda a la impresión de la misma y continúe con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, quedo de Usted.

ATENTAMENTE

"Por la Conciencia de la Necesidad de Servir"


DRA. ELIZABETH CONSUELO RUIZ SANCHEZ
Coordinadora de Investigación y Posgrado



C.p. Expediente.

Índice

Introducción.....12

Capítulo Primero

1 ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO.....17

1.1. Responsabilidad Civil como antecedente de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.....20

1.2. Proyecto legislativo de reforma al artículo 113 Constitucional.....32

1.3. La entrada en vigor de la reforma constitucional de 2002.....46

1.3.1. Las tesis jurisprudenciales sobre el régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado en el ordenamiento jurídico del Distrito Federal (antes de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal).....47

A. En el Código Financiero del Distrito Federal.....47

B. En el Código Civil del Distrito Federal.....51

1.4. La problemática generada por el régimen adjetivo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, anterior a la reforma de junio de 2009.....56

A. La competencia del TFJFA.....57

B. La naturaleza jurídica del procedimiento de reclamación ante el TFJFA.....62

1.5. La Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano a partir de la reforma al artículo 113 Constitucional el 14 de junio de 2002.....66

Capítulo Segundo

**2. CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL
ESTADO.....72**

2.1. Administración Pública.....73

2.1.1. Jurisdicción y Competencia.....80

2.2. El Estado y los órganos administrativos que lo
integran.....82

2.3. Función administrativa.....87

2.3.1. Órgano Administrativo.....89

2.4. Responsabilidad.....91

2.4.1. Responsabilidad Civil.....94

2.4.2. Responsabilidad Penal.....96

2.4.3. Responsabilidad Administrativa.....	101
2.4.4. Responsabilidad Política.....	104
2.5. Estado.....	105
2.6. Patrimonio.....	108
2.7. Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	112
2.7.1. Responsabilidad Objetiva y Directa.....	116
2.7.2. Actividad Irregular del Estado.....	118
2.7.3. Reparación del daño como una garantía fundamental.....	119
2.8. Resarcimiento.....	121
2.9. Daño.....	122

2.10. Algunas definiciones derivadas de la interpretación del Poder Judicial de la Federación sobre la responsabilidad patrimonial del Estado.....	125
--	-----

2.10.1. Interpretación auténtica del segundo párrafo del artículo constitucional.....	113 127
---	------------

A. La tesis jurisprudencial P./J. 42/2008: definición de la responsabilidad estatal objetiva y directa.....	127
---	-----

B. La tesis jurisprudencial P./J. 43/2008: distinción entre responsabilidad objetiva y subjetiva.....	129
---	-----

Capítulo Tercero

3. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL.....	133
---	------------

3.1. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	136
3.1.1. Las indemnizaciones.....	140
3.1.2. El procedimiento de responsabilidad patrimonial.....	143
3.1.3. La concurrencia.....	148
3.1.4. El derecho del Estado de repetir contra los servidores públicos.....	150
3.2. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	153
3.2.1. Recurso de Revisión.....	156
3.3. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	158

3.4. La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	161
3.5. La Responsabilidad Patrimonial en algunos Países de Latinoamérica.....	188
3.5.1. Bolivia.....	188
3.5.2. Brasil.....	189
3.5.3. Chile.....	191
3.5.4. Colombia.....	191
3.5.5. Cuba.....	192
3.5.6. Ecuador.....	193
3.5.7. Paraguay.....	196
3.5.8. El Salvador.....	196

3.5.9. Honduras.....	197
3.5.10. Panamá.....	198
3.5.11. Uruguay.....	199
3.5.12. Venezuela.....	201
3.5.13. Haití.....	203

Capítulo Cuarto

4. ANALISIS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y JURISDICCIONAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.....204

4.1. Lineamientos generales de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	207
--	-----

4.2. Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial...	221
--	-----

4.2.1 Vía administrativa.....	223
-------------------------------	-----

4.2.2. Vía Jurisdiccional.....	226
4.3. Análisis al artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	234
Propuesta de reforma.....	241
Conclusiones.....	244
Bibliografía.....	249

Introducción

Para efecto de los temas contenidos en esta tesis se inicia con el estudio de lo que fue la regulación genérica de la responsabilidad derivada de actos ilícitos, así como de la responsabilidad objetiva que alcanzaba al Estado, sus órganos y servidores antes de la creación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Se tomará como base el Código Civil Federal, así como el proyecto legislativo de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la entrada en vigor de la reforma misma, así como las tesis que surgieron con motivo al desconocimiento e interpretación de la Ley de la materia.

En el capítulo segundo se expuso los principales conceptos relacionados con la Responsabilidad Patrimonial del Estado, el objetivo principal es tener un mejor panorama de las instituciones jurídicas vinculadas con el tema, de forma tal que el lector tenga una mejor comprensión de los siguientes capítulos. Como se podrá advertir se citaron concepciones tradicionales, opiniones de juristas especialistas en la materia, así como algunos criterios emitidos por la Suprema Corte de

Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito, que entrelazadas conllevan a entender la problemática a plantear en los capítulos siguientes; de esta manera se pretende conocer la conceptualización de instituciones jurídicas vinculadas a la Responsabilidad Patrimonial del Estado, de forma tal que el litigante identifique cuando se está en aptitud de ejercer este derecho.

La responsabilidad patrimonial del Estado, en especial la generada por su actividad administrativa, ha sido establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el derecho fundamental de los particulares de exigir la reparación por los daños generados por la actividad administrativa calificada de irregular. Esta elevación de dicho derecho al máximo nivel normativo en el ordenamiento jurídico mexicano, previsto en el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución General de la República, se vincula con una importante corriente de Cartas constitucionales, en especial hispanoamericanas, que han sumado a la responsabilidad patrimonial del Estado en sus apartados dogmáticos. Por esta razón en el tercer capítulo se señala el fundamento constitucional y la legislación aplicable a los procedimientos de

Responsabilidad Patrimonial del Estado, tanto en la vía administrativa como en la contenciosa jurisdiccional, así como su similitud y diferencias con otras legislaciones de América latina.

El tratamiento jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado ha sido tortuoso y tardío, no obstante una de las más importantes batallas por la instauración de un verdadero Estado de Derecho ha sido precisamente la concerniente a la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Efectivamente, el principio de garantía patrimonial constituye, junto con el de legalidad, uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho al corresponderse con la prerrogativa o facultad de los individuos a conservar la integridad del valor económico de sus derechos e intereses frente a las privaciones singulares de que éstos puedan ser objeto por parte de los poderes públicos.

La obligación de indemnizar los daños que sean consecuencia de actividad estatal y que los particulares no tengan el deber jurídico de soportar está jurídicamente garantizada a rango constitucional. Esta garantía aparentemente

se encuentra respaldada con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual establece de manera específica las reglas a que debe sujetarse el procedimiento correspondiente.

En ese orden de ideas, el problema a plantearse obedece precisamente a lo tortuoso y tardío de ese procedimiento. En efecto, sostengo lo anterior porque la ley de la materia en su artículo 18 establece que la parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; por su parte, el diverso 24 de la misma ley prevé que las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. De lo anterior, se colige que el procedimiento por el cual se reclame una indemnización con motivo a un daño por la actividad irregular del estado, deberá tramitarse en primera instancia ante la propia autoridad u órgano que causó ese daño, y que solo ante una resolución contraria a los intereses del particular se

proseguirá en segunda instancia en la vía jurisdiccional, aplicándose en este último caso la ley federal del procedimiento contencioso administrativo.

De ahí que sí el procedimiento en primera instancia es substanciado por la propia autoridad u órgano que causo el daño, es de suponerse que su resolución será contraria a los intereses del particular afectado, lo que implica que se instaure un nuevo procedimiento de carácter jurisdiccional en segunda instancia y por tanto innecesario el desahogo del primero, además de que el procedimiento antes referido contraviene el principio de que nadie puede ser juez y parte en una contienda judicial.

CAPITULO 1

1. ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MEXICO

La sociedad en su evolución ha creado al Derecho y al Estado como instrumentos para alcanzar sus fines más elevados; esto se refleja en la transformación de la Ley del Tali6n: “ojo por ojo, diente por diente” consignada en el *C6digo de Hammurabi*, por formas m6s civilizadas de proteger la vida, la integridad f6sica y la propiedad, a trav6s de la imposici6n de sanciones por parte del Poder P6blico. Con esto se da un paso importante para superar la venganza como forma de soluci6n de los conflictos, al establecer penas vinculadas a la reparaci6n de las lesiones causadas a la v6ctima; es as6 como las normas legales y su aplicaci6n se consolidan junto con los 6rganos p6blicos en la consecuci6n de un adecuado equilibrio en la convivencia social; en ese sentido, en este cap6tulo expondr6 en forma breve los antecedentes hist6ricos de la responsabilidad patrimonial, tomando como base el c6digo civil vigente en 1932 y de la reforma a la Constituci6n Pol6tica de los Estados Unidos Mexicanos en el a6o 2002, sin pasar por alto algunas

comparaciones con algunos países de América Latina, en los que también su legislación prevé el derecho a ser indemnizado por el Estado.

La existencia de un Estado de derecho sólo es efectiva cuando, además del sometimiento a las disposiciones jurídicas y el establecimiento de los derechos públicos subjetivos de la población, el sistema jurídico incluye la responsabilidad plena de los órganos estatales, para lograr la integral protección del patrimonio individual frente a la afectación que les pueda generar el ejercicio de la función pública, a fin de hacer efectivo el principio de la *Lex Aquilia* de que “Todo aquél que cause un daño debe repararlo”.

Las explicaciones que a través de los tiempos se han externado para justificar la irresponsabilidad del Estado, o su responsabilidad subsidiaria, no llegan a satisfacer los reclamos de justicia ante la afectación del patrimonio de aquellos ciudadanos que resultan lesionados por la actuación de los órganos públicos, con la producción de una carga adicional que legalmente no tienen obligación de soportar.

Estas obligaciones constituyen la culminación de una lenta evolución del reconocimiento de la responsabilidad estatal para juzgar a los órganos públicos por los daños y perjuicios que con sus acciones causen a los gobernados, iniciada con la caída del absolutismo y el surgimiento del Estado de derecho, pero manteniendo el antiguo principio de la inmunidad soberana del rey, que habiendo tenido como propósito cimentar el absolutismo monárquico en los siglos XVI, XVII y XVIII, permitió colocar al soberano por encima del derecho y hacer de él un sujeto intocable.

Sin embargo, la caída del absolutismo no produjo el abandono de ese poder que justificaba la supremacía de la autoridad de los reyes, puesto que la concepción de la soberanía, que había sido concebida para explicar el poder absoluto del monarca, no se extinguió ni se perdió: sólo se transformó en el *derecho del Estado*, traducido en la presunción de validez de sus actos y en la imposibilidad de ser sometido a los tribunales.

Lo que en otro tiempo fue un atributo del monarca pasó a ser una nota característica del Estado, de tal forma que el poder soberano que le fue atribuido hacía imposible imaginarlo

sometido a proceso; sin embargo, a través de la larga lucha entre el poder público y la seguridad de los gobernados, hemos llegado al sometimiento del Estado, para que responda ante los tribunales por los daños y perjuicios que el ejercicio de la función pública produzca en el patrimonio de los gobernados.

1.1. Responsabilidad Civil como antecedente de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

El sometimiento del Estado al Derecho es consecuencia de su reconocimiento como persona jurídica colectiva. El cambio social en los Estados actuales está determinado por la transformación de las instituciones y las normas que componen el sistema legal que regula la actividad del Gobierno y los gobernados.

Es así como la persona Estado y quienes lo conforman están sujetos a lo dispuesto por los ordenamientos del sistema legal; la realidad de la persona jurídica colectiva Estado está sujeta al Derecho y su reconocimiento está sustentado en la realidad que representan: el conjunto de seres humanos que se

unen y se asientan de manera permanente en un territorio para alcanzar fines en común.

“En nuestro régimen, la responsabilidad del Estado ha transitado al igual que en otros países por etapas de franca irresponsabilidad, responsabilidad excepcional y responsabilidad por presiones internacionales; en la actualidad existen diversas normas que contemplan una responsabilidad atenuada del Estado, pero sigue prevaleciendo el criterio civil de la responsabilidad del funcionario vinculada a la responsabilidad subsidiaria del Estado.

Fuente de la responsabilidad civil en el Código Civil Federal son los artículos 1910 y 1913. Conforme al primero, quien obre ilícitamente o contra las buenas costumbres, y con ello cause daño a otro, debe reparar tal daño, a menos que demuestre que éste se produjo a causa de la culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

El Código Civil Federal expedido en 1928, vigente a partir del 1° de octubre de 1932, en el Capítulo V del Título Primero, Primera Parte del Libro Cuarto, que se denomina “De

las obligaciones que nacen de los actos ilícitos”, establece como principio general de la responsabilidad lo siguiente:

Art. 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

El artículo 1913 del citado Código estatuye que si con el uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosos por sí mismos, por la velocidad que desarrollan, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la corriente de la energía eléctrica que produzcan o por otras causas análogas, se causa un daño aunque no haya ilicitud en el obrar, tal daños deberá ser reparado por la persona que haya hecho uso de esos mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias; responsabilidad que nace aun cuando no se haya obrado ilícitamente, a menos que, como en el supuesto del artículo 1910 ya mencionado, se demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Este precepto del Código Civil contiene el principio tradicional de la responsabilidad subjetiva al referirse a un acto ilícito (acción u omisión) que violenta el orden legal establecido; es así que en la determinación de la responsabilidad el juzgador debe tener en cuenta la intención del autor del daño, es decir, el grado en que se haya querido o previsto el resultado, lo que implica que la víctima debe acreditar la culpa de quien despliega la conducta, además de la relación de causalidad que existe entre el ilícito y la reparación que se reclama, que es contemplada en el artículo 1915:

Art. 1915.- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el establecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad, total o permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más

alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para una de las incapacidades mencionadas señala al Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.”¹

Una fuente más de responsabilidad, que eventualmente podía ser a cargo del Estado es la que fija el artículo 1916 del citado Código Federal, referente al daño moral originado en la afectación que una persona sufra en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de esa persona hagan los demás.

La obligación de reparar el daño moral mediante una indemnización en dinero es independiente del daño material, tanto en responsabilidad contractual como en extracontractual, al igual que en los casos de responsabilidad objetiva; y el Estado y sus servidores públicos están afectos al pago de esa indemnización.

De esta manera, vemos como el código en comento

¹ Posadas Urtusuástegui, Alejandro, *La Responsabilidad Civil del Estado*, México, Editorial Némesis, página 128.

estableció la obligación al Estado de responder por los daños causados por sus funcionarios, en ejercicio de su actividad oficial; sólo que esta responsabilidad tenía el carácter de subsidiaria, por lo que para hacerla efectiva se requería que el causante de la lesión patrimonial fuera declarado responsable y no tuviera bienes, o los que tuviera no fueran suficientes para resarcir el daño causado.

Así, tenemos que en primer término se determinó una responsabilidad subsidiaria de naturaleza subjetiva, por lo que no era posible demandar directamente al Estado, sino que se debía identificar al funcionario causante del daño, y después de que fuera declarado responsable y no se pudiera obtener la reparación del daño, se abría la vía en contra del Estado.

Este tipo de responsabilidad resultaba limitada, ya que dificulta la obtención de resultados satisfactorios a los particulares, que para lograr la reparación del daño primero se debía identificar, luego demandar y, finalmente, vencer en juicio al funcionario que en ejercicio de sus funciones hubiese producido la lesión; luego era necesario que el afectado no pudiera hacer efectiva la reparación, por insolvencia del

responsable, para finalmente demandar al Estado como responsable subsidiario.

Hasta ese momento encontramos una responsabilidad patrimonial directa del funcionario, pero sólo indirecta o subsidiaria del Estado, y fue a partir del 1o. de enero de 1942 cuando se creó una vía directa a través de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del gobierno federal, para poder demandar al Estado mediante juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo cual “... significó un gran avance, con respecto al sistema previsto en el artículo 1928 del Código Civil, que solamente daba al particular una acción subsidiaria frente a la administración después de que hubiese sido condenado el funcionario responsable”.

No obstante la existencia de este procedimiento para reclamar al Estado en forma directa la indemnización por daños y perjuicios, la población no se interesó por esta vía, ya que el procedimiento resultó poco accesible y complicado,² por lo que el 14 de enero de 1988 se abrogó dicha ley, al considerar que carecía de aplicación.

² Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa 1975, página 63.

Hasta esta fecha el Estado mexicano contó con una disposición que permitía la acción directa para demandar el resarcimiento de daños y perjuicios al Estado; es decir, habíamos avanzado desde una absoluta irresponsabilidad del Estado y de sus funcionarios, a una responsabilidad directa de los funcionarios e indirecta del Estado, hasta llegar al reconocimiento de la plena responsabilidad del Estado, por los daños y perjuicios producidos en su actividad; sin embargo, como ya se ha dicho, la Ley de Depuración de Créditos a cargo del gobierno federal, que establecía la vía directa, fue abrogada el 14 de enero de 1988, lo cual significó un retroceso en la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Este retroceso fue subsanado en parte el 10 de enero de 1994, con la publicación de reformas, entre otros, a los artículos 1927 y 1928 del Código Civil, y la adición del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el nuevo artículo 1927 del Código Civil quedó establecida la responsabilidad directa del Estado, con la calidad de solidaria, por los daños y perjuicios que sus servidores causaran en ejercicio de sus funciones, siempre y cuando fuere

resultado de ilícitos dolosos, y en los demás casos la responsabilidad sería subsidiaria.

Como podemos percatarnos, esta reforma no tuvo el alcance de la ley que había sido abrogada seis años antes, puesto que ahora el Estado sólo respondería en forma directa cuando el daño fuera producto de ilícitos dolosos, como una responsabilidad subjetiva, ya que requiere la identificación del funcionario causante del daño y la comprobación de la ilicitud y el dolo en su actuación; es decir, impone una serie de cargas que dificultan la obtención de resultados, puesto que será necesario demostrar que el daño o perjuicio causado deriva de una falta del empleado, cometida en contra de una disposición legal y que, además, fue realizada con dolo.

El 31 de diciembre de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de México, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. La misma entró en vigor el 1º de enero de 2005. La Ley reglamenta el segundo párrafo del Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece 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.”

Antes de la entrada en vigor de la ley, el sistema de responsabilidad civil extra-contractual del Estado se limitó a la responsabilidad civil subsidiaria por actos ilícitos de sus servidores públicos y a la responsabilidad solidaria por actos ilícitos dolosos de los mismos.³ En otras palabras, antes de que se le pudiera hacer exigible al Estado la reparación de un daño, era necesario probar la ilicitud de los actos de los servidores públicos involucrados. Éste fue un sistema de cuasi responsabilidad estatal. En un sistema político de alta concentración del poder en el Ejecutivo Federal y, por ende, en la Administración Pública Federal, con rasgos fuertemente autoritarios, como el que imperó en México durante gran parte del siglo pasado, este sistema de responsabilidad tuvo poco o nulo efecto sobre políticas de buen gobierno y servicio público.

³ Código Civil Federal (antes de la reforma). Artículo 1927.

A partir de la administración federal del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se impulsó una serie de reformas legales y administrativas con objeto de fortalecer y endurecer el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. El énfasis en un sistema de responsabilidades administrativas y penales de la conducta de servidores públicos ha continuado hasta la presente administración federal. Si bien los resultados de este sistema son diversos y su efectividad es cuestionada, su análisis excede los límites del presente estudio de caso.⁴ Sin embargo es relevante señalar que en principio, toda vez que este sistema descansa en las acciones que tomen los órganos competentes mismos de la Administración Pública Federal o Estatal, según corresponda, para imponer estas sanciones, y de que no se contempla ningún sistema de indemnización directa a personas afectadas por tales actos, este sistema no privilegia ni fortalece necesariamente principios de sujeción y rendición de cuentas o *accountability* entre gobernados y gobernantes.

Un antecedente más cercano a la responsabilidad

⁴ *Diagnóstico Institucional del Sistema Federal de Control (DSFC)*, elaborado por Transparencia Mexicana. 2001. Disponible en: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/diagnostico/dsfc.pdf>.

patrimonial del Estado lo constituyen los procedimientos arbitrales conocidos como inversionista-Estado en materia de la responsabilidad internacional del Estado por el trato a inversiones extranjeras. México ha adoptado, a partir de los noventa diversos tratados internacionales en materia económica en los que ha aceptado sujetarse a un arbitraje internacional para dirimir controversias en los que inversionistas extranjeros consideren que actos o medidas gubernamentales violen disposiciones convencionales de trato a sus inversiones y como resultado les causen daño.⁵ El primero de estos tratados lo constituyó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El Capítulo Once de este Tratado establece las obligaciones sustantivas de trato a las inversiones de los inversionistas de Canadá y los Estados Unidos y un sistema de resolución de controversias mediante la cual estos inversionistas pueden iniciar un arbitraje en contra del Estado mexicano por presuntas violaciones a estas obligaciones. Los tribunales arbitrales que se constituyen al amparo de ese Tratado pueden determinar el monto de indemnización por los daños causados al inversionista o su inversión por la violación de las obligaciones de trato

⁵ Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la Confederación Suiza para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones. D.O.F. 20 de agosto de 1998. C.T., T. LII p. 279.

correspondientes y por expropiación directa o indirecta de su inversión.

Sin embargo, no es sino con la Ley de 2004 que se establece un verdadero sistema de responsabilidad patrimonial directa y de aplicación general del Estado en México. Este sistema está basado en la responsabilidad civil extracontractual objetiva y directa que derive de los actos irregulares del Estado y cause daño a la propiedad o derechos de una persona.

1.2. Proyecto legislativo de reforma al artículo 113 Constitucional

En la primera iniciativa de reforma presentada el 22 de abril de 1999, por el grupo parlamentario del PRI,⁶ se hace evidente la tendencia a apartarse de los criterios sustentados por la teoría de la culpa para efectos de imputar responsabilidad patrimonial a la Administración por la actuación de sus servidores públicos, proponiéndose la adopción de la teoría de la

⁶ Iniciativa de Decreto que modifica la denominación del título Cuarto y adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la CPEUM, a cargo del C. Diputado Marcos Augusto Bucio Mújica, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, No. 249, Año II, 22 de abril de 1999.

lesión antijurídica, pues tal concepción permite “*imputar responsabilidad al Estado, incluso por el funcionamiento normal de la actividad administrativa, habida cuenta de que tal daño ha afectado negativamente el patrimonio del particular (...).*”⁷ En consecuencia, se propone la incorporación de “*un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, en mérito del cual se reconocería la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos (...)*”⁸

En la siguiente iniciativa de reforma constitucional, presentada el 21 de junio de 1999 por el grupo parlamentario del PAN,⁹ se propone un sistema de responsabilidad *directa* del Estado, sustentado en la *teoría del perjuicio o daño objetivo*.¹⁰

⁷ *Ídem*, “Exposición de motivos”.

⁸ *Ídem*.

⁹ Iniciativa para adicionar un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción VII al artículo 116, y un segundo párrafo a la base quinta, apartado C del artículo 122. Todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como para modificar la denominación del Título Cuarto de la citada Ley fundamental, presentada por Diputados del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional ante el H. Congreso de la Unión, México, 1999, *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, No. 291, Año II, 21 de junio de 1999.

¹⁰ *Íbidem*, Conclusiones 4, 5 y 6.

Lo que resulta interesante de esta iniciativa, para los efectos de definir la noción de responsabilidad objetiva, es el señalamiento que realizan en el punto 2 de sus conclusiones: “2.- *En cambio, cuando el Estado incurra en responsabilidad objetiva por riesgo creado, debe responder **directamente** de los daños y perjuicios que ocasione....*”

Ese párrafo afirma que la característica de responsabilidad objetiva es entendida desde la teoría del riesgo creado, es decir, de aquellas actividades que la Administración lleve a cabo y sean creadoras de un *riesgo* especial para los demás, y que en caso de que este riesgo se materialice ocasionando daños al particular, el Estado deberá responderle *directamente* y no de forma subsidiaria o solidaria.

Por lo tanto, la responsabilidad *objetiva* es entendida por los legisladores como un sistema fundamentado en la teoría del riesgo, lo que en principio, contradice la propuesta de adoptar un sistema sustentado en la teoría del perjuicio o daño objetivo.

La responsabilidad objetiva fundamentada en la teoría del riesgo, significa que el autor de la actividad creadora de ese

riesgo será responsable del daño que por el mismo se pueda ocasionar, sin tener que acreditar la existencia de culpa de dicho sujeto; por lo tanto, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado esta característica significaría que en los supuestos de que la Administración pública lleve a cabo actividades riesgosas, debe aplicarse un criterio de responsabilidad objetiva para el caso de que por el desarrollo de esa actividad se ocasionen daños, responda la Administración *directamente* frente al particular afectado. Por otra parte, un sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración sustentado en la teoría del daño o perjuicio antijurídico, significa que el ente público debe indemnizar todos los daños que *el particular no esté obligado a soportar*, por no existir una causa de justificación que así lo legitime; este giro en el fundamento de la obligación reparatoria hacia la perspectiva del patrimonio dañado es a lo que se le ha denominado “objetivización” de la responsabilidad.¹¹

En consecuencia, la característica de “objetiva” puede ser aplicada a la responsabilidad con intenciones distintas, lo

¹¹ Vid. García de Enterría, Eduardo; Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, “Curso de Derecho Administrativo,” II, reimpresión a la 9ª ed. 2004, Madrid: Thomson Civitas, 2005, pp. 376, 378-386.

que puede dar pie a especulaciones entre la adopción de un sistema de responsabilidad u otro; de ahí, que deberá estarse atento al sentido que realmente se le ha querido atribuir a dicho carácter en el nuevo sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en México.

Siguiendo con el análisis del proyecto legislativo, en el punto número 4 de las mismas Conclusiones, se enfatiza sobre la necesidad de desplazar la teoría de la culpa por la del perjuicio o daño objetivo, en el entendimiento de que esto supondría el reconocimiento de una responsabilidad amplia en la que se incluiría el derecho del particular a ser indemnizado por los daños que la actividad lícita o regular de la Administración pública le ocasione en su patrimonio.

“4.- Tanto el artículo 1927 del Código Civil, como el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se sustentan en la teoría de la culpa, la cual debe ser ya desplazada de los textos legales para dar cabida a la teoría del perjuicio o del daño objetivo, la que ya no toma en cuenta la conducta subjetiva del agente...”

5.-...Lo que importa para dar fundamento a la responsabilidad del Estado es el daño en sí mismo, por ser antijurídico, pues quebranta los principios de equidad, de igualdad y el bien común, por no tener el particular la obligación de soportar los daños que se le ocasionan en sus bienes...”

6.- Sea cual fuere la conducta del servidor público, normal o anormal, con culpa o sin culpa, lícita o ilícita, el Estado debe responder por los daños que ocasionen sus agentes, pues sólo debe tomarse en cuenta para ello el daño objetivo que lesione los derechos de los particulares, con motivo de la actividad del Estado...”

Nuestra propuesta es a favor, desde luego, de establecer un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado para que éste indemnice a toda persona que se vea afectada en sus bienes y derechos con motivo de la actividad del Estado, sin importar que ésta sea lícita o ilícita, regular o irregular (excepto cuando exista causa de fuerza mayor), y que tal responsabilidad sea directa en todos los casos...”

En el Dictamen que contiene el proyecto definitivo del Decreto aprobado el 29 de abril de 2000 por la H. Cámara de Diputados para adicionar un segundo párrafo al artículo 113 constitucional¹² se reafirma la decisión de apartarse de la teoría de la culpa civil como fundamento de imputación de responsabilidad para adoptar uno “más moderno” basado en los principios del Derecho Administrativo; pero asimismo, también dejan muy claro que será un régimen de responsabilidad acotada hacia los daños ocasionados por la actividad administrativa irregular del Estado, y no un régimen general y amplio en el que sean susceptibles de ser indemnizados cualquier tipo de daños consecuencia de una actividad regular o lícita de la Administración.

Así, la minuta del Dictamen en cuestión señala lo siguiente:

“Así pues, la doctrina moderna y los sistemas jurídicos de otros países nos han llevado a la conclusión de que

¹² Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de la H. Cámara de Diputados por el que se reforma el artículo 113 de la CPEUM aprobado el 29 de abril de 2000, *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, No. 505, Año III, 3 de mayo de 2000.

la responsabilidad del Estado debe regirse por los principios propios del Derecho Público, en concreto del Derecho Administrativo, estableciendo una responsabilidad directa y objetiva, sin necesidad de demostrar la culpa del servidor público, siendo, en cambio, indispensable la prueba del daño ocasionado y el nexo causal con la actividad del Estado.”¹³

“...Por otra parte, los miembros de estas Comisiones, después de haber deliberado sobre la pertinencia de establecer un régimen amplio y genera de responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, incluir como susceptible de responsabilidad del Estado, y por ende, de las indemnizaciones respectivas, a toda actividad lesiva de la Administración Pública que fuese consecuencia del funcionamiento ya sea regular o irregular de la actividad administrativa del Estado, se ha considerado conveniente restringir, cuando menos por algún tiempo, la responsabilidad del Estado exclusivamente a su actividad administrativa irregular; máxime que se encuentran resistencia a aceptar que el

¹³ *Ídem*, Consideraciones, punto II.

Estado pudiese ser responsable de los daños y perjuicios que con su actuar irroque a los particulares en el caso de haber actuado de acuerdo a los estándares medios de los servicios públicos, es decir, que sean consecuencia de su actividad administrativa regular o normal.”¹⁴

Finalmente, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos (Primera) de la Cámara de Senadores, en este caso en su carácter de revisora, y mediante el cual se aprobó la minuta de proyecto de Decreto presentado por la Cámara de Diputados para modificar la Constitución,¹⁵ (versión publicada el 8 de noviembre de 2001, en adelante, Dictamen del 8 de noviembre de 2001) los legisladores señalaron la importancia de que el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en México contara con las características de ser objetiva y directa. “*Será directa*” –señalan- “*en virtud de que la Administración*

¹⁴ *Íbidem*, Observaciones particulares, VIII.

¹⁵ Dictamen de las Comisiones unidas de puntos constitucionales, gobernación y de Estudios Legislativos, de la H. Cámara de Senadores, que aprueba la modificación de la denominación del Título Cuarto y la adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la CPEUM, [en línea], México, 2001, [citado 01-09-2005], *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Senadores, No. 23, Año 2001, 8 de noviembre de 2001, Disponible en Internet: <http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/gaceta/content/ordinaria/58/content/75/75g.html>

no responderá subsidiariamente por el servidor público relacionado con el daño, sino que podrá exigirse al Estado de manera inmediata la reparación del mismo; por supuesto, dejando a salvo el derecho de repetición en contra del funcionario por parte de la autoridad.”¹⁶

Por lo que se refiere a la característica de “*objetiva*” en la responsabilidad, los legisladores la entienden como aquella: “*que, ajena a la responsabilidad subjetiva, no dependerá de un actuar doloso o ilegal de un funcionario en particular.*”¹⁷

Y refiriéndose al alcance de la responsabilidad del Estado, señalan la relevancia de que ésta se circunscriba hacia las lesiones ocasionadas por su *actividad administrativa irregular*; y consideran que: “*de esta manera se logra conjugar, en forma por demás atinada, la noción de “daños” y el concepto de “responsabilidad objetiva y directa”.*”¹⁸

Sin embargo, la fusión de la noción “daños ocasionados por la actividad administrativa irregular” y “responsabilidad

¹⁶ *Ídem*, (en la parte relativa a las *Consideraciones*).

¹⁷ *Ídem*.

¹⁸ *Ídem*.

objetiva” previstos en el segundo párrafo del artículo 113 Constitucional no ha sido fácil entenderla, inclusive para los mismos legisladores, quienes intentando justificar las características contrapuestas del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado formulado, explicaron: *“Lo anterior supone que siempre que la actividad del Estado cause daño a los particulares, se estará en presencia de una actividad administrativa irregular; porque lo irregular en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño en sí mismo. En este sentido, no puede calificarse como regular una actividad administrativa que como tal, cause daños a los particulares o gobernados.”*¹⁹

Cabe señalar que si bien el “razonamiento” expresado en el párrafo anterior fue integrado al Dictamen de la H. Cámara de Senadores a solicitud del profesor CASTRO ESTRADA²⁰ con

¹⁹ Dictamen de 18 de noviembre de 2001, Consideraciones.

²⁰ En su testimonial obra intitulada *“Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado”*, Castro Estrada manifiesta haber tenido acceso al Dictamen preliminar aprobatorio de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, de la H. Cámara de Senadores, el cual, a decir del autor, contenía unas líneas que contradecían el principio de responsabilidad objetiva, por lo que entonces solicitó la eliminación de esa redacción y propuso que fuera sustituido por el texto al que estamos haciendo alusión. Vid. CASTRO ESTRADA, Álvaro, *“Nueva garantía constitucional...”*, op. cit., p. 228.

la intención –dice el autor- de salvar la contradicción “responsabilidad subjetiva vs responsabilidad objetiva” y los posibles problemas interpretativos y prácticos de la institución; lo cierto es que dicho texto lejos de dilucidar la contradicción señalada ha agravado todavía más los problemas interpretativos sobre el alcance que debe atribuirse a la responsabilidad patrimonial del Estado en México, provocando asimismo las especulaciones respecto a las funciones y fundamento sobre el que se sustenta dicha institución.

El texto aludido expresa una intención manifiesta (de quienes lo redactaron originalmente) de interpretar el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado en México como un régimen de responsabilidad objetiva en el que se responda por los daños que su actividad (así, en un sentido amplio), ocasione en los bienes o derechos de los particulares; esto es, un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado análogo al que rige en el Derecho español, en donde la pretensión reparatoria de la Administración encuentra su justificación en la existencia de un “daño antijurídico que el particular no tiene el deber de soportar”, sin importar si dicha afectación ha sido ocasionada por la actividad regular o irregular del Estado.

No obstante, este razonamiento resulta a todas luces incoherente con la afirmación que inmediatamente después realizan los legisladores en este sentido: *“No se considera prudente, por el momento, incluir la actividad normal o regular de la administración, dado que ese criterio no ha cobrado gran aceptación en nuestro derecho; sin perjuicio por supuesto, de que el rumbo que tomen estas nuevas disposiciones permitan una revisión posterior sobre este punto. Como consecuencia del actuar irregular que mencionamos, surgirá la obligación a cargo de la Administración de indemnizar a efecto de restaurar la integridad del patrimonio afectado.”*²¹

Por lo tanto, el propósito de que el sistema de responsabilidad de la Administración en México adoptara como su criterio base la teoría del daño antijurídico a través de la interpretación forzada de los conceptos: responsabilidad objetiva, daño antijurídico y actividad administrativa irregular, se vio francamente imposibilitada debido a la clara y contundente decisión de los órganos legislativos por establecer un régimen de responsabilidad del Estado que surgiera por los daños ocasionados por su actividad administrativa irregular.

²¹ *Ídem.*

No pueden negarse las discordancias que existen en las propuestas legislativas, pero considero que éstas posiblemente se deban más bien a errores terminológicos que de fondo.²² Quizá sea la falta de rigor técnico en los conceptos manejados por el legislador lo que haya trascendido en la formulación de valoraciones contrarias a las desarrolladas por el Derecho de daños (Público y Privado) y a sugerir ideas “innovadoras” pero imposibles de ser aplicadas al sistema de responsabilidad propuesto. Sin embargo, esto no es óbice para reconocer una intención clara y reiterada de establecer un sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración acotado hacia los daños ocasionados por su actividad administrativa irregular; lo que en definitiva fundamenta y delimita el sistema que se ha querido adoptar en México.

²² Aunque a decir de CASTRO ESTRADA, el párrafo en el que el legislador confirma que “no se considera prudente incluir la actividad normal o regular de la Administración...” se quedó en el texto del Dictamen de la Cámara de Senadores porque hizo falta tiempo para su eliminación. Señala el autor: “*Sin embargo, por razones de tiempo -en virtud de que el Dictamen aprobado ya se había turnado a la Mesa Directiva de la Cámara alta, y a la inminente publicación correspondiente-, no fue posible eliminar un pequeño párrafo que, a pesar de ser superado por la contundencia del [Ídem] los párrafos sustitutos, no deja de ser un indicio de confusión sobre el tema [...]*” CASTRO ESTRADA, Álvaro, “*Nueva garantía...*”, *op. cit.*, p. 229.

1.3. La entrada en vigor de la reforma constitucional de 2002

Como se desprende del mismo rubro de la tesis aislada XXXIII/2007 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, “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 10. DE ENERO DE 2004”,²³ la misma dilucida la fecha de la entrada en vigor 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”, ya que los términos del único transitorio del Decreto mencionado son propicios para la confusión,²⁴ por lo que la Segunda Sala, de forma sistemática, examina a detalle el

²³ Tesis 2a. XXXIII/2007 visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, Segunda Sala, p. 1188 (Amparo en revisión 29/2007. Gerardo Guerrero Camacho. 21 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Antonio Abel Aguilar Sánchez).

²⁴ El párrafo inicial del transitorio único reza así: “El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

contenido del decreto para fijar la fecha de entrada en vigor de la modificación constitucional.

1.3.1. Las tesis jurisprudenciales sobre el régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado en el ordenamiento jurídico del Distrito Federal (antes de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal)

A. En el Código Financiero del Distrito Federal

a) La tesis jurisprudencial P./J. 44/2008: la regulación de la responsabilidad patrimonial objetiva estatal en el Código Financiero del Distrito Federal

La tesis del Pleno identificada con el rubro “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 389, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN CUANTO ÉSTE CONTEMPLA UN

SISTEMA DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA”,²⁵ aclara que dicha disposición legal vincula el daño patrimonial con la conducta de un servidor público que contraríe las disposiciones legales y administrativas, sin considerar de forma alguna a la culpa o el dolo a efecto de determinar la responsabilidad patrimonial del Estado. De acuerdo con la jurisprudencia, resultan de relevancia jurídica el acto u omisión irregulares, calificados como tales, aquellos que incumplen la normatividad propia y las disposiciones administrativas obligatorias al interior de los entes públicos que deben ser acatadas en el desenvolvimiento de su actuación. Por ello, la disposición invocada y entonces vigente del Código Financiero del Distrito Federal que tipifica a la conducta irregular como causa generadora de responsabilidad patrimonial, encuadra con la institución reparadora contenida en el artículo 113 de la Ley Suprema de la Unión, señalada como objetiva y directa.

b) La tesis jurisprudencial P./J. 46/2008: el principio de prosecución procedimental para la exigibilidad de indemnización estatal en el Código Financiero del Distrito Federal

²⁵ Tesis P./J. 44/2008 visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, Pleno, p. 720.

Conforme a la tesis identificada con el rubro “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 390 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”,²⁶ el precepto legal invocado se ciñe al mandato constitucional (más bien establecido en el único transitorio del decreto de la enmienda fundamental que elevó la responsabilidad patrimonial del Estado, de junio de 2002), que establece que las indemnizaciones se enterarán después de haberse substanciado el procedimiento correspondiente, a fin de superar las indemnizaciones de “hecho”, práctica nefanda en las administraciones públicas del país, a fin de tratar de superar el impacto negativo que en la opinión pública producían las afectaciones patrimoniales por las acciones u omisiones de las autoridades.

Por ello, el entonces vigente artículo 390 del Código Financiero del Distrito Federal preveía un catálogo de documentos que servirían como justificantes del gasto

²⁶ Tesis P./J. 46/2008 visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, Pleno, p. 720.

correspondiente al pago de indemnizaciones derivadas de la responsabilidad por la actuación administrativa irregular del Distrito Federal, entre los que se comprenden las actas de diferentes dependencias de esa entidad federativa, como la Contraloría General, la Comisión de Derechos Humanos, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cualquier órgano judicial competente y la Procuraduría Social. Dichos instrumentos integrarían el expediente del reclamo de la indemnización a fin de contar con los elementos de convicción que acrediten la existencia del daño en el patrimonio o en los derechos del particular, así como en su integridad corporal.

c) La tesis jurisprudencial P./J. 45/2008: violación a la garantía de audiencia en el Código Financiero del Distrito Federal

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el artículo 392 del Código Financiero del Distrito Federal, vigente en 2004, contravenía la garantía de audiencia prevista en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución General de la República, ya que dicho dispositivo legal preveía la facultad de repetir del Distrito Federal contra sus servidores

públicos, señalados como causantes de los daños objeto de un reclamo incoado por las víctimas. En la tesis jurisprudencia de rubro “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 392 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA”,²⁷ el Pleno expresó que el ejercicio de la facultad de repetición contra los servidores públicos mediante el procedimiento administrativo de ejecución violentaba el derecho de aquellos a aportar pruebas y alegar lo que a su derecho conviniese, o sea, el Código Financiero omitía el derecho a una defensa adecuada.

B. En el Código Civil del Distrito Federal

Sobre este punto tenemos dos tesis aisladas de Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito.

La primera tesis, del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, con rubro “RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DEL ESTADO. DEBE EJERCERSE EN

²⁷ Tesis P./J. 45/2008 visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, Pleno, p. 720.

CONTRA DE AMBOS LA DEMANDA RESPECTIVA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)” E IDENTIFICADA COMO LA TESIS I.30.C.548 C,²⁸ da cuenta, de forma por demás extensa, de la entronización constitucional del instituto reparador y de sus efectos en el ordenamiento jurídico del Distrito Federal entonces vigente: el artículo 1927 del Código Civil local. La tesis expone el esquema de la reclamación prescrita en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, lo que lleva al tribunal a exponer que se está ante una “tendencia simplificadora para el particular que ha resentido un daño en su esfera de derechos atribuible al Estado”. En la tesis se destaca que, por la naturaleza directa de la nueva responsabilidad estatal, queda superado el supuesto del Código Civil, por demás teórico, de demandar primero a los servidores públicos, para después demandar al Estado en el caso de insolvencia de aquéllos. En cambio, el nuevo sistema de responsabilidad patrimonial estatal releva al reclamante de señalar a los servidores públicos como sujetos pasivos de la

²⁸ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Mayo de 2006, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1865 (Amparo directo 28/2006. Marco Antonio Vizcaya Verduzco. 2 de marzo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Alfaro Telpalo, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Jorge Sánchez Alcántara).

acción de reclamación. Sin embargo, al tratar de interpretar el artículo 1927 del Código Civil de la capital del país ante la garantía de integridad patrimonial, se expone que “la tendencia de simplificación debe llevar a compendiar en una sola demanda incoada en contra del Estado y de los servidores públicos involucrados...”, esto es, a juicio del tribunal colegiado, la responsabilidad estatal solidaria o subsidiaria de la ley civil podía convivir con la responsabilidad directa del Estado ubicada en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional. Finalmente, en la tesis aislada se consideró que si en la demanda no fueron señalados determinados servidores públicos, resultará infundada una segunda demanda enderezada contra los omitidos en el primer juicio, ya que se iría contra el principio de cosa juzgada, propiciándose un estado de incertidumbre en cuanto a la firmeza de la sentencia dictada en el primer juicio.

De forma diversa y enfocada desde el principio de supremacía constitucional, la segunda tesis es la I.4o.C.144 C del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, titulada con el rubro “NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO (Interpretación del artículo 1927 del Código Civil para el

Distrito Federal, conforme al texto constitucional)”²⁹, señala que el contenido del citado precepto civil entonces vigente (derivado de la reforma publicada el 4 de enero de 1994),³⁰ dedicado a la responsabilidad patrimonial del Estado, de doble tipo: solidaria y subsidiaria, se contradice con la responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado, instaurada en el artículo 113 constitucional, la cual tiene obvia primacía por su consagración en la Ley Fundamental. El Cuarto Tribunal Colegiado repasa de forma puntual los cambios acaecidos en el ordenamiento jurídico federal a partir de la reforma constitucional de 2002: la derogación del artículo 1927 del Código Civil Federal y la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a fin de crear el encuadramiento normativo para hacer efectiva la responsabilidad estatal directa y objetiva, declarando superada la etapa de la responsabilidad subjetiva e indirecta (solidaria o subsidiaria), basada en la teoría de la culpa.

²⁹ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1363 (Amparo directo 733/2007. Amado Nicasio Granados. 17 de enero de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretaria: María del Carmen Amaya Alcántara).

³⁰ Sobre los alcances de la reforma de 1994 al entonces Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, cf. Castro Estrada, Álvaro, op. cit. supra nota 1, p. 198-202, y Pérez López, Miguel, “La nueva responsabilidad patrimonial del Estado mexicano”, Alegatos, núm. 28, septiembre-diciembre 1994, pp. 531-532.

La tesis destaca la importancia de la responsabilidad directa del Estado, pues éste es el único obligado a cubrir la totalidad de la indemnización.

De manera contrastante y contundente, el citado Cuarto Tribunal Colegiado concluye que si el entonces vigente artículo 1927 del Código Civil del Distrito Federal preveía un régimen de responsabilidad patrimonial diferente al establecido en la Constitución General de la República, entonces el régimen distrital debería abatirse ante la supremacía del régimen constitucional.

Es preciso indicar que el artículo 1927 del Código Civil del Distrito Federal fue reformado mediante el Decreto que expidió la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.³¹ El nuevo artículo 1927 prevé que el Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños causado por sus empleados y servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas, de forma objetiva y directa por la actividad administrativa irregular conforme a la

³¹ Gaceta Oficial del Distrito Federal de 21 de octubre de 2008.

Ley de la materia y en los demás casos en términos del Código Civil local.

1.4. La problemática generada por el régimen adjetivo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, anterior a la reforma de junio de 2009

Como ya fue expuesto líneas arriba, la versión original de la LFRPE propiciaba la ambigüedad respecto de la figura del reclamo y a la doble competencia (administrativa y jurisdiccional) del TFJFA.

El Poder Judicial de la Federación procuró determinar los alcances de la LFRPE, considerando el marco constitucional y el procedimiento legislativo que dio origen a dicho ordenamiento federal, reglamentario del artículo 113 de la Ley Suprema. A continuación se expondrán los criterios de los tribunales colegiados que se esforzaron por desentrañar el sentido normativo de un entramado legal confuso.

A. La competencia del TFJFA

Sobre este particular, tenemos tres tesis aisladas de Tribunales Colegiados de Circuito. En primer término, la tesis I.4o.A.512 A del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y de rubro “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”,³² parte de explicitar las finalidades del derecho a la protección de la salud, consagrado en el artículo 4o. constitucional, relacionadas con el disfrute de los servicios de salud y de asistencia social a cargo de las dependencias y entidades del Estado, que deben ser proporcionados de forma regular, adecuada, eficiente y oportuna. En el caso de que el particular se vea privado de dicho derecho social y que la administración pública proporcione sus servicios médicos de forma defectuosa, nace la responsabilidad

³² Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Marzo de 2006, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 2104 (Amparo directo 406/2005. Antonio Díaz Tapia. 1o. de diciembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez).

del Estado por los daños causados en los bienes y derechos de los particulares afectados, la que se deducirá ante el TFJFA, conforme a lo que disponía el entonces vigente artículo 18 de la LFRPE, esto es, por la vía del reclamo administrativo.

La segunda tesis proviene del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, identificada como XIII.1o.33 A y de rubro “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS ENTES PÚBLICOS FEDERALES. CORRESPONDE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CONOCER DE LAS RECLAMACIONES RELATIVAS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 6 DE DICIEMBRE DE 2007)”.³³ Dicho criterio interpretativo exponía que las bases jurídicas que justificaban el derecho fundamental de los particulares para obtener una indemnización, por una supuesta actividad administrativa irregular del Estado causante de daños en los bienes y derechos de los particulares que no tenían la obligación jurídica de soportarlos, en virtud de no existir fundamento legal

³³ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Marzo de 2008, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1811 (Amparo directo 367/2007. Travel & Tours’S Line, S.A. de C.V. 31 de octubre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Carrete Herrera. Secretaria: María Eugenia Gómez Villanueva).

o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Para hacer efectivo dicho derecho, el TFJFA conocía de los reclamos formulados por los particulares, con fundamento en el original artículo 18 de la LFRPE, reformado en junio de 2009, por lo que era innecesario que se exigiese una resolución definitiva dictada por la autoridad administrativa a la que se le imputaban los hechos generadores del daño, “ni mayores requisitos” como reza la tesis aislada citada.

Dicha resolución administrativa se ha considerado como un presupuesto procesal del contencioso administrativo federal, y la tesis considera que, para el caso del reclamo de indemnización por responsabilidad estatal, el presupuesto procesal en cuestión no es aplicable. Sin embargo, cuando invoca la fracción XV del artículo 11 de la entonces vigente Ley Orgánica del TFJFA, la que relaciona la competencia de dicho órgano jurisdiccional con las resoluciones definitivas “señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal”, no es afortunada la interpretación, pues necesariamente debería existir

una resolución definitiva para acudir al TFJFA a formular la reclamación.

La tercera tesis que citaremos estaba vinculada con la doble y barroca competencia del TFJFA que le creó la LFRPE original: para tramitar y resolver el reclamo de indemnización (entendido equívocamente como una autoridad administrativa) y para conocer de las impugnaciones que sus Salas Regionales emitiesen en dichos reclamos (aquí sí actuando como un órgano jurisdiccional). Es la tesis I.15o.A.91 A del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS PROCESOS LEGISLATIVOS QUE CULMINARON CON LA ADICIÓN DE UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ASÍ COMO LA EXPEDICIÓN DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y LA DEROGACIÓN DE DISPOSICIONES VINCULADAS AL TEMA, EVIDENCIAN LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LAS RECLAMACIONES DE INDEMNIZACIÓN EN LA MATERIA MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO REGULADO

POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Y DE LA IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN FINAL QUE EN ÉL SE DICTE A TRAVÉS DEL JUICIO DE NULIDAD”.³⁴

Es un criterio que expone la génesis legislativa de la doble competencia del TFJFA para conocer tanto del reclamo como de la impugnación mediante el juicio de nulidad de las resoluciones recaídas en el primer procedimiento. El Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa explica que el legislador ordinario federal decidió que el TFJFA asumiese el conocimiento de las reclamaciones como una autoridad administrativa, en lugar de que las dependencias y entidades de la administración pública federal o la Secretaría de la Función Pública asumieran dicha competencia, confiando que el contencioso administrativo federal resultaría un órgano confiable para los particulares, a fin de “evitar la posible parcialidad o discrecionalidad en la que pudieran incurrir las autoridades administrativas.”

³⁴ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Marzo de 2008, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1814 (Amparo directo 198/2007. Grupo Corporativo Anáhuac, S.A. de C.V. 30 de enero de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Edgar Genaro Cedillo Velázquez).

Afortunadamente, en nombre de la seguridad y certeza jurídicas, esa dicotomía competencial ha quedado desterrada de la LFRPE, con la reforma de junio de 2009.

B. La naturaleza jurídica del procedimiento de reclamación ante el TFJFA

La peculiar competencia del TFJFA para conocer de los reclamos de indemnización, prevista en el original artículo 18 de la LFRPE, entendiendo que debería considerársele a dicho órgano jurisdiccional, instituido por la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una “autoridad administrativa”, provocó que los tribunales del Poder Judicial de la Federación se ocupasen de definir la naturaleza jurídica de lo que uno de éstos llamó puntualmente “*procedimiento sui generis*”. Nos ocuparemos de dos tesis aisladas.

La primera es la tesis VI.3o.A.301 A del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, cuyo rubro es “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”,³⁵ describe al reclamo y al juicio de nulidad como instancias de un procedimiento *sui generis* establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

...el referido procedimiento puede tener *dos instancias*, la *primera*, que inicia con motivo de la mencionada reclamación, cuya procedencia no está supeditada a los requisitos de una demanda de nulidad convencional, pues su propósito no es anular un acto de autoridad administrativa sino condenar a la demandada al pago de una indemnización por el daño causado con motivo de su actuar irregular; y *la otra*, que da inicio con el dictado de la resolución que niega o autoriza la indemnización o que no satisface al reclamante.

³⁵ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1811 (Amparo directo 331/2007. Inmobiliaria Tolin, S.A. de C.V. 6 de septiembre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Alejandro Ramos García).

El contenido de la tesis aislada que se comenta es semejante al de la tesis XIII.1o.33 A del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, citada en el apartado inmediato anterior, en cuanto que el reclamo formulado ante el TFJFA es distinto al juicio de nulidad, de tal manera que el desechamiento de una instancia formulada por la víctima que una sala regional decretase en un reclamo, por carecer de los requisitos de la demanda de nulidad convencional, resultaría ilegal. Según el tribunal colegiado, basta que el reclamante acompañe a su promoción los documentos que demuestren la existencia de una actividad administrativa irregular del Estado y una lesión patrimonial producida a raíz de ella. Sin embargo, sobre este último punto, al señalar que el particular tiene la carga de exhibir los documentos para probar la existencia de la actividad administrativa irregular y la lesión patrimonial, la tesis externa una posición excesivamente formalista, sobre todo respecto a la lesión, contraria a la técnica probatoria idónea para acreditar la existencia de daños en la esfera patrimonial afectada.

La segunda tesis es la I.15o.A.93 A, generada por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y de rubro “RESPONSABILIDAD

PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA RECLAMACIÓN DE INDEMNIZACIÓN EN LA FASE ADMINISTRATIVA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, DEBE TRAMITARSE EN LA VÍA INDIRECTA”,³⁶ sigue la misma línea argumental de la anterior, al considerar que el reclamo era un procedimiento substanciado por el TFJFA, “en funciones de autoridad administrativa”, conforme a las disposiciones entonces vigentes y hoy reformadas de la LFRPE y con aplicación de la LFPA.

El Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito concluye que por la interpretación de las disposiciones aplicadas en el reclamo, éste resulta un procedimiento administrativo y de ninguna forma puede conceptuarse como un juicio. De esta suerte, las resoluciones de las salas regionales del contencioso administrativo federal emitidas en el reclamo, desechando la

³⁶ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Marzo de 2008, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1811 (Amparo directo 198/2007. Grupo Corporativo Anáhuac, S.A. de C.V. 30 de enero de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Edgar Genaro Cedillo Velázquez).

pretensión por improcedente o teniéndola por no interpuesta, no pueden calificarse como sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin a un juicio, de esta manera no sería procedente el juicio de amparo directo, sino la vía indirecta ante un juez de distrito, conforme a los artículos 107, fracción VII, de la Constitución General de la República, y 114, fracción III, de la Ley de Amparo. De acuerdo con este criterio, estaríamos ante un acto fuera de juicio dictado por un tribunal administrativo, aunque se le considere “autoridad administrativa”.

1.5. La Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano a partir de la reforma al artículo 113 Constitucional el 14 de junio de 2002

El mayor avance de nuestro sistema jurídico en materia de responsabilidad patrimonial se produjo con la adición de un segundo párrafo al artículo 113 constitucional, publicada el 12 de junio de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación*, para establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad administrativa que cause daños y perjuicios en los bienes o derechos de los particulares, con la característica de objetiva y directa, identificada como “responsabilidad sin falta”.

Esta reforma constitucional entró en vigor el 1o. de enero de 2004, señalando que la indemnización se hará efectiva en los términos que establezca la ley reglamentaria de esta disposición, denominada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuyo proyecto contenido en la iniciativa de ley fue aprobada por la Cámara de Senadores el 14 de noviembre de 2002; por la Cámara de Diputados el 9 de diciembre de 2004; y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 del mismo mes y año.³⁷

Este nuevo ordenamiento, reglamentario del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, fijó las bases y procedimientos para indemnizar a quien sufra daños por actividad administrativa irregular del Estado; establece su responsabilidad objetiva y directa; es supletoria de las leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial; y deroga disposiciones existentes en la materia, como el referido artículo 33 y el último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como el también citado artículo 1927 del Código Civil Federal.

³⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano*, México, Porrúa 2002, página 69.

Uno de los problemas fundamentales que se presentan es la delimitación del concepto identificado como “*actividad administrativa irregular*”, ya que esta expresión hace suponer que una actividad administrativa regular, que cause daños, no generaría responsabilidad patrimonial; sin embargo, la ley identifica la actividad administrativa irregular como “aquella que cause daños a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlos”.

También, resulta indispensable precisar a cuáles órganos públicos se les puede atribuir la actividad administrativa irregular, y la ley señala que será a los entes públicos federales, sin discriminar ningún órgano, de donde podemos deducir que cualquier órgano de los tres poderes del Estado será responsable conforme a esta ley, siempre y cuando el daño que provoque derive de alguna actividad materialmente administrativa; pero adicionalmente a los órganos de los Poderes Judicial, Legislativo, o Ejecutivo, tendremos que considerar a los organismos constitucionales autónomos, a las dependencias y entidades de la administración pública federal; a la Procuraduría General de la República; a los tribunales federales administrativos y a cualquier otro ente público federal.

También, tenemos que no procederá la indemnización tratándose de lesiones producidas por causa de fuerza mayor; o que no sean consecuencia de actividad administrativa irregular del Estado; que se trate de daños derivados de hechos imprevisibles o inevitables conforme a la ciencia o técnica; o que el lesionado sea el único causante del daño.

Estas excepciones generan diversos problemas, empezando por el hecho de que resulta indispensable precisar en qué casos las lesiones causadas en ejercicio de la función pública derivan de una *actividad administrativa regular*, y por lo tanto, no darán lugar a indemnizar, puesto que la responsabilidad patrimonial del Estado no surge cuando los daños y perjuicios “no son consecuencia de actividad administrativa irregular”, además de que conforme al segundo párrafo del artículo 1º de la ley de la materia, la actividad administrativa irregular necesariamente es la que haya causado daños.

Con relación a la figura de los daños, la ley reglamentaria establece que éstos deberán ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con las personas, y

desiguales a los de la población en general.

Por su parte, los entes públicos federales deberán cubrir las indemnizaciones con cargo a su presupuesto, sin afectar el cumplimiento de sus programas; con la especial característica de que la suma total de los recursos para cubrir las indemnizaciones no podrá ser mayor al 0.3 al millar del gasto programable, y que al elaborar el presupuesto del año siguiente deberán preverse las indemnizaciones que no se hubieren podido cubrir en el ejercicio.

Al regular la resolución o sentencia condenatoria establece que ésta deberá precisar la existencia de la relación de causalidad entre la actividad oficial y la lesión; la valoración del daño causado; el monto en dinero o en especie de la indemnización; y en caso de concurrencia, los criterios de imputación de la responsabilidad y la graduación correspondiente.

Las indemnizaciones que hayan sido determinadas deberán pagarse en moneda nacional, aunque puede pactarse el pago en especie, conforme al orden cronológico en que fueron

determinadas, y conforme a la fecha de la lesión. La cantidad a pagar se deberá actualizar conforme al Código Fiscal de la Federación, y los entes públicos federales podrán hacer el pago mediante parcialidades.

Las indemnizaciones deberán determinar la reparación integral, personal y moral; el monto debe atender a lo dispuesto en diversas leyes; y quedarán incluidas en el registro de indemnizaciones.

La responsabilidad patrimonial del Estado en México alcanzó el máximo nivel normativo, mediante la adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la Ley Fundamental, además del cambio de la denominación del Título Cuarto del Código Político.³⁸ El Cambio al Título Cuarto significa: a) que debe distinguirse a la responsabilidad patrimonial del Estado y b) que ésta queda diferenciada de las responsabilidades de los servidores públicos, por lo que se abandona el esquema adoptado en la reforma de 1994, por la cual se hermanó la responsabilidad patrimonial estatal con la responsabilidad de los servidores públicos, en especial la administrativa.

³⁸ *Diario Oficial* de la Federación de 14 de junio de 2002.

CAPITULO 2

2. CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Es sabido que el derecho de los particulares para exigir la reparación de esos daños y perjuicios causados por los servidores públicos, en especial de los de la administración pública, es uno de los derechos subjetivos públicos peor regulados y más desprotegidos, tanto que, por parte del tratadista Gabino Fraga, se ha cuestionado la existencia del Estado de derecho en nuestro país.

El administrativista Antonio Carrillo Flores consideró que el derecho subjetivo público debe entenderse como la facultad otorgada por el derecho objetivo para proteger el interés de una persona jurídica particular frente al interés colectivo que el Estado representa, mediante el poder conferido a la voluntad de aquella persona para lograr que el Estado emita un acto de tutela de aquel interesado o para obtener la eliminación del acto estatal ya emitido, incompatible con la situación favorable al

particular,³⁹ mientras que, por su parte, Fraga ubicaba dentro de las tres grandes agrupaciones de los derechos subjetivos públicos de los particulares frente a la administración pública al derecho de aquellos para obtener la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.⁴⁰

En ese orden de ideas, en el presente capítulo se abordaran definiciones de las instituciones relacionadas con la responsabilidad patrimonial del Estado, partiendo de la Administración Pública como fuente de donde emanan los daños y perjuicios ocasionados a los particulares con motivo a su actividad irregular.

2.1. Administración Pública

La Administración Pública, es una actividad continúa del Poder Ejecutivo y órganos dependientes de él jerárquicamente organizados, con fines esenciales de satisfacción del interés público. Esta definición, coincide con la establecida por el maestro Eduardo García Maynez, pues señala, que la

³⁹ Carrillo Flores, Antonio, La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México, Editorial Porrúa, México, 1939, pp. 59-60.

⁴⁰ Fraga, Gabino, Derecho administrativo, vigésimo tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1982, página 469.

Administración Pública puede ser definida como una “actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de los intereses colectivos”.⁴¹

Asimismo, se concibe a la Administración Pública como: “la parte de los órganos del estado que dependen directa o indirectamente del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica; y d) procedimientos técnicos”.⁴²

Se observa entonces, que la Administración Pública, únicamente está encomendada al titular del Poder Ejecutivo y a los demás órganos administrativos que tienen facultades para producir, declarar y ejecutar actos administrativos, obligatorios conforme a la ley.

⁴¹ GARCIA Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México, D.F. Pag. 75.

⁴² ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 3ª Edición, México, D.F. 1979. Pag. 60.

De esta manera lo dispone el artículo 90 de la Constitución Federal, estableciendo que “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado”.⁴³

El mencionado artículo nos deja en claro que el ejercicio de la Administración Pública Federal, está encomendado a dos sectores: el Centralizado y el Paraestatal.

El estudio del Derecho Administrativo, convoca a realizar una clasificación de la Administración Pública.

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Anaya Editores, S.A., México, Distrito Federal.

a). Centralizada y Paraestatal: se refiere a los dos tipos de administración consagrados en el artículo 90 de la Constitución Federal, antes analizado.

b). Desconcentrada y Descentralizada: refiere a la relación que guardan estos dos tipos de órganos con relación a su función, con el sector central y paraestatal respectivamente.

c). Federal, local y municipal: atiende a los tres niveles de gobierno existentes en nuestro sistema. Queda claro, que la administración pública puede ser federal, estatal y municipal, enmarcándose para su ejercicio en su propio ámbito competencial.

La Administración Pública es ejercida desde tres puntos de vista:

Desde el punto de vista orgánico, la Administración Pública está conformada por todos los entes que dependen del Poder Ejecutivo. Orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República y

todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, empresas, sociedades mercantiles de estado y fideicomisos públicos.

La Administración Pública local, estará constituida por el gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales.

Desde el punto de vista funcional, está constituido por acciones del poder público cuya naturaleza es materialmente administrativa. Se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector.

La Administración Pública, para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, o sea, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración.

Desde el punto de vista competencial, la Administración Pública se ejerce en tres niveles: federal, estatal o local y municipal.

La legislación aplicable a nivel Federal es: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual dispone en sus tres primeros artículos, lo que se entiende por Administración Pública y lo relativo al ámbito competencial de cada sector.

“...Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de

crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I. Secretarías de Estado;

II. Consejería Jurídica, y

III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.

Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos”⁴⁴

2.1.1. Jurisdicción y Competencia

Ahora bien, se ha visto que la Administración Pública, se ejerce en tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Estas tres figuras dan nacimiento a los conceptos de Jurisdicción y Competencia, por lo que a continuación definiré las mismas.

Jurisdicción, es la facultad que la ley otorga a determinado órgano para conocer y resolver sobre alguna cuestión planteada ante el mismo. La competencia, es la capacidad que tiene un determinado órgano para conocer de asuntos concretos dentro de su jurisdicción, y estará determinada por los siguientes elementos: materia, territorio, grado, turno, cuantía, etc.

⁴⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Anaya Editores, S.A., México, Distrito Federal.

Estas dos características, son de suma importancia para entender el actuar de los diferentes órganos de la Administración Pública, pues según el análisis efectuado con anterioridad, la Administración Pública se divide en Centralizada y Paraestatal, lo que nos da a entender que únicamente el primer sector tendrá estas dos características, pues los órganos del sector paraestatal, descentralizados y aún los órganos desconcentrados, carecen de cualesquiera de esas características, pues no tienen facultad para emitir o ejecutar actos administrativos, o aún dirimir cuestiones que devengan por las controversias surgidas entre los gobernados y la administración pública.

La jurisdicción y la competencia, estarán determinadas por la leyes, según el nivel del que provengan, así tenemos que en el nivel federal, por ejemplo, podremos citar a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Código Fiscal de la Federación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras; en el nivel estatal, se encuentra la Ley de Justicia Administrativa del Estado, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, Ley del Servicio Civil, Ley General de Salud, etc.; y en el nivel municipal, se encuentra la Ley

Orgánica Municipal, y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, entre otras.

2.2. El Estado y los órganos administrativos que lo integran

Los órganos del Estado le permiten cumplir con los fines a su cargo y son los instrumentos o medios para concretar la actuación de la persona jurídica colectiva Estado; cada órgano tiene una esfera de competencia específica, de ahí la importancia de abordar los aspectos formales y materiales de la estructura de los órganos que integran el Poder Público.

Hay que precisar que un órgano “no constituye una persona diferenciada del mismo (Estado), sino que se confunde como parte integrante de él: no tiene, pues, derechos o deberes del ente del cual se desprende; su voluntad no es diferenciable de la voluntad a la cual pertenece.”⁴⁵ Por este motivo, cuando alguno de esos órganos causa daños a los particulares corresponde al Estado asumir la responsabilidad directa y objetiva, para alcanzar una reparación adecuada.

⁴⁵ GORDILLO, Agustín, *Teoría general del derecho administrativo*. Madrid, Imp. Suc. Vda. Galo Sáez, 1984. p.202.

El órgano puede ser definido como “un conjunto de atribuciones o de competencias, que será luego desempeñado o ejercido por una persona física determinada, la que, al expresar su voluntad o realizar su actuación dentro del marco de las atribuciones, o funciones que le han sido conferidas, produce la mencionada imputación.”⁴⁶ Las atribuciones como aspecto formal y las personas encargadas de llevar a cabo las actividades que le son encomendadas junto con los recursos que se ponen a su disposición como aspecto material, son los instrumentos en los que se apoya el Estado para enfrentar los complejos problemas sociales.

Es así que “el órgano de Estado en su estructura más simple, consta de dos elementos: uno objetivo y otro subjetivo. El primero está constituido por un conjunto de atribuciones y poderes que la ley señala -una esfera de competencia-, en tanto que el segundo no es sino la persona que ejercita esa competencia estatal reconocida por la ley. A este segundo elemento se le llama titular del órgano.”⁴⁷

⁴⁶ *Idem* p. 201.

⁴⁷ Uribe, *op. cit.* p. 366.

La *Teoría del Órgano* surgió en Alemania a fines del siglo XIX, para explicar el funcionamiento del Estado en relación a sus órganos; fue elaborada por Otto Von Gierke para sustituir la tesis civilista sobre la representación, ya que no es posible considerar la existencia de dos sujetos separados, uno jurídico y otro físico, puesto que ambos integran un solo ente, formado por el conjunto de atribuciones y el elemento humano que manifiesta la voluntad del órgano; estos componentes son los que le dan existencia y movilidad a los órganos encargados de auxiliar al Estado en sus tareas.

Lo antes expuesto nos permite apreciar que los órganos que integran al Estado están formados por dos componentes inseparables: las atribuciones legales (objetivo) y el sujeto o titular al que corresponde ejercitarlas (subjetivo); ambos elementos se condicionan entre sí, ya que el conjunto de normas y atribuciones sin las personas individuales carece del sentido instrumental que tienen para llevar a la práctica las actividades del Estado, pues éstas se encuentran sometidas a las facultades y deberes establecidos en las leyes; por ese motivo, bajo la Teoría del Órgano, la voluntad del funcionario le da existencia y movilidad al órgano público.

Lo anterior encuentra sustento en que: “...el Estado, siendo una persona moral y jurídica -una institución al servicio del bien público temporal- no tiene una conciencia y una voluntad propias, como los individuos humanos, sino que llega al conocimiento de las cosas y toma sus decisiones a través del conocimiento y de la voluntad de las personas físicas que lo integran. Y los actos omisiones de estas personas, en la medida en que forman parte del Estado -están adscritas *formalmente* a él- se atribuyen al propio Estado, le son imputables.”⁴⁸

Para el objeto de la presente tesis, se hace necesario mencionar de manera general los órganos primarios del Estado en los que se deposita el ejercicio del Poder Público, los cuales integran las tres funciones del Gobierno y, de manera específica los que conforman a la Administración Pública Federal. Los órganos que componen el Gobierno, en nuestro régimen legal de acuerdo al principio de la separación de funciones, establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo que ese precepto establece son los siguientes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La

⁴⁸ Loc. cit.

Constitución regula de manera específica a cada una de esas funciones:

En el caso del Legislativo sus facultades están contempladas en los artículos 73, 74 y 76 (elemento objetivo) y su ejercicio se deposita en el Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una integrada por quinientos diputados y otra integrada por ciento veintiocho senadores (elemento subjetivo); Las facultades del Poder Judicial están previstas en el artículo 94 y siguientes, así como en su Ley Orgánica (elemento objetivo), y su ejercicio se deposita en la Suprema Corte de Justicia compuesta por once Ministros (elemento subjetivo), en un Tribunal Electoral compuesto por una Sala Superior integrada por siete Magistrados (elemento subjetivo) además de Salas Regionales, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y en Juzgados de Distrito; Como se puede apreciar de las facultades y los deberes del Ejecutivo (elemento objetivo) previstos en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que éstas se depositan en un individuo el Presidente de la República, quien se puede auxiliar de otros servidores públicos (elemento subjetivo) a este respecto el artículo 90 de la Constitución que señala que en el

caso del Ejecutivo Federal, para el desempeño de las actividades que tiene a su cargo conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se auxilia con los órganos de la Administración Pública Centralizada (Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos) y de la Administración Pública Paraestatal (Organismos descentralizados, Empresas de participación estatal y fideicomisos). La estructura de la Administración Pública será objeto de estudio del último capítulo de este trabajo.

2.3. Función administrativa

En general, a toda autoridad corresponde el ejercicio de una función, así tenemos, como expresa el maestro García Maynez, que “para precisar las funciones del estado, es necesario recordar la doctrina de la división de poderes, pues las funciones estatales pueden ser concebidas en dos sentidos diversos: material y formal.

Desde el punto de vista formal, las diversas funciones son definidas de acuerdo con la índole de los poderes: así, la

legislativa es atribuida al congreso, la Judicial a los jueces y tribunales; y la administrativa a los órganos ejecutivos.

Esta delimitación no coincide, en todo caso, con la índole material de las distintas funciones. Puede ocurrir que el acto administrativo desde el punto de vista formal, sea, desde el material, jurisdiccional o legislativo, o que un acto realizado por el congreso o los tribunales, tenga desde el segundo punto de vista carácter administrativo.

Las funciones legislativa y jurisdiccional, ofrecen dos características: imparcialidad y objetividad; en cambio, en la función administrativa el estado obra por sí mismo, como sujeto o parte interesada, cuyo objetivo esencial es perseguir el interés público”.⁴⁹

Según Berthelemy, “la función administrativa es la actividad del poder ejecutivo, encaminada a la ejecución de la ley”.⁵⁰ Definición simple, pero que establece de manera cierta la atribución más prescindible de que goza el Poder Ejecutivo, y

⁴⁹ García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México, D.F. Pag. 128.

⁵⁰ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 24ª edición. México, D.F. 1985. Pag. 54.

por el cual fue creado. De esta manera, como se ha citado, esta definición encuadra en la facultad que posee el Presidente de la República, consagrada en el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal, al “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión...”

2.3.1. Órgano Administrativo

Antes de hacer una precisión en cuanto al concepto de órgano administrativo, se debe entender en qué consiste la organización administrativa: “es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del poder ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del estado”.⁵¹

En ese sentido, por órgano de la Administración Pública se entiende que “es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica que le otorga una competencia

⁵¹ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 3ª Edición, México, D.F. 1979. Pag. 64.

para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste”.⁵²

Así, órgano administrativo es aquella unidad funcional abstracta perteneciente a una Administración Pública que está capacitada para llevar a cabo funciones con efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tiene carácter preceptivo.

El concepto de órgano, desarrollado por el Derecho administrativo, buscó en un principio explicar la imputación que se realiza al ente público de la voluntad y actividad de las personas físicas que están a su servicio. Dicho de otro modo, se mira al Estado como una persona jurídica cuya voluntad es manifestada por personas físicas de manera individual o colegiada.

Al realizar un análisis empírico de la Administración contemporánea, puede observarse cómo las Administraciones Públicas tienen una estructura particular, organizada a nivel interno con base en multitud de unidades funcionales abstractas interconectadas entre sí, y que tienen asignadas unas

⁵² *Ibidem.*

determinadas tareas bajo la dirección, gestión y responsabilidad de una sola persona física, o de un colegio de ellas (varias personas físicas forman la voluntad final del órgano, bien siguiendo la regla de las mayorías, bien siguiendo el principio de unanimidad).

Cabe destacar que no toda unidad funcional abstracta de las mencionadas puede considerarse órgano administrativo. Dogmáticamente, la doctrina reserva el término para aquellas que posean capacidad para realizar una actuación jurídica eficaz en el ámbito de las relaciones intersubjetivas, pudiendo expresar la voluntad del ente hacia instancias externas de la Administración.

2.4. Responsabilidad

En la concepción tradicional de la responsabilidad, emanada del ámbito del Derecho Civil, prevaleció por un largo periodo la idea de que “*hay responsabilidad cuando hay culpa*”; esto engendró teorías contradictorias que apoyan o critican esta postura; en todo caso, los cambios gestados a finales del siglo XVII y sobre todo, la transformación social vinculada con la

industrialización y la revolución tecnológica de los siglos XIX y XX, son causa de los trascendentales cambios sufridos por las instituciones del Derecho y del Estado; de ahí la búsqueda constante por adaptar la realidad social al régimen legal.

De acuerdo con la dogmática jurídica “Un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado”⁵³ “En este sentido la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo); sin embargo, no debe confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. La responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación.”⁵⁴

Para puntualizar lo que se entiende por responsabilidad, el administrativista Juan Carlos Cassagne, ha señalado que así como la responsabilidad de las personas jurídicas atañe al

⁵³ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM, 1992, página 320.

⁵⁴ Tamayo y Salmorán, Rolando, “*Responsabilidad*” en *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. PZ, 5ª Edición, Porrúa/UNAM/IIJ, México, 1994, página 2824.

Derecho Civil, la materia de responsabilidad del Estado, tomando en consideración su ámbito de actuación –el público– corresponde al Derecho Administrativo; por tanto, la responsabilidad es la situación que atañe a un sujeto a quien la ley le impone la reparación de un hecho dañoso, que afecta un interés protegido. Lo cual inicialmente era conocido por el Derecho Civil, pero en el ámbito del Derecho Administrativo, después de mucha evolución, es admitida en la mayoría de los países.⁵⁵

La dogmática jurídica en torno al concepto de responsabilidad, como ya asentamos en supralíneas, consiste en que un individuo es responsable cuando de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado. En este sentido la responsabilidad presupone un deber jurídico (del cual debe responder el individuo); sin embargo, no debe confundirse con él. El deber jurídico es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado.

Así pues, se precisa que el alcance de la responsabilidad

⁵⁵ Cassagne, Juan Carlos, En *La responsabilidad patrimonial del Estado*, por Álvaro Castro Estrada, Editorial Porrúa, México, 2000, página 95.

patrimonial del Estado debe circunscribirse a la lesividad de su actividad irregular, con lo cual además se cubriría el mayor número de incidencias de afectación patrimonial del Estado.

Como establece José Roldán Xopa⁵⁶ “es la irregularidad de la actividad administrativa lo que hace indemnizable el daño causado y no el daño lo que hace irregular a una actividad administrativa. Para el constituyente, la calificación de la irregularidad de la actividad es la condición necesaria para que el daño sea indemnizable. En el sistema constitucional mexicano no solamente es relevante el daño sino la causa que lo genera, es decir la irregularidad de la actividad.

2.4.1. Responsabilidad Civil

De Cupi y Carnelutti han definido a la responsabilidad civil “...*como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso. También en*

⁵⁶ Roldán Xopa, José en “Hacia una interpretación constitucional alternativa en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado”, ITAM, México, 2002, página 7.

*términos generales se concibe como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie...*⁵⁷

Por su parte, Ortiz Soltero menciona que “la Responsabilidad civil aplicada al servicio público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasional, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la [del gobierno] del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos.”⁵⁸

Es en este contexto que el antepenúltimo párrafo del artículo 111 Constitucional, establece que “En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”

⁵⁷ Galindo Garfias, Ignacio, “*Responsabilidad Civil*”, en Diccionario Jurídico Mexicano, t. PZ, 5ª Edición, Porrúa/UNAM/IIJ/1992, página 2826-2827.

⁵⁸ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit “*Responsabilidades legales de los servidores públicos*”, México, Porrúa 2004, página 254.

La responsabilidad civil de los servidores públicos pues, no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino a todos aquellos que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposamente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente.

Cabe mencionar, adelantándonos un poco a las breves conclusiones sobre las responsabilidades en que incurren los servidores públicos, que la tendencia internacional se conduce a que la responsabilidad pública subjetiva, se transforme en una responsabilidad pública objetiva, de pasar del derecho de pedir cuentas al agente público, al de ser indemnizados por el Estado, a consecuencia de cualquier perjuicio sufrido por causa de la actividad pública sin que haya deber legal de sufrirlo, esto es, la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

2.4.2. Responsabilidad Penal

La responsabilidad penal corresponde a la comisión de un delito, y cuando media la existencia de dolo, generalmente

implica, como accesoria, la inhabilitación para ejercer cargos públicos.

En este sentido, el capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las siguientes prevenciones:

- La comisión de delitos deberá ser perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal y las sanciones de esta naturaleza se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en ella;
- Los funcionarios federales, con investidura constitucional, son penalmente responsables por cualquier delito que cometan en el ejercicio de sus encargos; sin perjuicio de que para proceder penalmente contra ellos es necesario que la Cámara de Diputados declare, por mayoría absoluta de sus miembros en sesión, si ha lugar o no de proceder contra el inculcado;
- El primer mandatario únicamente podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Para

proceder penalmente contra el Presidente de la República, solamente habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, quien dictará la declaración de Procedencia si a su juicio procede la denuncia penal.

La Constitución Federal no especifica cuáles son los delitos por los que puede ser acusado el Presidente de la República durante el desempeño de su encargo, aunque es pertinente aclarar que su inmunidad procesal es temporal, toda vez que al concluir su encargo puede ser acusado sin que se requiera la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Senadores.

- No se requerirá la Declaración de Procedencia cuando el funcionario público cometa un delito mientras no se encuentre en funciones o se encuentre separado de su encargo, a menos de que haya vuelto a desempeñar sus funciones o haya sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero que le de investidura constitucional.

Por su parte, el distinto numeral 109 Constitucional en su fracción III estipula que las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente al servidor público por enriquecimiento ilícito, cuando durante el tiempo de su encargo, por sí o por interpósita persona aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños respecto de ellos cuya procedencia lícita no pueda justificar.

El artículo 111 Constitucional establece la prerrogativa de la inmunidad procesal para los servidores públicos, y que consiste en que no se podrá proceder penalmente en su contra, sin que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder contra el inculpado. Se establece que la declaración respectiva será tomada por mayoría absoluta sólo de los miembros presentes.

La doctrina ha argumentado que con el propósito de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones, agresiones o represalias con fines políticos de las demás ramas de gobierno, así como de acusaciones temerarias,

el numeral 111 Constitucional conserva y amplía la institución de la inmunidad procesal de ellos en materia penal (misma que erróneamente fue llamada “fuero constitucional” y que en la actualidad se le denomina “declaración de procedencia”).

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en tesis jurisprudencial que la “declaración de procedencia” deriva de la necesidad política de impedir que cierta función pública de especial importancia, deje de prestarse o realizarse debido a la intervención de una jurisdicción extraña que priva a dicha función de algún servidor público que debe desempeñarla, sin participación, consentimiento, autorización o control, al menos, de la Cámara de Diputados; es decir, la de un poder frente a los otros Poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan solo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar a determinado servidor público, sin el consentimiento de la Cámara de Diputados”.

2.4.3. Responsabilidad Administrativa

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su fracción III que “se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”⁵⁹

El distinto numeral 113 del Código Político en cita acota que “Las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados

⁵⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

“En el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sinnúmero de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades...”⁶⁰, situación anterior que es corroborada por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito al establecer en Jurisprudencia por Reiteración de Criterios que “La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada

⁶⁰ Ortiz Soltero, Op. Cit., p 112

funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, al fin de salvaguardar los principios que la propia Ley fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor públicos y el Estado”.

2.4.4. Responsabilidad Política

La responsabilidad Política es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.

No obstante, la anterior definición de carácter legalista, incluye solo a funcionarios estatales que incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales, tipicidad demasiado limitada, toda vez que la naturaleza jurídica de la responsabilidad política nos hace suponer, en primer término, la violación a normas de carácter político, de ahí que las constituciones políticas locales y las leyes que definen la forma de gobierno, la estructura, organización y funcionamiento de los poderes de las entidades federativas y municipios, así como el procedimiento de elección de funcionarios, son normas políticas por excelencia. Por lo anterior, “La responsabilidad política no

necesariamente implica la transgresión de normas jurídicas, sino que es suficiente el criterio según el cual no se ha desempeñado satisfactoriamente el mandato, y cuando esto último ocurre, se acumula a las responsabilidades administrativas, civiles y penales.”⁶¹

2.5. Estado

Para Andrés Serra Rojas Estado “es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población -elemento humano o grupo social sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.”⁶²

Por otra parte, hay que decir que Estado es una noción con valor a nivel político que sirve para presentar una modalidad

⁶¹ Responsabilización por los Controles Clásicos” en La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana, Estudio Coordinado por el Consejo Científico del CLAD, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 2000, p. 80.

⁶² SERRA, *op. cit.* pp. 383-384.

de organización de tipo soberana y coercitiva con alcance social. De esta forma, el Estado aglutina a todas las instituciones que poseen la autoridad y la potestad para regular y controlar el funcionamiento de la comunidad dentro una superficie concreta a través de leyes que dictan dichas instituciones y responden a una determinada ideología política.

En palabras del alemán Max Weber, el Estado puede ser definido como una organización respaldada por el denominado monopolio de la violencia legítima. Por eso está integrada por organismos poderosos como lo son las fuerzas armadas, la policía y los tribunales, ya que él se encarga, entre otras cosas, de garantizar las funciones y obligaciones de gobierno, defensa, seguridad y justicia en un espacio específico. Hablar de Estado de derecho, asimismo, es describir a un sistema en el cual su organización gira en torno a la división de los poderes (es decir, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial).

Méndez y Molinero expresaron que para que exista un Estado deben cumplirse dos componentes fundamentales, el territorio o el control de un espacio determinado y la sociedad, una comunidad políticamente organizada.

Por su parte, Ignacio Molina expresó que el concepto de Estado es central en la ciencia política y designa la manera de organización jurídico-política por antonomasia. Surge al mismo tiempo que la idea de soberanía y es la plasmación estática de esta. En definitiva se trata de la formalización de una determinada autoridad pública permanente con poder sobre el territorio que gobierna y los individuos que en él residen.

En lo que interesa a esta investigación, por Estado se deberá entender a la organización política que se desenvuelve conforme a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la Federación, los Estados de la Unión, el Distrito Federal y los municipios, por lo que la responsabilidad estatal se surtirá por la actividad administrativa irregular imputada a los órganos del Estado en cualquiera de los ámbitos antes enumerados y ordenada o ejecutada por los servidores públicos que le estén adscritos.

En ese orden de ideas, el Estado, para llevar a la realidad sus cometidos, interviene en la vida social, ya sea de por medio de sus cometidos esenciales, limitándose a regular, vigilar y aplicar los ordenamientos jurídicos, o en forma amplia mediante

la prestación de servicios públicos que inciden en la construcción de puentes, carreteras, presas, explotación de recursos naturales, construcción de hospitales, escuelas, fábricas, etc., actividades todas que le permiten cumplir con los fines a su cargo, pero que también lo ponen en contacto constante con los particulares, lo que conlleva de manera natural efectos constructivos y de forma residual efectos destructivos que deben ser reparados.

Así pues, es claro que el Estado para atender los fines a su cargo, está sujeto a responder por el daño ocasionado a los particulares; pues sus actividades cotidianamente son una fuente de daños que deben ser reparados conforme a un criterio de imputación adecuado a la naturaleza de su estructura y funcionamiento.

2.6. Patrimonio

Patrimonio procede del latín *patrimonium* y hace mención al conjunto de bienes que pertenecen a una persona, ya sea natural o jurídica. La noción suele utilizarse para nombrar a

lo que es susceptible de estimación económica, aunque también puede usarse de manera simbólica.

En un sentido económico, el patrimonio de una persona o empresa está formado por propiedades, vehículos, maquinarias, dinero en efectivo, etc. Por ejemplo: *“Un lustro de malas decisiones ha golpeado con fuerza el patrimonio de la familia”*, *“El gobernador aseguró que su patrimonio sólo se compone de una casa y un viejo automóvil”*, *“Hay políticos que sólo buscan acceder al poder para incrementar su patrimonio”*.

El patrimonio es uno de los conceptos básicos del derecho civil y tiene interés tanto desde el punto de vista teórico, como desde el punto de vista práctico, porque se relaciona con muchas instituciones del derecho privado.

Existen diversas y variadas acepciones del concepto de "patrimonio", que va desde el concepto jurídico estricto, pasando por el contable y económico hasta llegar a conceptos calificados como patrimonio cultural, patrimonio de la humanidad, patrimonio colectivo, corporativo etc.

Así como también algunos autores opinan que el patrimonio "no es un conjunto de objetos o de cosas, sino un conjunto de relaciones: derechos y obligaciones (Messineo)", en tanto que para Betti el patrimonio es "el conjunto de las posiciones jurídicas activas apoyadas en un sujeto".

Tomando en consideración tanto aspectos que envuelven a este concepto he considerado tomar una definición bastante completa que explica muy claramente lo que es el patrimonio, puntualizándolo de esta manera, como el conjunto de relaciones jurídicas pertenecientes a una persona, que tienen una utilidad económica y por ello son susceptibles de estimación pecuniaria, y cuya relaciones jurídicas están constituidas por deberes y derechos (activos y pasivos).

El Patrimonio se encuentra integrado por tres elementos:

a) Su composición como conjunto unitario de derechos y de obligaciones: Entendida como la concurrencia en bloque y simultáneos de derechos y obligaciones conectados, unidos entre si por algún elemento de hecho o de derecho afectados a un fin determinado, para que

conceptualmente se entienda la existencia de un patrimonio jurídico.

b) Su significación económica y pecuniaria, ya que solo las relaciones jurídicas de carácter pecuniario (derechos reales, derechos de crédito), forman el contenido del patrimonio: Es decir, relaciones jurídicas valorables en dinero, porque el derecho patrimonial siempre está referido a un bien valorado en una cantidad determinada.

c) Su atribución a un titular como centro de sus relaciones jurídicas: porque para que exista derechos y obligaciones debe existir un titular de ellas, algo o alguien que en su universo propio que las detente, sea persona natural o jurídica. Si se tiene el derecho es acreedor o titular potestativo de un crédito, esta es una posición activa; por el contrario si se tiene la obligación o el deber se es deudor y se está en una posición pasiva.

El Patrimonio si bien nace con la existencia de personas, en cualquier ámbito, no es menos cierto que, no se extingue por la extinción vital de la persona, con su muerte, o de la persona

jurídica con la caducidad de su existencia o su extinción forzada por quiebra u otros elementos. El patrimonio queda conformado como una universalidad existencial transmisible a herederos o causahabientes en el mundo de las personas naturales, o en cartera en el mundo de las sociedades y entes colectivos.

En el ámbito legal, el concepto es “el conjunto de relaciones jurídicas pertenecientes a una persona, que tienen una utilidad económica y por ello son susceptibles de estimación pecuniaria, y cuyas relaciones jurídicas están constituidas por deberes y derechos” (activos y pasivos). Desde este punto de vista, la consideración del valor de un bien patrimonial se descontará del mismo el valor de las cargas que se hallen gravando los bienes patrimoniales.

2.7. Responsabilidad Patrimonial del Estado

La responsabilidad patrimonial del Estado implica que éste responde por los daños y/o perjuicios causados al particular y que no tenga el deber jurídico de soportarlos.

En este contexto, la garantía del ciudadano se ha

institucionalizado, pues la inicial irresponsabilidad de la administración ha sido sustituida por la responsabilidad objetiva e incluso directa de ésta; dado que el funcionario causante ya no responde civilmente ante el particular lesionado sino sólo y en su caso ante su propia administración que es quien responde directamente. Esto es, como se aseveró en supralíneas, el concepto iusprivatista de responsabilidad civil extracontractual ha sido sustituido por el iuspublicista de responsabilidad patrimonial.

En ese sentido, a la responsabilidad patrimonial del Estado, la debemos entender como aquélla que tiene el mismo frente a los gobernados por el ejercicio irregular del ejercicio del poder público.

De acuerdo al artículo 1° de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, dicha responsabilidad se hace consistir en el derecho a la indemnización que tienen los particulares por el daño que pudieran percibir en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Tal actividad administrativa irregular, de acuerdo a la Ley, es aquélla que ocasione daños a

los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir un fundamento legal o causa jurídica suficiente que justifique dicho daño.

En otras palabras, la responsabilidad patrimonial del Estado es aquella por la cual el Gobierno está obligado a resarcir el daño que cause a un particular, ya sea en sus bienes como en sus derechos, por el ejercicio de sus funciones administrativas, sin causa o justificación legal alguna para ello.

En este sentido, el particular puede exigir dicho resarcimiento del daño causado mediante solicitud que realice ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, donde se sustanciará un procedimiento legal, establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En dicho procedimiento, el particular podrá demostrar el tipo de daño causado por el Estado y la cuantificación del mismo, tratándose de daño material y en tratándose de daño moral, el pago del mismo no podrá exceder de 20,000 salarios mínimos.

No obstante ello, el Estado no tiene la obligación de indemnizar en tratándose de caso fortuito, fuerza mayor o cualquier otra circunstancia que no sea consecuencia de la actividad irregular administrativa del mismo o cuando el único causante del daño sea el propio particular.

Con dicha Ley, el Estado pretende salvaguardar los derechos de los particulares por la deficiente o irregular actividad administrativa que el mismo realice y cause un daño a los gobernados, con la intención de garantizar una eficiente y legal actividad administrativa del mismo.

La responsabilidad del Estado es la que se considera patrimonial, tanto en el ámbito exterior como interior, cuando por su actividad llega a afectar los patrimonios y personas de los gobernados, quienes tienen un derecho público subjetivo a su favor, para exigir que sean reparados los daños causados por las actividades públicas, sea apegado a la legalidad o se actualice por un acto ilegal.

Se ha entendido en términos generales a la responsabilidad del Estado como aquella “obligación que tiene

el Estado de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública: federal y estatal, y de sus funcionarios indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas”⁶³

2.7.1. Responsabilidad Objetiva y Directa

Conforme al segundo párrafo del artículo 113 constitucional, se instituye que la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que se cause en los bienes o derechos de los particulares, derivados de su actividad administrativa irregular, será objetiva y directa, y con apoyo en los postulados de la teoría de la lesión antijurídica.

La responsabilidad estatal será *objetiva*, en cuanto que resultará irrelevante que exista dolo o culpa de parte del servidor

⁶³ Pineda, Fanny, “*Responsabilidad del Estado*” en DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, t. P-Z, 5ª. Edición, Porrúa/UNAM/IIJ, México, 1992, p. 2828-2829.

público causante de los daños en la esfera de derechos y bienes de los gobernados, que, de acuerdo a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 1o. constitucional, sería cualquier persona física o moral; nacional o extranjera; mayor o menor de edad; residente en territorio nacional, que esté de mero tránsito o que, sin encontrarse en territorio nacional, sin distinción de clase social o posición económica, pueda ver afectados sus bienes que se hallen en el ámbito territorial de los Estados Unidos Mexicanos.

Que la responsabilidad sea *directa*, implicaría que el reclamo de pago de indemnización se formularía contra el Estado, sin necesidad de demandar de forma previa al servidor público o servidores públicos involucrados en la ocasión de los daños provenientes de una actividad administrativa irregular. De esta forma se evita la tortuosidad que caracterizó el sistema civil de responsabilidad del Estado, anterior a la modificación constitucional.

La responsabilidad puede ser: directa cuando coinciden la acción dañosa y la reparación en un mismo individuo; indirecta, aquella en la que quien ejecuta la acción es diversa a

la que debe reparar los daños y perjuicios cuando así lo prevé la norma jurídica; subjetiva o por culpa, cuando la sanción se determina de acuerdo con la intención del sujeto o en otras palabras, depende de la intención del sujeto con relación al resultado, y objetiva también denominada de resultado cuando con independencia de que haya querido o previsto el resultado, por disposición de la ley se encuentra obligado a reparar la lesión causada.

2.7.2. Actividad Irregular del Estado

Cuando el artículo 113 de la Constitución Federal alude a que la responsabilidad patrimonial 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 o la ilegalidad en la actuación del funcionario agente, a fin de centrarse en aquellos actos si bien propios del Estado, empero realizados de manera anormal; es decir, sin atender a las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración.

Por tanto, es claro que la noción de “*actividad administrativa irregular*” consignada en el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución General de la República ha de identificarse con la actuación estatal desplegada sin satisfacer la normatividad propia para la realización de ese acto.

El artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su último párrafo, define la actividad administrativa irregular como “aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate”.

2.7.3. Reparación del daño como una garantía fundamental

Es sabido que el derecho de los particulares para exigir la reparación de esos daños y perjuicios causados por los servidores públicos, en especial de los de la administración pública, es uno de los derechos subjetivos públicos peor regulados y más desprotegidos, tanto que, por parte del tratadista

Gabino Fraga, se ha cuestionado la existencia del Estado de derecho en nuestro país.

El administrativista Antonio Carrillo Flores consideró que el derecho subjetivo público debe entenderse como la facultad otorgada por el derecho objetivo para proteger el interés de una persona jurídica particular frente al interés colectivo que el Estado representa, mediante el poder conferido a la voluntad de aquella persona para lograr que el Estado emita un acto de tutela de aquel interesado o para obtener la eliminación del acto estatal ya emitido, incompatible con la situación favorable al particular, mientras que, por su parte, Fraga ubicaba dentro de las tres grandes agrupaciones de los derechos subjetivos públicos de los particulares frente a la administración pública al derecho de aquellos para obtener la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.⁶⁴

La responsabilidad del Estado es la que se considera patrimonial, tanto en el ámbito exterior como interior, cuando por su actividad llega a afectar los patrimonios y personas de los gobernados, quienes tienen un derecho público subjetivo a su

⁶⁴ Fraga, Gabino, Op. Cit. supra nota 12, página 417.

favor, para exigir que sean reparados los daños causados por las actividades públicas, sea apegado a la legalidad o se actualice por un acto ilegal.

2.8. Resarcimiento

El Código Civil Federal determina, en su artículo 1915, que la reparación debe consistir, a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior a la del evento dañoso, si ello es posible, o bien, en el pago de daños y perjuicios.

La anterior es la regla general; y el mismo artículo 1915 estatuye que si el daño origina la muerte o la incapacidad de las personas afectadas, sea ésta total o parcial, temporal o permanente, la reparación de ese daño se hará con base en lo que dispone la Ley Federal del Trabajo para los casos homologables.

Así, resarcimiento es la acción y efecto de resarcir. Este verbo, con origen en el latín *resarcīre*, hace referencia a reparar, compensar o indemnizar un daño o perjuicio. El resarcimiento, por lo tanto, es una reparación, compensación o indemnización.

Para Joaquín Martínez Alfaro, la reparación es “el restablecimiento de la situación anterior a la comisión del daño o en el pago de daños y perjuicios cuando sea imposible dicho restablecimiento”⁶⁵; es así que la reparación se puede realizar a través de la restitución o bien, de la indemnización en especie o incluso de la indemnización en numerario, en la que se paga una suma de dinero.

2.9. Daño

“Daño, en sentido jurídico, constituye todo menoscabo, pérdida o detrimento de la esfera jurídica patrimonial o extrapatrimonial de la persona (damnificado), el cual provoca la privación de un bien jurídico, respecto del cual era objetivamente esperable su conservación de no haber acaecido el hecho dañoso. Bajo esta tesis no hay responsabilidad civil si no media daño, así como no existe daño si no hay damnificado.”⁶⁶

⁶⁵ Análisis Teórico-estructural de la Responsabilidad patrimonial en el Estado de México (parte I), página 58.

⁶⁶ Al respecto puede consultarse la sentencia número 66 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica de las 14 horas 15 minutos del 12 de febrero de 1999.

Actualmente el daño se clasifica en patrimonial y extrapatrimonial. El primero es aquel que recae sobre bienes susceptibles de valoración económica, sean corporales o incorporales, o bien aquellos que no poseen una naturaleza patrimonial como la vida, la salud; caso contrario, el daño de tipo extrapatrimonial o moral es aquel que no conduce a una disminución del patrimonio por recaer en bienes fundamentales que no pueden ser valorados de una perspectiva pecuniaria, pero cuya única forma de reparación consiste en el resarcimiento económico, donde se incluyen las lesiones los derechos de la personalidad, a derechos fundamentales individuales o colectivos, así como el sufrimiento y molestias derivadas de tales afectaciones.

Por daño, generalmente se alude a un resultado de naturaleza material, por constituir una lesión que disminuye el patrimonio; sin embargo, conforme al artículo 1916 del Código Civil citado, el daño también puede ser moral cuando no recae en el patrimonio de la víctima, cuando la afectación que sufre una persona recae en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración de aspectos físicos, o bien, en la consideración que de sí misma

tienen los demás; estos casos también dan lugar a una indemnización en dinero, independientemente del daño material que también se hubiere ocasionado.

El daño, según Esquerra Portocarrero, citado por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, debe reunir los siguientes requisitos:

“...a) Que el daño sea cierto, lo que implica que deba de existir la evidencia de haberse producido y no que pueda ser eventual, posible o hipotético. La certeza del daño puede ser presente o futura, en el primer caso significa que se haya producido al momento de ejercerse la acción indemnizatoria; en el segundo, ‘lo que constituye la certidumbre del daño, más que su realización misma, es el hecho de haberse producido las circunstancias que lo determinan.

b) Que el daño no haya sido reparado. Este segundo requisito considera no sólo al causante del daño sino también a terceros.

c) Que el daño sea personal del demandante. Lo cual implica que sólo la persona que sufrido el daño pueda exigir su reparación...”⁶⁷

Los anteriores requisitos son de suma importancia para determinar la existencia del daño, de igual manera es de fundamental distinguir entre el daño que resulta de un acto de autoridad que por su propia naturaleza se presume válido, en el cual la víctima está obligada a asumir la carga de la prueba de la ilegalidad de dicho acto y en consecuencia de los daños y perjuicios producidos y un hecho material que no es producido derivado del ejercicio de una función pública, debido a que la víctima del daño sólo debe acreditar el daño sufrido y el nexo causal para que proceda la reparación del mismo.

2.10. Algunas definiciones derivadas de la interpretación del Poder Judicial de la Federación sobre la responsabilidad patrimonial del Estado

A partir de la reforma constitucional de 2002, resulta

⁶⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “*La responsabilidad patrimonial del Estado Mexicano*”, Op. Cit., p 325.

destacable una tendencia jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito. En menos de dos años han surgido importantes criterios de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, tanto de algunos aspectos constitucionales sobre la institución reparadora, como de los primeros intentos legislativos por reglamentar el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal.

A continuación expongo cómo se han dado los criterios del Poder Judicial Federal sobre la responsabilidad patrimonial estatal, con especial énfasis cuando se trate de jurisprudencia. Las tesis se agrupan conforme a las siguientes líneas temáticas: a) los extremos normativos contenidos en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, b) la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado en el Distrito Federal (antes de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal), y c) la problemática generada por el régimen adjetivo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, anterior a la reforma a dicho ordenamiento publicada el 12 de junio de 2009.

2.10.1. Interpretación auténtica del segundo párrafo del artículo 113 constitucional

A partir de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 4/2004, planteada por los diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de fecha 7 de febrero de 2008, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desprendió cinco tesis de jurisprudencia referidas a la responsabilidad patrimonial estatal. De éstas, dos tesis jurisprudenciales tienen por objeto definir el sentido normativo del segundo párrafo del artículo 113 de la Ley Suprema, mientras las restantes se abocan a la problemática de la reglamentación de dicho precepto fundamental por las entonces vigentes disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal.

A. La tesis jurisprudencial P./J. 42/2008: definición de la responsabilidad estatal objetiva y directa

En la tesis P./J. 42/2008, de rubro “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”,⁶⁸ el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expone que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandar la responsabilidad estatal de forma “directa”, sin tener la carga procesal de acreditar la ilicitud o el dolo del servidor público causante del daño imputado, pero sí la carga de probar la irregularidad de su actuación, amén de no tener que demandar previamente a dicho servidor.

Asimismo, en la citada jurisprudencia, el Alto Tribunal define de la siguiente manera a la responsabilidad objetiva imputable al Estado:

“...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...”

⁶⁸ Tesis P./J. 42/2008 visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, Pleno, p. 722

En la definición de la responsabilidad directa que hace la Suprema Corte de Justicia en esta tesis, encontramos elementos torales de la responsabilidad objetiva que están vinculados con la definición transcrita: la irrelevancia jurídica de la ilicitud o el dolo del servidor público que causó el daño reclamado.

B. La tesis jurisprudencial P./J. 43/2008: distinción entre responsabilidad objetiva y subjetiva

Esta tesis de jurisprudencia, de rubro “responsabilidad patrimonial del estado. diferencia entre responsabilidad objetiva y subjetiva”,⁶⁹ tiene por objeto denotar la diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva, tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado instaurada en el párrafo segundo del artículo 113 de la Ley Fundamental. La responsabilidad subjetiva se caracteriza por la presencia de negligencia, dolo o intencionalidad por parte del agente causante del daño, en tanto para la responsabilidad objetiva carece de relevancia la intencionalidad dolosa.

A partir de la aplicación del método de interpretación

⁶⁹ Tesis P./J. 43/2008 visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, Pleno, p. 719.

constitucional genético-teleológico,⁷⁰ la Suprema Corte de Justicia expone que en el procedimiento de modificación constitucional que dio origen a la responsabilidad patrimonial del Estado, se planteó la responsabilidad objetiva en un sentido amplio, de tal manera que únicamente bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente, por lo que se decidió circunscribir la procedencia de la responsabilidad, condicionándola a la indefectible existencia de una actividad administrativa irregular, en el entendido de que dicha actividad está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad.

Por lo anterior, el Máximo Tribunal del país formula su interpretación de cómo debe ser interpretada la responsabilidad objetiva del Estado por causa de una actividad administrativa irregular:

⁷⁰ Cf. la tesis P. XXVIII/98, con rubro “interpretación de la constitución. Ante la oscuridad o insuficiencia de su letra debe acudir a los mecanismos que permitan conocer los valores o instituciones que se pretendieron salvaguardar por el constituyente o el poder revisor”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VII, Abril de 1998, Pleno, p. 117.

“...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...”

De esta guisa, se observa que no basta la ocasión del daño, sino que es indispensable que éste derive de una actuación administrativa contraria a la ley o que se anormal en el ejercicio de la función pública.

La definición y delimitación del sistema mexicano de responsabilidad extracontractual del Estado pretende ser una pauta que contribuya a perfilar el concepto de daño resarcible. Si se deja claro cuáles serán los daños que los entes públicos tienen

la obligación de indemnizar y cuáles deben ser soportados por el particular afectado, podrán evitarse las posibles interpretaciones contradictorias (entre responsabilidad objetiva o responsabilidad por culpa) que la fórmula legal de responsabilidad, seguramente, generará en su aplicación práctica. Tal distinción es indispensable sobre todo para que los órganos jurisdiccionales competentes para resolver los conflictos de responsabilidad patrimonial de la Administración puedan establecer una doctrina jurisprudencial uniforme y sólida, a través de argumentos jurídicos acordes con la tradición jurídica desarrollada en México, lo que consecuentemente se traduzca en la conformación de una teoría de la responsabilidad patrimonial de la Administración adecuada a las políticas sociales, jurídicas y económicas de México.

CAPITULO 3

3. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL

Hemos ya establecido en párrafos anteriores que la justicia administrativa es esencial para la existencia del Estado de derecho y para la protección jurídica del administrado. La justicia administrativa conlleva la responsabilidad económica del Estado y ésta en México se consagra en el artículo 113 constitucional, segundo párrafo, que establece:

“...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...”

La responsabilidad patrimonial del Estado consagrada ahora en el artículo 113 representa una garantía de integridad patrimonial en favor de los particulares contra la actividad lesiva

consecuencia del funcionamiento regular o irregular del Estado. El Estado tiene el deber de indemnizar al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio.

El establecimiento expreso de esta nueva garantía pretende proteger y salvaguardar la integridad patrimonial de los individuos, y establece la obligación correlativa del Estado a la reparación de las lesiones antijurídicas que provoque su actividad irregular en el patrimonio de los individuos. Esta garantía busca terminar con las actividades lesivas del Estado que causan daños a los particulares; consolidar un Estado responsable que asuma en forma directa las consecuencias de su actuar y que brinde confianza a sus gobernados.

La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado no sólo tiene como finalidad la reparación del daño, que fortalece la confianza en el derecho y la respetabilidad del Estado, sino el mejoramiento de la calidad de la actuación administrativa.

La responsabilidad del Estado se rige por los principios generales del derecho y del derecho administrativo. La

responsabilidad directa y objetiva no precisa que se demuestre la culpa del servidor público, sino se pruebe el daño ocasionado y el nexo causal con la actividad del Estado.

La responsabilidad directa y objetiva del Estado se regula tanto en la legislación federal como en la legislación de las entidades federativas. La responsabilidad patrimonial del Estado se limita a los efectos lesivos de la actividad administrativa irregular.

La institución de la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause a los bienes o derechos de los particulares, contribuye de manera fundamental a la justicia y a la equidad en las relaciones entre el Estado y los particulares, fortalece el Estado de derecho y la seguridad jurídica.

La administración pública se rige por los principios generales del derecho: las libertades públicas y los derechos individuales, la igualdad, los derechos de defensa, el carácter contradictorio de todo procedimiento jurisdiccional, el control de la legalidad de las decisiones jurisprudenciales, la

irretroactividad de los actos administrativos, la imparcialidad de la administración, el respeto a los derechos adquiridos.⁷¹

La administración está sometida a los principios generales del derecho, incluso aquellas esferas en que goza de un poder autónomo.⁷²

3.1. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

La ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional fija las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en sus bienes y derechos por la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual del Estado es objetiva y directa, la indemnización se ajustará a lo establecido en la ley.

La ley define la actividad administrativa irregular como aquella que causa daños a los bienes y derechos de los

⁷¹ Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, 6a. ed., Madrid, Aguilar, 1980, pp. 230 y 231.

⁷² *Ibidem*, pp. 234-236.

particulares, que no tienen obligación jurídica de tolerar, por no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación que legitime el daño recibido.

Son sujetos de esta ley los entes públicos federales, Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la administración pública federal, la Procuraduría General de la República, los tribunales federales administrativos y cualquier ente de carácter federal.⁷³

Las disposiciones respecto a las indemnizaciones establecidas en esta ley se aplicarán para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas por el Estado mexicano, con relación al pago de indemnizaciones. A la Secretaría de Relaciones Exteriores le corresponde comunicar, tanto a la Comisión como a la Corte, la aceptación y cumplimiento de las recomendaciones y fallos jurisdiccionales del ente público declarado responsable.⁷⁴

⁷³ Segundo párrafo, artículo 2o. de la LFRPE.

⁷⁴ La Convención Americana sobre Derechos Humanos (véase p. 7) establece dos organismos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la

No procederá la indemnización en los casos fortuitos y de fuerza mayor, ni por los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad irregular del Estado; así como aquellos no previsibles o evitables debido al estado de los conocimientos y la técnica existentes en el momento de los hechos, y cuando el solicitante de la indemnización sea el causante del daño.⁷⁵

Los daños y perjuicios materiales de la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, deben ser reales, evaluables en dinero, relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.⁷⁶

Los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones con cargo a sus respectivos presupuestos,

Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión promueve la observancia y defensa de los derechos humanos, actúa mediante denuncia o queja por violación al Pacto; su competencia debe ser admitida expresamente por los Estados; alienta la solución amistosa de los conflictos. La Corte conoce una vez agotados los procedimientos previstos en las legislaciones internas de los Estados previa instancia de los Estados Partes o de la Comisión, y en los casos relativos a la interpretación del Pacto tiene funciones decisorias y consultivas.

⁷⁵ Artículo 3o. de la LFRPE.

⁷⁶ Artículo 4o. de la LFRPE.

conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar sus programas. En la fijación de las partidas presupuestales deberán preverse las indemnizaciones que no se hubieren cumplimentado en el ejercicio inmediato anterior.⁷⁷

La realización de las actividades administrativas de los servidores públicos estará vigilada internamente; los entes públicos denunciarán ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños para la acreditación indebida de responsabilidad patrimonial del Estado, o para la obtención indebida de indemnizaciones.

Los entes públicos federales incluirán en sus anteproyectos de presupuesto los recursos para cubrir los compromisos derivados de la responsabilidad patrimonial conforme al orden establecido en el registro de indemnizaciones.⁷⁸

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de

⁷⁷ Artículo 5o. de la LFRPE.

⁷⁸ Artículo 6o. de la LFRPE.

Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, autorizará el traspaso de los montos presupuestales aprobados por las diferentes dependencias o entidades de la administración pública federal para responsabilidad patrimonial, cuando sea pertinente y se justifique.⁷⁹

Las indemnizaciones fijadas por autoridades administrativas que excedan el máximo presupuestado en un ejercicio fiscal determinado serán cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal.⁸⁰

3.1.1. Las indemnizaciones

La indemnización deberá pagarse en moneda nacional, podrá convenirse en especie, la cuantificación se calculará de acuerdo con la fecha de lesión; la cantidad se actualizará al tiempo del cumplimiento, en caso de retraso del cumplimiento del pago; la actualización procederá conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación; los entes públicos podrán cubrirla mediante parcialidades en ejercicios fiscales

⁷⁹ Artículo 7o. de la LFRPE.

⁸⁰ Artículo 8o. de la LFRPE.

subsecuentes.⁸¹ Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño, personal y moral.

El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables,⁸² considerando valores comerciales o de mercado.

La indemnización en caso de daño personal tomará en cuenta los dictámenes médicos conforme lo dispuesto por riesgos de la Ley Federal del Trabajo; el reclamante tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos conforme lo antes citado. La indemnización por daño moral que el Estado ejerza no excederá a veinte mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal por reclamante afectado; en caso de muerte, el cálculo de indemnización se regirá por lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.

⁸¹ Artículo 11 de la LFRPE.

⁸² Existen otras leyes que proveen supuestos de responsabilidad objetiva o por riesgo creado, como la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, la Ley Aduanera, con relación al extravío de bienes depositados en recintos fiscales, la Ley de Aviación Civil, entre otras.

“...Artículo 1915.- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo convenio entre las partes.

Las anteriores disposiciones se observarán en el caso del artículo 2647 de este Código...”

El límite establecido a la indemnización tiene como objetivo evitar abusos por parte de los administrados que repercutirían gravemente en las finanzas públicas.

3.1.2. El procedimiento de responsabilidad patrimonial

Los procedimientos en contra de la actuación administrativa irregular de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada⁸³; se presentará la reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se señalarán a los servidores públicos en la actividad administrativa que se considere irregular; el procedimiento de responsabilidad patrimonial exige que no haya ningún procedimiento de impugnación pendiente, en cuyo caso el primero se suspenderá hasta que los segundos causen

⁸³ Artículo 17 LFRPE

estado.⁸⁴

Lo anterior hace suponer que la responsabilidad del Estado por la actividad de la administración pública es un medio auxiliar de la jurisdicción administrativa, siempre que los tribunales administrativos estén expresamente facultados para determinar si la ejecución de dicho acto causó daños y perjuicios en el patrimonio pecuniario y moral de un particular, y se proceda a condenar al Estado.

Las presuntas víctimas pueden acudir previamente ante las autoridades administrativas, por la vía del procedimiento administrativo conocido como reclamo, a exigir el pago de una indemnización, en razón de que una actuación administrativa irregular ha causado una lesión antijurídica en el patrimonio de los reclamantes. De esta forma, si la autoridad administrativa resuelve el reclamo de forma favorable a juicio de los particulares, se cumpliría la categoría de medio auxiliar de la jurisdicción administrativa, en el sentido de evitar que el conflicto generado por el reclamo ya no continúe en los tribunales administrativos.

⁸⁴ Artículo 18 LFRPE

El procedimiento deberá ajustarse, además de ajustarse, además de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE), a lo dispuesto por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA) en la vía jurisdiccional.⁸⁵ La nulidad o anulabilidad de los actos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no presupone derecho a la indemnización.⁸⁶

El daño causado al patrimonio de los particulares deberá acreditarse tomando en cuenta los siguientes criterios: si las causas productoras del daño son identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa deberá probarse fehacientemente; la causalidad única o concurrencia de hechos o condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse por la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que atenúen o agraven la lesión patrimonial reclamada.

⁸⁵ Artículo 19 LFRPE

⁸⁶ Artículo 20 LFRPE

El procedimiento se somete a una normatividad expresa y no se deja al arbitrio de quien resuelve. Se pretende disminuir el empleo de la discrecionalidad que afecta la confianza en la actuación de las autoridades administrativas.

La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante; al Estado corresponde probar la participación de terceros o del propio reclamante; que los daños no son consecuencia de la actividad irregular del Estado; que éstos derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitable según los conocimientos de la ciencia o técnica existentes al momento de su acaecimiento, o la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.

Las resoluciones a las reclamaciones que dicte el ente público federal deberán contener: la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida, y la valoración del daño o perjuicio causado, el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación. En los casos de concurrencia, en la resolución se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para cada caso particular. Las resoluciones que

nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA).

El derecho de reclamar indemnización prescribe en un año, el término empieza a correr a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubieren cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo; cuando existan daños de carácter físico o psíquico, el plazo de prescripción será de dos años y se interrumpirá al iniciarse el procedimiento de reclamación donde se impugne el acto administrativo que probablemente produjeron los daños o perjuicios.

Los reclamantes podrán celebrar convenio con los entes públicos federales para dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de una indemnización que las partes acuerden, para su validez se requiere la aprobación de la contraloría interna o el órgano de vigilancia correspondiente.

3.1.3. La concurrencia

En caso de concurrencia, el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo con su participación; para la distribución, las autoridades administrativas deberán atribuir a cada ente público federal los hechos o actos dañosos que provengan de su organización y operación; éstos responderán únicamente de los actos dañosos de los servidores públicos que les estén adscritos. Los entes públicos federales responsables de la prestación de un servicio público, cuya actividad haya producido los daños, responderán de los mismos por prestación directa o con colaboración interorgánica.

Los entes públicos federales que hubieren proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otras, responderán de los daños causados cuando las segundas no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada; los entes públicos federales ejecutores responderán de los hechos cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado.

Cuando en los actos dañosos concurra la autoridad federal y la local, la primera responderá al pago de la indemnización en forma proporcional a su participación, y la entidad federativa en los términos de su propia legislación. El gobierno federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas respecto a la materia de la ley en comento.

Si el reclamante participa en las causas de la lesión, la proporción de su participación en el daño se deducirá del monto de la indemnización total; si entre los causantes de la lesión no se identifica la exacta participación de cada uno de ellos, se establecerá entre éstos una responsabilidad solidaria, y el pago de la indemnización se distribuirá en partes iguales.

Si las reclamaciones derivan de actos producidos a consecuencia de una concesión de servicio público federal, y las lesiones patrimoniales hubieren tenido como causa una determinación del concesionario que sea de ineludible cumplimiento por el concesionario, el Estado responderá directamente. Los concesionarios tendrán la obligación de contratar seguros u otorgar garantías en favor del concesionario,

para el caso que la lesión reclamada haya sido causada por la actividad del concesionario y no repercuta en el concesionario.

3.1.4. El derecho del Estado de repetir contra los servidores públicos

Otro de los aspectos que importa destacar, es la posibilidad de que el Estado demande a sus empleados el pago de la indemnización que haya cubierto a los particulares, por los daños y perjuicios que aquéllos hayan causado en su actividad oficial, para lo cual será necesaria la concurrencia de diversos aspectos, como son que el servidor público que produjo el daño haya sido declarado responsable en un procedimiento disciplinario, y que dicha responsabilidad sea considerada grave.

El Estado puede repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad y la falta administrativa sea de carácter grave. El monto que se exija al servidor público formará parte de la

sanción económica que se le aplique.

De esta manera, no sólo será el Estado quien soporte la carga de las indemnizaciones, sino que también los servidores públicos que hubieren actuado de mala fe, ilicitud, dolo o negligencia, afrontarán las consecuencias de sus actos.

La gravedad de la infracción se calificará de acuerdo con los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se tomarán en cuenta las pautas promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con el resultado dañoso.

Por tanto, para que el Estado pueda seguir un procedimiento de resarcimiento del pago hecho por concepto de indemnización por responsabilidad patrimonial, será necesario que previamente haya habido un procedimiento disciplinario seguido en contra del servidor público responsable del daño, y que la resolución pronunciada haya quedado firme; pero además, se requiere que la responsabilidad determinada derive de una

infracción grave.

De esta manera el Estado podrá instruir el mismo procedimiento a los servidores públicos cuando le hayan ocasionado daños o perjuicios en sus bienes y derechos derivados de faltas graves, sin perjuicio de lo aplicable por otras leyes de la materia.

Los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas que les imponga la obligación de resarcir daños y perjuicios que el Estado haya pagado a través del recurso de revocación o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.

La presentación de reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado interrumpirá los plazos de prescripción que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina para iniciar el procedimiento disciplinario, los cuales se reanudarán cuando quede firme la resolución que al efecto dicte el primero de los procedimientos mencionados.

Las cantidades que se obtengan con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, se adicionarán al monto de los recursos previstos para cubrir las obligaciones indemnizatorias derivadas de la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales.

3.2. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo

La ley establece como elementos y requisitos del acto administrativo los siguientes: *a) ser expedido por un órgano competente; b) a través de un servidor público facultado para ello; c) tener objeto materia del mismo; d) cumplir con la finalidad del interés público; e) constar por escrito y con firma autógrafa; f) fundado y motivado; g) conforme al procedimiento establecido en la ley; h) ser expedido sin que medie error sobre objeto, causa y motivo, o fin del acto; i) sin dolo o violencia; j) nombre del órgano del que emana; la omisión o irregularidad en estos elementos produce la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que sea el titular en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo, si el acto*

administrativo contiene error; *k*) respecto al expediente, documentos o nombre de personas; *l*) al lugar y fecha de emisión; *m*) la oficina en que se encuentra para ser consultado; *n*) los recursos que procedan; *ñ*) si la decisión no versa sobre los puntos propuestos por las partes:

Se considerará anulable, pero válido, ya que gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. El acto subsanado será obligatorio para los servidores públicos y los administrados, producirá efectos retroactivos y se considerará como si siempre hubiera sido válido.⁸⁷

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) prevé que el procedimiento de la justicia administrativa se desarrolle conforme a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.⁸⁸ Los trámites deben

⁸⁷ Artículos 3o., 6o. y 7o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).

⁸⁸ Artículo 13 de la LFPA.

ser pronto, expedito, sencillos, ⁸⁹claros, de trámites ágiles, y los términos deben ser cortos evitando toda clase de dilaciones.⁹⁰

La autoridad administrativa debe fundar y motivar todos sus actos y debe respetar el derecho de audiencia y defensa que consagra el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹¹ y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre,⁹² que proclama que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes y en condiciones de igualdad a ser oída públicamente por un tribunal imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones.

Estos principios se encuentran en el artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de la

⁸⁹ Artículos 15 y 15-A de la LFPA.

⁹⁰ El artículo 17 de la LFPA establece que el plazo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelvan lo que corresponda no podrá exceder de tres meses, salvo que otra disposición legal o administrativa de carácter general establezca otro plazo. Transcurrido el plazo sin resolución éstas se considerarán en sentido negativo, a menos que otra disposición prevea lo contrario.

⁹¹ “Artículo 16, primer párrafo. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”.

⁹² Resolución 217 (III) de la Asamblea General de la ONU, 10 de diciembre de 1948.

Organización de las Naciones Unidas⁹³ y en el artículo 6o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁹⁴

La presunción de legalidad de los actos administrativos no es obstáculo para que el particular impugne los actos que considere violatorios a sus garantías individuales o al procedimiento establecido.

3.2.1. Recurso de Revisión

La LFPA establece que los interesados afectados por actos y resoluciones de autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan el expediente, pueden interponer el recurso de revisión; el plazo es de quince días a partir de que hubiere surtido efecto la notificación;⁹⁵ la autoridad puede resolver: desecharlo por improcedente o sobreseerlo; confirmar el acto impugnado; declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad o revocarlo total o parcial; modificar u ordenar la modificación del acto impugnado; u ordenar uno nuevo que lo sustituya, cuando el

⁹³ Resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de la ONU, 16 de diciembre de 1966.

⁹⁴ Firmada en San José el 22 de noviembre de 1969.

⁹⁵ Artículo 85 de la LFPA.

recurso sea total o parcialmente resuelto en favor del recurrente.⁹⁶

El escrito de interposición del recurso de revisión deberá expresar: el órgano administrativo a quien se dirige; el nombre del recurrente, y del tercero perjudicado, si lo hubiere; lugar de notificación; el acto que se recurre y fecha que se le notificó; los agravios; copia de la resolución que se impugna y de la notificación correspondiente, y las pruebas que ofrezca.⁹⁷

La ley de la materia puede establecer que los recursos administrativos deben agotarse previamente a la interposición de procedimiento ante el Tribunal Contencioso Administrativo, puesto que de no hacerlo constituiría ese hecho una causal de sobreseimiento. Las pruebas deben tener relación inmediata y directa con la resolución o acto que se impugna, se deben acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando se actúe en nombre de otro o de personas morales.

La eficacia de las pruebas las valora el juzgador, se

⁹⁶ Artículo 91 de la LFPA.

⁹⁷ Artículo 86 de la LFPA.

clasifican en prueba plena, la que demuestra inobjetablemente la existencia o inexistencia de los hechos litigiosos; pruebas semiplenas, donde una sola prueba necesita de otras, para que valoradas conjuntamente produzcan plenos efectos; la presuncional que induce probabilidades sobre la verdad o falsedad en la litis *contestatio*⁹⁸ es una conjetura.

3.3. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Esta ley reglamenta el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; son sujetos de esta ley los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen y apliquen recursos públicos federales.

Procede la imposición de sanciones económicas cuando el incumplimiento de las obligaciones,⁹⁹ previstas en el artículo

⁹⁸ Contestación de demanda.

⁹⁹ Cumplir el servicio encomendado, formular y ejecutar planes, programas, presupuestos de su competencia, utilizar los recursos asignados, rendir cuentas, custodiar y cuidar documentación, observar buena conducta, comunicar al titular de la dependencia las dudas fundadas, abstenerse de ejercer funciones de un empleo, abstenerse de disponer de un subordinado, abstenerse de contratar un inhabilitado, abstenerse de tramitar asuntos de interés personal, abstenerse de recibir dádivas,

8o. de esta ley, produzcan beneficios o causen daños, las cuales podrán ser hasta de tres tantos de los beneficios o daños causados.¹⁰⁰

Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas podrán interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.¹⁰¹

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales en favor del Erario Federal, y se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución.¹⁰²

El Sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado tardó muchos años en llegar a nuestra legislación, aunque parcial, limitado solamente al actuar administrativo, pretende

abstenerse de recibir beneficios adicionales, abstenerse de contratar personas por interés personal, presentar las declaraciones patrimoniales, atender con diligencia las resoluciones, supervisar los servidores públicos sujetos a su dirección, denunciar omisiones de otro servidor público, proporcionar la información oportunamente, abstenerse de celebrar contratos con inhabilitados, abstenerse de inhibir la presentación de denuncias, abstenerse de inducir a otro empleado a realizar actos que le reporten beneficios, abstenerse de adquirir bienes para sí a cargo del erario, abstenerse de actos que impliquen incumplimientos legales, etcétera.

¹⁰⁰ Artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).

¹⁰¹ Artículo 25 de la LFRASP

¹⁰² Artículo 30 de la LFRASP

restablecer la igualdad que se quebranta al dañarse el patrimonio del particular por la actividad del Estado.

El Sistema fortalece la seguridad jurídica que se encuentra en estrecha relación con un Estado responsable; a mayor responsabilidad del Estado, mayor seguridad jurídica. En páginas anteriores establecimos que la seguridad jurídica es el objetivo primordial del Estado de derecho.

En la medida que el Estado asuma la responsabilidad de sus actos, en esa medida se acrecentará la confianza de los administrados. La justicia y equidad exigen que el Estado indemnice a los particulares por los daños causados por los actos administrativos, y conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado esta indemnización procederá por los actos administrativos irregulares.

Esperamos que a corto plazo la responsabilidad patrimonial del Estado, que hasta ahora se limita al actuar administrativo irregular, se extienda a todas sus actuaciones.

3.4. La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Toca ahora abordar la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA) que entró en vigor a partir del 30 de marzo de 2006 y en relación con aquellos asuntos nuevos iniciados a partir de esa fecha, atendiendo al cuarto transitorio que prorroga la vigencia del apartado derogado respecto de los asuntos en trámite.

“...Cuarto. Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de entrar en vigor la presente ley, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda...”¹⁰³

En el nuevo ordenamiento se mantiene la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

¹⁰³ Artículo Cuarto Transitorio de la LFPCA

El juicio contencioso administrativo federal procede contra resoluciones administrativas definitivas contempladas en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el nuevo ordenamiento, de manera expresa, se reconoce la competencia del tribunal para conocer de la nulidad de actos administrativos, decretos y actos de carácter general, diversos de los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo del primer acto de aplicación, supuesto que ya permitía el anterior ordenamiento, dado que la única limitante era el acto legislativo y los reglamentos de la ejecución federal y locales. A través de la jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se reconoce la impugnabilidad de resoluciones generales emitidas por los secretarios de Estado e incluso del decreto del Banco de México con el que se establece el Índice Nacional de Precios al Consumidor; también se reconoce la posibilidad de cuestionar la validez intrínseca de las normas oficiales mexicanas y de las disposiciones hacendarias de carácter general, como las que autoriza el artículo 23 del Código

Fiscal de la Federación necesarias para llevar a cabo la compensación.

Como el derogado artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, el segundo párrafo del artículo 1° de la ley comentada, permite la litis abierta, esto es, la impugnación de la resolución primigenia aun mediando recurso en la sede administrativa, si subsiste interés jurídico en el actor pero introduce, en aras de la expedites de la justicia, la posibilidad de resolver la pretensión de fondo sin reenvío, cuando se ha superado la improcedencia decretada en el recurso intermedio; el párrafo citado establece:

“...Artículo 1°...

...Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer

conceptos de impugnación no planteados en el recurso... ”¹⁰⁴

Sobre el particular, continúan siendo aplicables por identidad de disposición, las jurisprudencias 2ª/J. 32/2003 y VI.2.A.J.3, cuyos rubros, respectivamente, dicen:

“JUICIO DE NULIDAD. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 197, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE, PERMITE AL DEMANDANTE ESGRIMIR CONCEPTOS DE ANULACIÓN NOVEDOSOS O REITERATIVOS REFERIDOS A LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, LOS CUALES DEBERÁN SER ESTUDIADOS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”

“LITIS ABIERTA, EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE LA, CONFORME CON LO SEÑALADO POR LOS

¹⁰⁴ Artículo 1º de la LFPCA

ARTÍCULOS 197 Y 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN⁷

Esta última tesis, sumada a la inclusión del tercer párrafo del artículo 1º, con el adelanto referido, permite inspeccionar el fondo del asunto, siempre que se controvierta fundadamente la cuestión de procedencia. El párrafo establece:

“...Artículo 1º...

...Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la sala regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso...”¹⁰⁵

El concepto de litis abierta se aplica a la fase probatoria, es decir, que el actor está posibilitado a ofrecer en el juicio

¹⁰⁵ Ídem

pruebas no ofrecidas en el procedimiento; como lo ha reconocido jurisprudencialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio del rubro siguiente:

“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LAS PRUEBAS DEBEN ADMITIRSE EN EL JUICIO Y VALORARSE EN LA SENTENCIA, AUN CUANDO NO SE HUBIERAN OFRECIDO EN EL PROCEDIMIENTO”

La acción de lesividad está prevista en el tercer párrafo del artículo 2°; el mencionado párrafo señala:

“...Artículo 2°....

...Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley...”¹⁰⁶

¹⁰⁶ Artículo 2° de la LFPCA

En el nuevo ordenamiento, las normas relativas a la acción de lesividad, conservan el contenido del derogado artículo 207 del Código Fiscal de la Federación el que fue prácticamente trasladado a la fracción III del artículo 13 de la nueva ley.

Respecto a esta figura, pocas veces intentada en la práctica, se ha cuestionado si el plazo de cinco años que se otorga a la autoridad para la promoción del juicio rompe el equilibrio procesal en perjuicio del particular, quien cuenta únicamente con el plazo de 45 días para promover la acción de nulidad; al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el siguiente criterio:

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
JUICIO DE LESIVIDAD. LOS TÉRMINOS QUE
ESTABLECE EL ARTÍCULO 207 DEL CÓDIGO
FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA
PROMOVERLO, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE
IGUALDAD PROCESAL”

Por otro lado, el artículo 5° de la nueva ley reproduce el artículo 200 derogado, relativo a la representación ante el tribunal contencioso, siendo de resaltarse el último párrafo de ambos, interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentando que asiste personalidad suficiente al abogado autorizado en el juicio contencioso, para promover el juicio de amparo; este último párrafo refiere:

“...Artículo 5°...

...Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines...”¹⁰⁷

La jurisprudencia a que se hace referencia es del rubro siguiente:

¹⁰⁷ Artículo 5° de la LFPCA

“AUTORIZADO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ESTÁ FACULTADO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO”

Dentro de las novedades de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, encontramos que el artículo 6º, en términos generales, prohíbe la condena en costas, salvo que el litigio obedezca a propósitos notoriamente dilatorios; contempla asimismo, el pago de daños y perjuicios a favor del administrado cuando la autoridad cometa falta grave; esta disposición se traduce en un gran avance regulando incidentalmente la reparación a favor de la autoridad o del gobernado; también evita que la Administración recurra a todas las instancias aun sabiendo perdida su causa, actualizando su responsabilidad cuando omita allanarse si existe respecto del tema a debate jurisprudencia definida por la Suprema Corte; el precepto establece:

“...Artículo 6. En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas. Cada

parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

Únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.

Para los efectos de este artículo, se entenderá que el actor tiene propósitos notoriamente dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, se beneficia económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados. Cuando la ley prevea que las cantidades adeudadas se aumentan con la actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos, se entenderá que no hay beneficio económico por la dilación.

La autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y

perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada, y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata. Habrá falta grave cuando:

I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.

II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.

III. Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta ley.

La condenación en costas o la indemnización establecida en los párrafos segundo y tercero del artículo se reclamará a través del incidente respectivo, el que se

tramitará conforme lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley... ”¹⁰⁸

En lo relativo a la ampliación de la demanda, la nueva ley se desarrolla paralelamente al antiguo Código Fiscal en el apartado derogado sin introducir mayores modificaciones, siendo de destacarse que la sala debe informar sobre el derecho que le asiste al actor para ampliar su instancia de nulidad, de lo contrario tal omisión se traduciría en la concesión del amparo para que se reponga el procedimiento; el mencionado artículo 17 señala:

“...Artículo 17. Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

I. Cuando se impugne una negativa ficta.

¹⁰⁸ Artículo 6° de la LFPCA.

II. Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada, en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

III. En los casos previstos en el artículo anterior.

IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

V. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente, lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 15 de esta Ley.

Si no se adjuntan las copias a que se refiere el artículo, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX del artículo 15 de esta ley, las mismas se tendrán por no ofrecidas... ”¹⁰⁹

Tanto para el ordenamiento derogado como para el vigente resulta aplicable la jurisprudencia por contradicción cuyo rubro dice:

¹⁰⁹ Artículo 17 de la LFPCA.

“DEMANDA DE NULIDAD. ES OBLIGACIÓN DE LA SALA FISCAL, AL ACORDAR SOBRE LA ADMISIÓN DEL ESCRITO POR EL QUE SE CONTESTA, OTORGAR AL DEMANDANTE EL TÉRMINO DE VEINTE DÍAS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 210 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN PARA AMPLIARLA”

La negativa ficta se reitera “sin modificación” en el nuevo ordenamiento, específicamente en el artículo 22, este precepto dice:

“...Artículo 22. En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

En caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para controlar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada... ”¹¹⁰

La permanencia de la institución negativa ficta autoriza a concluir la aplicabilidad de las jurisprudencias sobre la materia, como las siguientes:

“NEGATIVA FICTA SE CONFIGURA ANTE LA FALTA DE CONTESTACIÓN, EN UN PLAZO DE TRES MESES, A LA SOLICITUD DE CANCELACIÓN DE FIANZA Y DEL CRÉDITO FISCAL RESPECTIVO FORMULADA A LA AUTORIDAD FISCAL, SIENDO IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”

“NEGATIVA FICTA Y NEGATIVA EXPRESA EN MATERIA FISCAL, RECAÍDAS A LA MISMA PETICIÓN. SON RESOLUCIONES DIVERSAS CON

¹¹⁰ Artículo 22 de la LFPCA.

EXISTENCIA PROPIA E INDEPENDIENTE PARA EFECTOS DEL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE NULIDAD”

En el capítulo de pruebas y acorde con el primer párrafo del artículo 40 del ordenamiento en comento, como una novedad, se exige al actor probar la titularidad sobre el derecho subjetivo violado; en efecto, el primer párrafo contempla:

“...Artículo 40. En los juicios que se tramiten ante este tribunal, el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado de sus excepciones...”¹¹¹

Si hay pruebas suficientes y es de decretarse la nulidad de una resolución en materia de responsabilidad de servidores públicos ante la presencia de una violación formal, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa puede resolver sobre la cuestión de fondo; ilustra en el tema la jurisprudencia siguiente:

¹¹¹ Artículo 40 de la LFPCA.

“TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CUANDO ANTE ÉL SE CONTROVIERTA UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS, POR APLICACIÓN INCORRECTA DE LA LEY SOBRE VALORACIÓN DE PRUEBAS, DICHO ÓRGANO DEBERÁ DETERMINAR SI CUENTA CON ELEMENTOS SUFICIENTES PARA PRONUNCIARSE SOBRE LA LEGALIDAD O ILEGALIDAD DE AQUÉLLA, EN LA PARTE QUE NO SATISFIZO EL INTERÉS JURÍDICO DEL DEMANDANTE Y, EN SU CASO, RESOLVER SOBRE EL TEMA DE FONDO PROPUESTO, REALIZANDO LA VALORACIÓN CORRESPONDIENTE”

El contenido del artículo 68 del Código Fiscal de la Federación se reitera en el artículo 42 de la nueva ley, dando vigencia a la presunción de legalidad que asiste al acto administrativo. El mencionado artículo 42 establece textualmente lo siguiente:

“...Artículo 42. Las resoluciones y actos administrativos se presumirán legales. Sin embargo, las autoridades deberán probar los hechos que los motiven cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho...”¹¹²

Por ejemplo, en materia de seguridad social la resolución liquidatoria de cuotas obrero patronales debe ser valorada como legal, salvo prueba en contrario; en tal evento, si el patrón niega lisa y llanamente la relación laboral, la carga de la prueba se traslada al instituto demandado a quien toca exhibir los avisos afiliatorios. Ilustra el caso la siguiente jurisprudencia:

“CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
CORRESPONDE AL PATRÓN DESVIRTUARLOS
AVISOS DE AFILIACIÓN EXHIBIDOS POR EL
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL,
CUANDO AQUÉL NIEGUE LISA Y LLANAMENTE
LA RELACIÓN LABORAL”

¹¹² Artículo 42 de la LFPCA.

El cierre de instrucción queda igual, regulado actualmente por el artículo 47, en que el plazo de cinco días para alegar se ve incrementado al de diez a partir de la sustanciación del procedimiento, el numeral aplicable dice:

“...Artículo 47. El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción...”¹¹³

Al no haber cambiado el precepto, admite la interpretación que ha emprendido la Corte sobre los alegatos en el contencioso administrativo; ameritan cita las siguientes tesis:

¹¹³ Artículo 47 de la LFPCA.

“ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE AMPARARSE POR LA OMISIÓN DE SU ANÁLISIS SI CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, COMO CUANDO EN ELLOS SE CONTROVIERTE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA O SE REFUTAN PRUEBAS”

“ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA NOTIFICACIÓN DEL AUTO QUE OTORGA EL PLAZO DE 5 DÍAS PARA FORMULARLOS POR ESCRITO DEBE HACERSE POR LISTA A LAS PARTES, INCLUIDAS LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 235, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN”

En la sentencia, se reitera la facultad del tribunal de invocar hechos notorios; analizar las causas de ilegalidad que pudieran acarrear la nulidad lisa y llana de manera preferente;

motivar en qué forma se afectan las defensas del actor y trascienden las violaciones al sentido del fallo si la violación es formal o de procedimiento; y analizar la cuestión efectivamente planteada pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación; tales premisas de análisis las encontramos en el artículo 50 que dice:

“...Artículo 50. Las sentencias del tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquellas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimientos, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación... ”¹¹⁴

Es de citarse la tesis:

“...HECHOS NOTORIOS. Es notorio lo que es público y sabido de todos o el hecho cuyo conocimiento forma parte de la cultura normal propia de un determinado círculo social en el tiempo en que ocurre la decisión...”

En el artículo 51 se recogen criterios jurisprudenciales para definir algunos casos en los que se considera que no se afectan las defensas del particular, de lo que se advierte que existe un diálogo entre el poder judicial federal y el legislativo, pues los criterios de interpretación de las normas emitidos por nuestro más Alto Tribunal y por los diversos órganos que

¹¹⁴ Artículo 50 de la LFPCA.

conforman el poder judicial, en materia de procedimiento contencioso han sido elevados por el legislador al rango de ley.

Es importante señalar que el catálogo que muestra el citado artículo 51, no debe entenderse en forma limitativa sino enunciativa; así pues, dispone que, entre otros casos, no se consideren afectadas las defensas del particular cuando:

- a) En un citatorio no se haga mención de que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.
- b) En un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró de que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.
- c) En la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

d) Existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en lo propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

e) No se dé a conocer al contribuyente visitado de una compulsas a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dicho resultados.

f) No se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

Respecto a los efectos de la sentencia, podemos destacar que se reafirma la calidad de órgano de plena jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al contar con la facultad no solamente de determinar la validez o nulidad de actos administrativos, sino de reconocer derechos al particular.

Una importante innovación la encontramos en el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 52, que autoriza al Tribunal a reducir las sanciones administrativas materia de la contienda de nulidad.

También se incluye el derecho a ser indemnizado si la autoridad retarda el cumplimiento.

Como innovación a favor del accionante se extingue la facultad de la autoridad para reiterar su acto si no lo hiciera en un término de cuatro meses, a partir de la notificación de la sentencia, con lo que se supera legislativamente la calificación de norma imperfecta que recibió el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación por no contemplar sanción. La tesis superada señala:

“...SENTENCIA DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TÉRMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO OCASIONA LA ILEGALIDAD

DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO DE ELLA. Conforme a las jurisprudencias 44/98 y 45/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que llevan por rubros “SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OTORGA AL TRIBUNAL FISCAL PARA DETERMINARLAS, PRESERVA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.” Y “SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL...”

3.5. La Responsabilidad Patrimonial en algunos países de Latinoamérica

Bien, lo hasta aquí expuesto permite conocer de forma breve la normatividad que rigen los procedimientos de responsabilidad patrimonial del Estado Mexicano, tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional, razón por la cual, a continuación y a manera de comparación, se hará una breve comparación con el derecho constitucional latinoamericano.

3.5.1. Bolivia

En el caso de Bolivia, el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado dispone una responsabilidad personal de los funcionarios con omisión de la responsabilidad patrimonial estatal: “Los funcionarios públicos que, sin haberse dictado el estado de sitio, tomen medidas de persecución, confinamiento o destierro de ciudadanos y las hagan ejecutar, así como los que clausuren imprentas y otros medios de expresión del pensamiento *e incurran en depredaciones u otro género de abusos están sujetos al pago de una indemnización de daños y perjuicios*, siempre que se compruebe, dentro de juicio civil que

podrá seguirse independientemente de la acción penal que corresponda, que tales medidas o hechos se adoptaron en contravención a los derechos y garantías que establece esta Constitución.” Mientras que el artículo 150o. prevé que todo compromiso del Estado contraído conforme a las leyes es inviolable.

3.5.2. Brasil

En la Constitución de la República de Brasil tenemos, en primer lugar, la responsabilidad patrimonial estatal por error judicial. La fracción LXXV del artículo 5º, establece que como parte de las garantías de los brasileños y de los extranjeros residentes en dicho país, respecto a la inviolabilidad del derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad, el Estado indemnizará al condenado por error judicial así como al que permaneciere en prisión más allá del tiempo fijado en la sentencia.

En segundo término, dentro de los principios y condiciones a los que deberán sujetarse los servicios e instalaciones nucleares, los cuales constituyen un monopolio

estatal federal, que la responsabilidad civil por estos daños no depende de la existencia de culpa, o sea, que es objetiva (artículo 21, fracción XXIII, inciso c).

Finalmente, el artículo 37 de la Constitución del Brasil, depósito de los principios rectores a los que deben someterse las administraciones públicas del sistema federal brasileño, prevé que las reclamaciones relativas a la prestación de servicios público serán reguladas en ley y que tanto las personas jurídicas de derecho público como las de derecho privado prestadoras de servicios públicos responderán por los daños que sus agentes, en esa calidad, lleguen a causar a terceros, asegurando el derecho de repetir contra el responsable en los casos de dolo o culpa.

Las previsiones del artículo 37 de la Constitución brasileña conducen a la responsabilidad patrimonial del Estado de forma solidaria (incluyendo los casos de los concesionarios de servicios públicos), aunque de lo expuesto resalta la permanencia de la responsabilidad de tipo subjetivo, al hacer referencia a la existencia de dolo o culpa, sin hacer mención expresa a la responsabilidad objetiva. Destaca el derecho de repetición que el Estado puede enderezar contra los causantes

del daño, a fin de evitar que el pago de indemnizaciones provoque distorsiones presupuestales.¹¹⁵

3.5.3. Chile

El artículo 38 de la Constitución Política de la República de Chile instituye que cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, sus organismos o municipalidades, podrá formular el respectivo reclamo ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario causante del daño.¹¹⁶

3.5.4. Colombia

La Constitución Política de Colombia determina que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, y de resultar condenado a la reparación

¹¹⁵ Castro Estrada, Álvaro, *Tratado sobre el derecho de repetición del Estado contra los servidores públicos causantes de los daños*, México, Porrúa 1997, pp. 469-486.

¹¹⁶ FERRADA B., Juan Carlos, “La responsabilidad patrimonial de la administración del Estado en Chile: una breve revisión del estado actual de la discusión”, México Porrúa ITAM 2004, pp. 107-135.

patrimonial de tales daños, en caso de que éstos hayan sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente estatal, el Estado tiene el deber de repetir contra éste (artículo 90).¹¹⁷ Es de apreciarse que la Constitución colombiana fija el imperativo de la repetición contra los agentes estatales, en lugar de plantearlo como un derecho, que más bien, atento a lo que dispone la teoría del Estado, se trata de una facultad.

3.5.5. Cuba

En el régimen constitucional cubano tenemos el reconocimiento del derecho de que toda persona que sufre daño o perjuicio causado indebidamente por funcionarios o agentes del Estado con motivo del ejercicio de las funciones propias de sus cargos, tiene derecho a reclamar y obtener la correspondiente reparación o indemnización en la forma que establece la ley (artículo 26 de la Constitución de la República de Cuba). Se aprecia la falta de previsión respecto del tipo de responsabilidad (directa o subsidiaria, subjetiva u objetiva), remitiendo a la ley secundaria para su desarrollo.

¹¹⁷ BUSTAMANTE LEDESMA, Álvaro, *La responsabilidad extracontractual del Estado*, 2a. ed., Bogotá, Leyer Editorial, 2003, pp. 16-18.

3.5.6. Ecuador

El artículo 22 de la Constitución Política de la República del Ecuador, de agosto de 1998, reducía la responsabilidad patrimonial del Estado a la derivada del error judicial, por inadecuada administración de justicia o por los actos que hayan producido la presión o su detención arbitraria. En el artículo 24 de dicha Ley Fundamental se previó el derecho del Estado de repetir contra el juez o funcionario responsable.

La nueva Constitución de la República del Ecuador, de noviembre de 2008, resulta prolija en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. El artículo 11 de la Constitución ecuatoriana enumera los principios que rigen el ejercicio de los derechos fundamentales y en el numeral 9 de dicho artículo se establece que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar dichos derechos, y a continuación establece las siguientes previsiones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado:

“El Estado, sus delegatorios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública,

estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

“El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.

“El Estado será responsable por detención arbitrara, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.

“Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o

servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos.”

La procedencia del reclamo es amplio, sin embargo, la disposición constitucional es imprecisa respecto al tipo de la responsabilidad patrimonial: directa o subsidiaria, subjetiva u objetiva. En cambio, es precisa en materia de responsabilidad estatal por error judicial y en materia de repetición contra los servidores públicos.

Por otra parte, aunque de forma imprecisa, los artículos 396 y 397 de la nueva Constitución ecuatoriana prevén la responsabilidad por el daño ambiental. El último precepto prescribe que el Estado repetirá contra el operador de la actividad productora del daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos legales, de lo que se desprendería que el Estado sufragaría la reparación. Además, el citado artículo 397 constitucional prescribe que la responsabilidad recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental.

3.5.7. Paraguay

El artículo 106 de la Constitución de la República de Paraguay tiene como epígrafe “De la responsabilidad del funcionario y del empleado público”, y de forma terminante establece que ningún funcionario o empleado público estará exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, los funcionarios o empleados públicos serán personalmente responsables sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abonar en tal concepto. Como se nota, en Paraguay será necesario reclamar previamente la responsabilidad del agente público, antes de pedir la respectiva reparación al Estado.

3.5.8. El Salvador

Primeramente, el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución de la República de El Salvador establece que en el caso de revisión en materia penal, el Estado indemnizará

conforme a la ley, a las víctimas de los errores judiciales debidamente comprobados.

El artículo 245 de la Constitución salvadoreña prevé que los funcionarios y empleados públicos responderán personalmente y el Estado subsidiariamente, por los daños materiales o morales que causaren, como consecuencia de la violación a los derechos consagrados en dicha Ley Suprema. Correlativo a este precepto, el artículo 244 de la misma Constitución prevé que las responsabilidades civiles o penales en que incurran los funcionarios públicos, civiles o militares, a quienes se les impute la violación, la infracción o la alteración de las disposiciones constitucionales, no admitirán amnistía, conmutación o indulto durante el periodo presidencial dentro del cual se cometieron.

3.5.9. Honduras

La Constitución de la República de Honduras intitula su Capítulo XIII como “De la Responsabilidad del Estado y sus servidores” y sus artículos 324 y 327 se dedican a fijar los extremos de la institución resarcitoria estatal. En el primer

precepto encontramos que si el servidor público en el ejercicio de su cargo infringe la ley en perjuicio de los particulares, será civil y solidariamente responsable con el Estado o con la institución estatal a cuyo servicio se encuentre, sin perjuicio de la acción de repetición que se ejerza contra los servidores responsables, en los casos de culpa o dolo. Se aprecia que hay cierta similitud con la regulación constitucional brasileña, antes expuesta. El precepto citado aclara que la responsabilidad civil no excluye la deducción de las responsabilidades administrativa y penal contra el infractor.

El artículo 327 impone la reserva de la ley tratándose de la responsabilidad “civil” del Estado y la responsabilidad civil, penal y administrativa de los servidores del Estado hondureño.

3.5.10. Panamá

En la Constitución Política de la República de Panamá son ausentes disposiciones dedicadas *ex profeso* a la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, en el conjunto de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia se aprecia que dicho tribunal tiene radicada la jurisdicción

contencioso-administrativa respecto de la prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, y en consecuencia, de ser procedente la reclamación intentada, restablecer el derecho particular violado.

3.5.11. Uruguay

El artículo 24 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay dispone que el Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y en general, todo órgano del Estado, serán “civilmente” responsables del daño causado a terceros en la ejecución de los servicios públicos confiados a su gestión o dirección. Es de presumirse que la responsabilidad patrimonial estatal sería directa, mas nada indica que sea objetiva. El artículo 25 de la Ley Fundamental uruguaya prevé la facultad de repetir contra los funcionarios respecto de lo pagado por concepto de reparación, cuando el daño haya sido causado en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de ese ejercicio, si es que obró con culpa grave o dolo. Nótese la reiteración del esquema de la facultad de repetir en algunos de los modelos estudiados,

en cuanto a condicionar la acción de repetición en los casos en que el causante del daño haya operado con culpa o dolo.

Lo que sería más bien propio de la legislación secundaria, en el artículo 312 de la Constitución oriental se instituye que la acción de reparación de los daños causados por los actos administrativos se interpondrá ante la jurisdicción que la ley determine y sólo se ejercerá por quienes tuvieren legitimación activa para demandar la anulación del acto administrativo. El actor tiene la opción de impetrar la anulación del acto o la reparación del daño causado por el acto. Si agota el primer supuesto y obtiene sentencia anulatoria, podrá demandar luego la reparación ante la sede correspondiente. En cambio, resultará improcedente pedir la anulación si es que se ejerció la acción reparatoria, independientemente del contenido de la sentencia que le recaiga. Además la Constitución uruguaya prescribe que si la sentencia confirma el acto, “pero se declarara suficientemente justificada la causal de nulidad invocada, también podrá demandarse la reparación”.

3.5.12. Venezuela

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela resulta dilatada en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. En primer término, su artículo 25 asienta que todo acto dictado en ejercicio del Poder Público es nulo cuando viole o menoscabe los derechos garantizados por dicho ordenamiento fundamental y la ley; de tal manera que los funcionarios públicos que lo ordenen o ejecuten incurrirán en responsabilidad penal, civil y administrativa, sin que la emisión de órdenes superiores les sirvan de excusa.

El artículo 30 de la Constitución Bolivariana obliga al Estado a indemnizar de forma integral a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que le sean imputables o a sus “derecho habientes”, con inclusión del pago de daños y perjuicios. A dicho efecto, el Estado adoptará las medidas legislativas y de otra naturaleza para hacer efectivas las indemnizaciones establecidas en el citado artículo. Se observa que el objeto de la responsabilidad, en el régimen venezolano, abarca expresamente al pago de perjuicios.

El artículo 49, numeral 8, de la Ley Fundamental de Venezuela instituye la responsabilidad del Estado debida a error judicial, retardo u omisión injustificados en actuaciones judiciales y administrativas, causantes de una situación jurídica lesionada, dejando a salvo el derecho del particular de exigir la responsabilidad personal de los juzgadores, así como el “derecho” del Estado de actuar contra ellos.

El artículo 259 de la Ley Fundamental venezolana está dedicado a la jurisdicción contenciosa administrativa, depositada en el Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración Pública; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

3.5.13. Haití

La Constitución de esta nación señala que los funcionarios y empleados del Gobierno son directamente responsables conforme a las leyes penales, administrativas y civiles por llevar a cabo sus actos en violación de derechos. En tales casos, la responsabilidad civil se extiende hacia el Estado también.

De la anterior exposición se puede considerar válidamente que existe un amplio movimiento constitucional hispanoamericano que trata de colocar la responsabilidad patrimonial del Estado en el capitulo de las leyes fundamentales, con una clara tendencia por instituir la responsabilidad directa y objetiva, así como tratar de fijar el derecho de repetir contra los funcionarios y empleados públicos, a fin de que cubran los montos de las indemnizaciones pagados por su causa.

CAPITULO 4

4. ANALISIS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y JURISDICCIONAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

La responsabilidad patrimonial del Estado en México alcanzó el máximo nivel normativo, mediante la adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la Ley Fundamental, además del cambio de la denominación del Título Cuarto del Código Político. Con esta edición se estableció que surge tal responsabilidad cuando por una actividad administrativa irregular se llegasen a afectar los patrimonios y personas de los particulares, a quienes se les reconoció un derecho público subjetivo (lo que configuraba una garantía individual), superando la tendencia dominante de regular dicha responsabilidad patrimonial conforme a los criterios de los códigos civiles de la República (en sus capítulos de responsabilidad extracontractual por hecho ilícito) y abandonando las modestas y residuales previsiones sobre dicha

responsabilidad estatal contenidas en la legislación administrativa.¹¹⁸

Conforme al segundo párrafo del artículo 113 constitucional, se instituye que la Responsabilidad Patrimonial del Estado por los daños que se cause en los bienes o derechos de los particulares, derivados de su actividad administrativa irregular, será objetiva y directa.¹¹⁹ La modificación constitucional se apoyó en los postulados de la teoría de la lesión antijurídica, por ello la Responsabilidad Patrimonial del Estado establecida en el artículo 113 de la Constitución Federal, devino objetiva y directa.

Del citado párrafo, se desprende el derecho subjetivo público de los particulares para exigir una indemnización, acorde a las bases, límites y procedimientos previstos en las leyes. Al mismo tiempo se reformó la denominación del Título

¹¹⁸ Diario Oficial de la Federación de 14 de junio de 2002.

¹¹⁹ Una visión crítica respecto de la reforma constitucional de 2002, cf. Marín González, Juan Carlos (coord.), Responsabilidad patrimonial del Estado, México, Editorial Porrúa, unam, itam, 2004.

Cuarto de la Constitución federal, a efecto de incluir la referencia a la responsabilidad patrimonial del Estado.¹²⁰

Tanto del segundo párrafo incorporado al artículo 113 constitucional, como del transitorio único del decreto de la reforma constitucional de 2002, se desprenden los principios básicos del sistema de la Responsabilidad Patrimonial del Estado: 1) el principio de legalidad de la responsabilidad patrimonial estatal, en el sentido de que resulta ineludible la creación de ordenamientos legales por los cuales se conduzcan las peticiones, los procedimientos, las resoluciones y las formas de entregar las indemnizaciones; 2) el principio de prosecución procedimental, mediante el cual los reclamantes de pago de daños y perjuicios deben incoar una instancia con miras a obtener una resolución que determine la procedencia de su petición, a efecto de evitar las “indemnizaciones de hecho”¹²¹; 3) el principio de previsión presupuestal, indica la necesidad de que los presupuestos de egresos contengan las partidas que sostengan los pagos de las indemnizaciones, con lo que además

¹²⁰ Castro Estrada, Álvaro, “La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo”, en Damsky (h), Isaac Augusto, López Olvera, Miguel Ángel y Rodríguez Rodríguez, Libardo (coords.), Op. Cit. supra nota 6, pp. 533-556.

¹²¹ Castro Estrada, Álvaro, Responsabilidad..., cit. nota 1, p. 251.

se cumple el principio de legalidad presupuestal señalado en el artículo 126 de la Constitución federal; y 4) el principio de disponibilidad presupuestal, por el que al fijarse los montos de las partidas presupuestales, no deben ser de tal magnitud que afecten el cumplimiento de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

4.1. Lineamientos generales de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2004, y entró en vigor el 1º de enero de 2005. Este ordenamiento legal reglamenta el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución General de la República y en términos generales señala cuáles son los entes públicos federales que pueden generar la Responsabilidad Patrimonial del Estado, las causas excluyentes de la responsabilidad, la previsión y disponibilidad patrimonial, el régimen de las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial (bases, montos, orden de pago), el procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), la concurrencia de entes a los que se

les imputa la generación de daños, y el derecho del Estado de repetir contra los servidores públicos.

Sin embargo, la deficiente regulación del capítulo III de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado provocó equívocos en su interpretación y cumplimiento por las Salas Regionales del TFJFA, instituyéndose en algunos casos “reclamos” (considerados como procedimientos fuera de juicio, no sujetos al principio contradictorio, regulados por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) y cuyas resoluciones eran susceptibles de impugnación ante sala regional diversa en vía jurisdiccional) y en otros casos se estimó que la forma de exigir el pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado debería tramitarse mediante el tradicional juicio contencioso administrativo, en ejercicio de la plena jurisdicción o contencioso objetivo,¹²² y regulado *in extenso* por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA).

¹²² Fix-Zamudio, Héctor, op. cit supra nota 14, El Colegio Nacional, 1983, p. 60; id., “Justicia Administrativa en México”, en VV. AA., Conferencias Magistrales, México, Instituto Federal de Defensoría Pública, 2002, p. 39; y Nava Negrete, Alfonso, “Setenta años del Tribunal Administrativo Federal en México”, en Fernández Ruiz, Jorge y Santiago Sánchez, Javier, Contencioso administrativo, México, unam, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 246-249.

Esta ambivalencia de parte del contencioso administrativo federal, naturalmente, propició inseguridad jurídica tanto a las víctimas como a los entes públicos requeridos de pago, lo que finalmente desembocaba en un retardo en el cumplimiento del mandato y el fin contenidos en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional y de algunas previsiones contenidas en el transitorio único del Decreto de la Reforma Constitucional de junio de 2002.

Después de casi dos años de vigencia de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se presentó una iniciativa de reformas a dicho ordenamiento y a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, por integrantes de la mesa directiva de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores, a efecto de depurar el abigarrado conjunto de la primera ley federal y de incorporar reglas adjetivas especiales para la materia de la responsabilidad patrimonial del Estado en la segunda.¹²³ El decreto por el que se reforman la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y la Ley Federal del Procedimiento Contencioso

¹²³ La iniciativa aparece en la Gaceta del Senado de 15 de agosto de 2007.78 Revista del Instituto de la Judicatura Federal NÚM. 28.

Administrativo apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de junio de 2009.

El ámbito orgánico de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su versión original, resultó amplio: señala como sujetos de la ley, calificados como “entes públicos federales”, a los tres poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los tribunales administrativos federales y a “cualquier otro ente público de carácter federal” (artículo 2).

El capítulo III de la multicitada ley, dedicado a los procedimientos de responsabilidad patrimonial, propició una equívoca interpretación respecto a la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Se previó que los procedimientos de reclamación serían incoados a instancia de parte interesada (artículo 17).

Conforme al artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la víctima presentaría su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa “conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, situación que llevó a algunas salas regionales de dicho tribunal y a los tribunales colegiados de circuito a concluir que en esta hipótesis normativa se estaba ante un procedimiento de tipo administrativo, una actuación de un tribunal administrativo fuera de juicio, bajo el régimen de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, y calificado como un “reclamo”,¹²⁴ a pesar de que el segundo párrafo de dicho precepto prevé que los particulares formularán una “demanda”, lo que acentuaba el equívoco en la interpretación, pues si la ley indicaba que la petición de indemnización sería formulada mediante una demanda, entonces se podría pensar que estábamos ante un juicio y no en una especie de vía previa no jurisdiccional, calificada como administrativa. Las salas regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ajustarían su actuación conforme a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y no de acuerdo a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

¹²⁴ Sobre la figura del reclamo administrativo, cf. Rejtman Farah, Mario, Impugnación judicial de la actividad administrativa, Buenos Aires, La Ley, 2000, pp. 19-32, y López Olvera, Miguel Alejandro, La instancia administrativa, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ediar, 2008, pp. 62-70.

El nuevo artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al señalar que el interesado en obtener una indemnización de parte de una dependencia o entidad u organismo constitucional autónomo (eliminando la innecesaria referencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actuando como un órgano más bien administrativo) debe atender lo dispuesto por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, extiende el ámbito orgánico de aplicación de este último ordenamiento hacia los órganos constitucionales autónomos (Instituto Federal Electoral, Banco de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Inegi, universidades públicas dotadas de autonomía). Si bien es cierto que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo se ha entendido como un ordenamiento propio del Derecho administrativo, su aplicabilidad a los reclamos enderezados hacia los poderes de la Unión, de ninguna manera menguaría la autonomía de éstos y en cambio propiciaría un ámbito de legalidad, seguridad y certeza jurídica para los reclamantes de indemnización. Quedó intocado el segundo párrafo del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, con lo que se mantiene la figura de la “demanda” que los particulares deben presentar ante la

dependencia, entidad u órgano constitucional autónomo, cuando propiamente estamos ante una petición o una instancia.

El artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado fijaba los requisitos mínimos de las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa recaídas a las “reclamaciones” y el artículo 24 del mismo ordenamiento legal establecía la procedencia de impugnar las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que negasen la indemnización o que no satisficiesen las pretensiones del reclamante ante el mismo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ahora por vía jurisdiccional, y el artículo 19 de la citada Ley indicaba que dicha vía jurisdiccional se regiría por el Código Fiscal de la Federación, disposición que quedaría desfasada con la expedición de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.¹²⁵ En lo concerniente a la plena jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esta última ley carecía de disposiciones especiales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

¹²⁵ La LFPCA apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1o. de diciembre de 2005. Dicha ley entró en vigor el 1o. de enero de 2006.

El artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado fue actualizado, respecto a la aplicabilidad de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo como el ordenamiento procesal de la reclamación seguida en sede jurisdiccional. Sin embargo, por armonía legal, su lugar resulta más propio como el segundo párrafo del artículo 24 del mismo ordenamiento.

El nuevo artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado debe interpretarse en un sentido amplio. Además de proscribir la mención del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como el órgano calificador de la procedencia de la indemnización exigida por un particular, entendido por un sector de la jurisprudencia del poder judicial federal como una sede administrativa como se verá más adelante, el nuevo precepto hace mención a “las resoluciones que dicte el ente público federal...”. Este precepto tiene concordancia con el artículo 2º de la misma Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que enumera a los Poderes Federales y a los Órganos Públicos de la Federación que dan pie a la Responsabilidad Patrimonial Estatal, por su actividad administrativa irregular, los que son calificados como

Entes Públicos Federales. Así que el contenido del nuevo artículo 23 debe ser atendido por esos entes, sin distinción alguna.

Por lo que hace al contenido del reformado artículo 24, que abandona la duplicidad competencial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe observarse que el objeto de la impugnación viene a ser las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen una indemnización o que, por su monto, no satisfagan al interesado.

En este aspecto, debemos atender que, en este artículo 24, el legislador circunscribió el objeto de la impugnación a las resoluciones provenientes de dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que atienden los reclamos por daños y perjuicios causados por la actividad administrativa irregular imputados a sus agentes.

De acuerdo con la reforma de junio de 2009, nuevamente una resolución administrativa, que finaliza el procedimiento de reclamo, vuelve a ser la causa eficiente del juicio de responsabilidad patrimonial del Estado ante el Tribunal Federal

de Justicia Fiscal y Administrativa, pues dicha resolución causará agravio al particular reclamante, al negarle la indemnización o plantearle un monto indemnizatorio inferior a sus pretensiones.

De esta reforma se observa que las víctimas deben agotar el procedimiento administrativo de reclamo ante las dependencias y entidades de la administración pública federal así como ante los organismos constitucionales autónomos, de forma obligatoria. En el caso de las autoridades administrativas (dependencias y entidades), el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de acuerdo con la reforma de junio de 2009, asume la competencia para conocer de los juicios promovidos contra las resoluciones definitivas recaídas en los reclamos mencionados, o sea no conoce directamente de las acciones administrativas irregulares. En estricto sentido, quedarían fuera de la competencia de este tribunal, las resoluciones de los reclamos tramitados ante la Procuraduría General de la República. Es de esperarse que, desde una perspectiva teleológica, si sean consideradas las resoluciones de dicha Procuraduría.

Es improcedente extender la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que controle la legalidad de las resoluciones recaídas a los reclamos dirigidos a los poderes de la Unión, en virtud de que sería una invasión inadmisibles tratándose del Poder Judicial de la Federación, y un supuesto no autorizado por la Constitución en los casos de las resoluciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Respecto del Poder Legislativo Federal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tiene competencia tratándose de las resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79, cuarto párrafo, de la Constitución Federal),¹²⁶ y en cuanto al poder ejecutivo, se ha considerado que sus actos son inatacables ante dicho tribunal administrativo por exclusión de su competencia constitucional (artículo 73, fracción XXIX-H, de la Ley fundamental).

Por los mismos motivos, tampoco es factible extender la competencia material del contencioso administrativo federal

¹²⁶ Esta competencia del TFJFA fue elevada al máximo nivel normativo de conformidad con el “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de mayo de 2008.

hacia las resoluciones de los órganos constitucionales autónomos en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, ya que precisamente la autonomía de éstos se vería comprometida.

Sin embargo, y a fin de no crear “inmunidades del poder”,¹²⁷ es necesario que se establezca en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, de forma indubitable, la competencia para conocer directamente de la reclamación por los daños causados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, con motivo a su irregular actividad.

La nueva redacción del segundo párrafo del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es desafortunada. En la versión primigenia de dicho párrafo se preveía que los plazos de prescripción para reclamar la indemnización serían interrumpidos al iniciarse los procedimientos jurisdiccionales, a través de los cuales se impugnase la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios, imputables a

¹²⁷ García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Madrid, Editorial Civitas, 1987, p. 22.

los entes públicos federales. Sin embargo, de forma incomprensible, el legislador ordinario federal sustituyó la referencia de “procedimiento de carácter jurisdiccional” por la de “procedimiento de reclamación”, lo que torna incomprensible el nuevo texto normativo, como se puede apreciar a continuación:

Los plazos de prescripción previstos en este artículo, se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de reclamación, a través de los cuales se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios.

Como se nota, el nuevo texto legal altera la idea originaria: que en el caso de que el particular promoviese la vía jurisdiccional para impugnar los actos administrativos que, al mismo tiempo, fuesen lesivos de su patrimonio o integridad personal, se interrumpirían los plazos para formular la reclamación ante el ente respectivo. Esto es, que la reclamación se seguiría por cuerda separada respecto de la impugnación de los actos administrativos, prefiriéndose que primero se resolviesen los medios de defensa contra los actos

administrativos, para después proceder a la tramitación del reclamo.

Sin embargo, la versión reformada resulta tórpida y propiciadora de errores, ya que el procedimiento de reclamación es ajeno a la impugnación de los actos administrativos de los que presuntamente surgen los daños y perjuicios objeto del reclamo. Es obvio que el precepto debe volver a su texto anterior.

Resulta importante la adición del artículo 50-A a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, aunque con algunas deficiencias de técnica legislativa, por el que se establecen los elementos mínimos de las sentencias de las salas regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que determinen la responsabilidad patrimonial del Estado: discernir la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida, así como valorar los daños y perjuicios causados; establecer el monto de la indemnización, aclarando los criterios para su cuantificación, y en los casos de concurrencia en la producción de los daños, la sentencia definirá la graduación correspondiente para su

aplicación a cada caso particular. Por cierto, en la fracción III del nuevo artículo 50-A, el dedicado a la concurrencia, se hace referencia a “los criterios de impugnación”, cuando en realidad se debe tratar de los “criterios de imputación” de los hechos atribuibles a quienes participaron en la generación de los daños: es un error proveniente desde la iniciativa y que permaneció incólume en todo el procedimiento legislativo.

Se adicionó un inciso d) a la fracción V del artículo 52 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, que precisa que las sentencias de plena jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de declarar la nulidad de la resolución impugnada (la del reclamo, en el caso que nos ocupa), reconocerán la existencia de un derecho subjetivo y condenarán al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

4.2. Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial

El procedimiento de reclamación por responsabilidad patrimonial se conforma de dos vías o instancias: la

administrativa y la jurisdiccional. La primera ante la propia autoridad presuntamente responsable, y, la segunda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Los principios básicos del sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado son *a)* de legalidad, *b)* de prosecución procedimental, *c)* de previsión presupuestal y *d)* de disponibilidad presupuestal, como se aprecia en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, y del transitorio único del decreto de la reforma constitucional del 2002, por la que se creó el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

En especial, destacamos que mediante el *principio de prosecución procedimental*, los reclamantes de pago de daños y perjuicios deben formular una instancia ante el órgano estatal en el que esté adscrito el servidor público, que con su actuación administrativa causó dichos daños, a fin de que, previa substanciación del procedimiento en los términos de la correspondiente ley de responsabilidad patrimonial del Estado, se dicte una resolución determinante de la procedencia de su petición, ya sea concediendo o negando la indemnización.

4.2.1 Vía administrativa

La primera instancia del procedimiento de reclamación por responsabilidad patrimonial se realiza ante el órgano al que se le impute la supuesta actividad administrativa irregular, bajo las reglas de la Ley federal de Procedimiento Administrativo. Los artículos 17 y 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establecen:

“...Artículo 17.- Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada.

ARTÍCULO 18.- La parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, 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...”

En tales condiciones, las disposiciones adjetivas aplicables a la responsabilidad patrimonial serán sustancialmente las que rigen a los procedimientos administrativos contenidos en la Ley Federal de Procedimiento administrativo, es decir, mediante escrito, el cual debe reunir los requisitos de forma correspondientes, en el que se deberá acreditar el interés jurídico con el que se promueve; describir con claridad los hechos o abstenciones en las que incurrió, supuestamente, la autoridad a la que se le imputa la actividad administrativa irregular y los efectos de ésta en la persona o bienes del reclamante; y, las pruebas que se ofrezcan para demostrar los extremos de la reclamación. Esta última parte es sumamente importante, ya que como veremos posteriormente, la

carga de la prueba es precisamente para el reclamante. Agotado el procedimiento, se dictará resolución, debidamente fundada y motivada, en la que se determine si ha lugar o no al pago de la indemnización respectiva. En caso de que se haya negado el pago de la indemnización, o que exista inconformidad del reclamante por el monto cuantificado para la indemnización, se podrá acudir en vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El procedimiento administrativo de reclamación resulta indefectible, es una carga de las víctimas del daño estatal y un deber para las autoridades del Estado, a fin de procurar superar la práctica viciosa y patrimonialista de las llamadas “indemnizaciones de hecho”,¹²⁸ que eran prontamente cubiertas por las autoridades ante el acaecimiento de daños, especialmente catastróficos y con fines de difuminar la cobertura mediática sobre la incuria en el ejercicio del poder público, en especial su versión administrativa.

El procedimiento administrativo de reclamación o de responsabilidad patrimonial del Estado, por la regulación

¹²⁸ Álvaro Castro Estrada, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 1997, p. 251.

supletoria de la LFPA, queda sujeto a la anterior relación de los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad, buena fe, *in dubio pro actione* y oficiosidad, sin demérito de otros que la doctrina administrativista ha desenvuelto y que puedan resultar acordes a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.¹²⁹ Además resulta extensible a la tramitación de dicho procedimiento de reclamación, el conjunto de obligaciones administrativas enumeradas en el artículo 16 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

4.2.2. Vía Jurisdiccional

Como se señaló en la parte final del apartado precedente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el órgano competente para conocer en segunda instancia del procedimiento de reclamación por responsabilidad patrimonial. Cabe hacer mención que la vía jurisdiccional ante el Tribunal es

¹²⁹ Sobre aportaciones doctrinales con respecto a los principios del procedimiento administrativo, resultan altamente recomendables las obras de Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *op. cit.* (*supra* n. 11), pp. 437-445; Allan R. Brewer-Carias, *Principios del procedimiento administrativo*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 141-169; y Francisco López menudo, “Los principios generales del procedimiento administrativo”, *Revista de administración pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 129, Madrid, sep-dic. 1992.

optativa, ya que el reclamante puede intentar ésta instancia o el recurso administrativo, tal y como lo contempla el artículo 24 de la Ley de la materia que establece lo siguiente:

“...Artículo 24.- Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa...”

El procedimiento de reclamación por la vía jurisdiccional no es propiamente un juicio, ya que si bien son aplicables las reglas de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, no menos cierto es que en la especie no estamos en presencia de una acción que persiga declarar la validez o nulidad de un acto administrativo, sino el reclamar el pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial de una autoridad administrativa; en otro orden de ideas, la naturaleza del procedimiento de reclamación por responsabilidad es distinta al de un juicio, propiamente dicho, contencioso administrativo.

Tal aseveración es sustentada por diversos criterios emitidos por los tribunales federales en materia de amparo, que vale la pena transcribirlos:

Registro No. 170608 Localización: Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente:
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI,
Diciembre de 2007 Página: 1811 Tesis: VI.3o.A.301 A
Tesis Aislada Materia(s): Administrativa
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. Con la entrada en
vigor de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial
del Estado el 1o. de enero de 2005, el legislador
encomendó al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y
Administrativa la tarea de conocer de un nuevo
procedimiento sui géneris por virtud del cual los
gobernados pueden exigir del Estado la responsabilidad

patrimonial derivada de su actividad irregular, reconociéndoles el derecho a una indemnización. Ahora bien, los artículos 17 a 26 del citado ordenamiento regulan lo relativo al aludido procedimiento, destacando que da inicio con la presentación de una reclamación ante el citado tribunal, a la que normalmente debe recaer una resolución que autorice o niegue la indemnización respectiva, asistiendo al reclamante el derecho de impugnar directamente por vía jurisdiccional ante el propio tribunal, aquellas determinaciones que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan su pretensión. Así, el referido procedimiento puede tener dos instancias, la primera, que inicia con motivo de la mencionada reclamación, cuya procedencia no está supeditada a los requisitos de una demanda de nulidad convencional, pues su propósito no es anular un acto de autoridad administrativa sino condenar a la demandada al pago de una indemnización por el daño causado con motivo de su actuar irregular; y la otra, que da inicio con el dictado de la resolución que niega o autoriza la indemnización o que no satisface al reclamante. Por tanto, para que proceda una reclamación de

responsabilidad patrimonial (primera instancia), sólo se exige que el particular acompañe a su promoción los documentos que demuestren la existencia de una "actividad administrativa irregular del Estado" y una lesión patrimonial producida a raíz de ella, pues éstos le permitirán acreditar ante la Sala la responsabilidad que pretende, en términos del artículo 22 de la comentada ley; por lo que, es ilegal el desechamiento de la reclamación bajo el argumento de que debe cumplir con los requisitos propios de una demanda de nulidad convencional, pues los fines que ambas persiguen son diferentes. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo directo 331/2007. Inmobiliaria Tolin, S.A. de C.V. 6 de septiembre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Alejandro Ramos García.

Registro No. 168039 Localización: Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente:
Semana Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX,
Enero de 2009 Página: 2827 Tesis: I.1o.A.165 A Tesis

Aislada Materia(s): Administrativa

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. Ni del proceso legislativo que dio origen a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ni de los preceptos que la integran, se advierte que hubiera sido intención del legislador establecer como requisito de procedencia de la reclamación indemnizatoria la existencia de una resolución por la cual se hubiera obtenido la revocación o nulidad del acto que el particular considere lesivo, pues el Estado puede realizar un sin fin de actos que, aun cuando no sean impugnables, son susceptibles de causar daños y perjuicios en los derechos de los gobernados. En tal virtud, la procedencia de dicha acción y su consecuente estimación por parte del Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativa únicamente está supeditada a la demostración de la existencia de un acto administrativo irregular que hubiera causado un menoscabo a un particular que no tuviera obligación de soportar. Desde luego, la falta de impugnación del acto perjudicial, en los casos en que sí pueda combatirse, es una cuestión que, en todo caso, repercute en detrimento del reclamante al tener la dificultad de probar en el procedimiento indemnizatorio las razones por las cuales no tenía obligación de soportar el daño sufrido en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimarlo; sin embargo, tal omisión tiene relevancia y trasciende al fondo del asunto por cuanto a la falta de acreditamiento de los extremos de la acción intentada, pero que no constituye un motivo de improcedencia que dé lugar a su desechamiento o sobreseimiento. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 182/2008. White Waters Trading, S.A. de C.V. 11 de julio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Joel Carranco Zúñiga. Secretario: Agustín Gaspar Buenrostro Massieu.

Conforme a los criterios transcritos, es evidente que el procedimiento de reclamación por responsabilidad patrimonial, por su propia y especial naturaleza, no sigue los lineamientos estrictos del juicio contencioso administrativo, sin embargo, es recomendable cumplir con los requisitos de forma a que hace mención el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, independientemente de cumplir con los anexos a que se refiere el numeral 15 del propio dispositivo legal. Agotado el procedimiento, la Sala correspondiente dictará una sentencia en la que determinará la procedencia o no de la reclamación, en su caso, así como en el caso de inconformidad en el monto de la indemnización, éste será confirmado o modificado. Consideramos que aplicando la generalidad regulada en la ley procesal, por lo que hace a los medios de impugnación, en contra de la sentencia dictada por el órgano jurisdiccional procederá el amparo directo, en el caso del particular, o el recurso de revisión para el caso de la autoridad, ambos que se tramitarán ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.

4.3. Análisis al artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

En la actualidad, en México, el tratamiento jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado ha sido tortuoso y tardío, no obstante una de las más importantes batallas por la instauración de un verdadero Estado de Derecho ha sido precisamente la concerniente a la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Efectivamente, el principio de garantía patrimonial constituye, junto con el de legalidad, uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho al corresponderse con la prerrogativa o facultad de los individuos a conservar la integridad del valor económico de sus derechos e intereses frente a las privaciones singulares de que éstos puedan ser objeto por parte de los poderes públicos.

La responsabilidad patrimonial del Estado y la correspondiente obligación de indemnizar los daños causados por su actividad, ha sido consagrada constitucionalmente en el art. 113, el cual establece que:

“La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causa 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”.

En ese sentido, con la finalidad de hacer efectiva esa garantía el 31 de diciembre de 2004, se publica la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado reglamentaria del artículo 113 constitucional antes citado.

En lo que aquí interesa la citada ley en sus artículos 1º, 4º, 18 y 24 establecen:

“...ARTÍCULO 1.- 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.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate...”.

“...ARTÍCULO 4.- *Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población...”*

“...ARTÍCULO 18.- La parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, 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 24.- Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán

impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa...”

Atendiendo a la literalidad de los preceptos antes transcritos, se pueden realizar los siguientes comentarios:

La obligación de indemnizar los daños que sean consecuencia de actividad estatal y que los particulares no tengan el deber jurídico de soportar está jurídicamente garantizada a rango constitucional. Esta garantía aparentemente se encuentra respaldada con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual establece de manera específica las reglas a que debe sujetarse el procedimiento correspondiente.

En ese orden de ideas, el problema a plantearse obedece precisamente a lo tortuoso y tardío de ese procedimiento. En efecto, sostengo lo anterior porque la ley de la materia en su artículo 18 establece que la parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a

lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; por su parte, el diverso 24 de la misma ley prevé que las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. De lo anterior, se colige que el procedimiento por el cual se reclame una indemnización con motivo a un daño por la actividad irregular del estado, deberá tramitarse en primera instancia ante la propia autoridad u órgano que causo ese daño, y que solo ante una resolución contraria a los intereses del particular se proseguirá en segunda instancia en la vía jurisdiccional, aplicándose en este último caso la ley federal del procedimiento contencioso administrativo.

Lo anterior, además de retardar la impartición de justicia, contraviene los principios de seguridad jurídica e imparcialidad con que deben resolverse las controversias, en la medida que en nuestro sistema jurídico mexicano nadie puede ser juez y parte en una contienda judicial

De ahí que sí el procedimiento en primera instancia es substanciado por la propia autoridad u órgano que causo el daño, es de suponerse que su resolución será contraria a los intereses del particular afectado, lo que implica que se instaure un nuevo procedimiento de carácter jurisdiccional en segunda instancia y por tanto innecesario el desahogo del primero.

Al respecto es importante destacar que el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, antes de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio del 2009, no establecía como requisito de procedibilidad que la reclamación se hiciera ante la dependencia u autoridad presuntamente responsable, sino que dicha reclamación podía realizarse directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, situación esta última que a criterio del suscrito verdaderamente garantizaba el estado de derecho a los afectados, en la medida que al ser el aludido tribunal un órgano ajeno a la controversia en esta materia la imparcialidad en su resolución también se garantizaba en sus resoluciones.

Propuesta de reforma

Por lo antes expuesto se propone reformar el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial en los términos siguientes:

Texto actual:

“...ARTÍCULO 18.- La parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, 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.”

Propuesta de reforma:

“...ARTÍCULO 18.- La parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, para que ésta a su vez la remita inmediatamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quien substanciará el procedimiento respectivo conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso 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.”

En el mismo sentido, el artículo 24 de la misma ley federal será objeto de la siguiente reforma:

Texto actual:

“...ARTÍCULO 24.- Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

Propuesta de reforma:

“...ARTÍCULO 24.- Las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente.”

Conclusiones

1. Con la modificación a la nomenclatura del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”, se presenta una política pública incluyente, que se perfecciona con la adición del segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dedicada a la responsabilidad patrimonial, directa u objetiva del Estado, cuya sistematización era pretendida desde 1994, y alcanzada sólo por algunas entidades federativas, pero careciendo del marco constitucional que ocho años más tarde se aporta.

La responsabilidad patrimonial del Estado ha evolucionado de forma tal que ha transitado de la irresponsabilidad estatal hasta llegar a ser establecida como una responsabilidad objetiva y directa, y de las distintas teorías que la han justificado como una institución de derecho público, se ha llegado a la teoría de la lesión antijurídica que considera que el particular tiene derecho a obtener una indemnización en virtud de haber sufrido una afectación en sus bienes y derechos, sin que exista una obligación jurídica de soportar la lesión.

En el amplio concepto de justicia administrativa, la responsabilidad del Estado es un medio auxiliar de la jurisdicción administrativa, entendido como una forma preventiva de generación o solución de conflictos entre la administración pública y los particulares que evite su planteamiento ante los tribunales administrativos.

La adición de un párrafo segundo al artículo 113 de la Constitución General de la República inauguró una nueva etapa en la trayectoria de la responsabilidad patrimonial del Estado, al fijarla como objetiva y directa, abandonando la regulación de dicha institución en el esquema establecido en los Códigos

Civiles. La teleología de la modificación constitucional fue establecer las bases y principios de derecho público a que deberían someterse los poderes legislativos encargados de expedir las leyes reglamentarias en materia de responsabilidad del Estado, en todos los órdenes del sistema federal mexicano.

2. A partir del 14 de junio de 2002, el sistema jurídico mexicano inició un gran paso hacia la integración de un pleno Estado de derecho, al incluir en la Constitución Federal la garantía de integridad patrimonial de los individuos, con el establecimiento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, objetiva y directa, el cual se completó con la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada el 31 de diciembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.

3. Ha sido largo el camino por establecer un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, derivada de un mal ejercicio de la función administrativa, en el ordenamiento jurídico, conforme a) aumenta la presencia estatal en la sociedad; b) se vuelven complejos los problemas que deben ser atendidos por la autoridad, sobre todo la administrativa; c)

surgen problemas novedosos, si atendemos a los avances tecnológicos y científicos, los nuevos comportamientos sociales, y d) aumenta la conciencia social respecto de los derechos que pueden hacerse valer, en especial, los de carácter constitucional, exigiendo, con mayor fuerza, su respeto y eficacia. Estas consideraciones han ido propiciando la necesidad de instaurar un sistema de responsabilidad patrimonial estatal efectivo, a fin de que se respete la integridad patrimonial de los gobernados cuando sufren daños por causa de una actividad estatal contraria a derecho o a los criterios generales que deben regir su desempeño.

4. No obstante el avance producido en la normatividad, nos encontramos ante la perspectiva de una realidad jurídica que promete muchas complicaciones; no sabemos cuál será el resultado de esta regulación. El propósito ha sido bueno; no sabemos cuál será su efecto. La ley presenta diversas incongruencias y contradicciones, pero resulta un instrumento que podrá ajustarse a nuestra realidad. Lo importante será la respuesta de la población.

Particularmente destaca el enorme esfuerzo de los tribunales colegiados de circuito para interpretar las disposiciones originales del Capítulo III de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que establecían una doble competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de los procedimientos administrativos de reclamo y de los juicios de impugnación contra las resoluciones de dichos reclamos. Dichas disposiciones legales propiciaban un estado de inseguridad jurídica, para los particulares, para las autoridades llamadas por el contencioso administrativo y para el prestigio del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que también enfrentaba diversidad de criterios en materia de responsabilidad patrimonial estatal.

Sabemos que nuestra cultura es ajena a las reclamaciones en contra del Estado. La experiencia nos ha demostrado que no obstante haber tenido un instrumento de reclamación directa, como fue la vía establecida en la Ley Federal de Depuración de Créditos a cargo del gobierno federal, su aplicación fue deficiente. Ahora contamos con una nueva regulación legal, pero no podemos asegurar sus resultados.

Bibliografía

Bibliográficas.

Abrevaya, Alejandra Débora. El Daño y su Cuantificación Judicial. Ed. Abeledo Perrot, 2008.

Arteaga Nava, Elisur. Garantías Individuales. Oxford University Press, México, 2009.

Ascencio Romero, Ángel. Teoría General del Proceso. Trillas, México, 2010.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 2009.

Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Porrúa, México, 2009.

Carbonell, Miguel. Los Derechos Fundamentales en México. Porrúa, México, 2009.

Carpizo, Enrique. Derechos Fundamentales Interpretación Constitucional. Porrúa, México, 2009.

Carranza Latrubesse, Gustavo. Responsabilidad del Estado por su Actividad Licita. Abeledo Perrot. 1998.

Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Constitucional. Cárdenas, México, 2004.

Castro Estrada, Álvaro. Nueva Garantía Constitucional la Responsabilidad Patrimonial. Porrúa, México, 2005.

Castro Estrada, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado. Porrúa, México, 2006.

Cisneros Farías, Germán. Interpretación de la Ley. Trillas, México, 2009.

Cisneros Farías, Germán. Justicia Administrativa. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Limusa S.A. de C.V., México, 2009.

Esquivel Vázquez, Gustavo Arturo. La prueba en el contencioso federal. Porrúa, México, 2009.

Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo y Administración Pública. Porrúa, México, 2009.

Fix Zamudio, Héctor. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Porrúa, México, 2009.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 2009.

García Toma, Víctor. Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Palestra Editores. México, 2008.

Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Oxford University Press, México, 2009.

González García, Julio V. Alcance del Control Judicial de las Administraciones Públicas. McGraw Hill de México, México 1996.

González Pérez, Jesús. Contencioso Administrativo y la Responsabilidad del Estado. Abeledo Perrot, 1988.

González Pérez, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal. Porrúa, México, 2006.

Izquierdo Muciño, Martha Elba. Análisis Jurídico de la Evolución de las Acciones 1995-2004. Flores Editor y Distribuidor. México, 2010.

Juárez Mejía, Godolfino Humberto. Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativa. Porrúa, México, 2004.

Lan Arredondo, Arturo Jaime. Sistemas Jurídicos. Oxford University Press, Usa, 2008.

Margain Manautou, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Porrúa, México, 2004.

Nava Negrete, Alfonso. Justicia Administrativa en México. Fundación Universidad de Derecho. México, 2002.

Orozco Garibay, Pascual Alberto. Derecho Constitucional Mexicano, El Estado Mexicano su estructura. Porrúa, México, 2009.

Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso. Oxford University Press, México, 2010.

Patiño Manffer, Ruperto. Derecho Constitucional Temas de Actualidad. Porrúa, México, 2009.

Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Porrúa, México, 2005.

Quiroz Acosta, Enrique. Teoría de la Constitución. Porrúa, México, 2010.

Ramírez Chavero, Iván. Juicio Contencioso Administrativo. Sista S.A. de C.V., México 2008.

Reglero Campos, Fernando I. Tratado de la Responsabilidad Civil. Editorial Aranzadi, México 2007.

Rojas Caballero, Ariel Alberto. Las Garantías Individuales en México. Porrúa, México, 2009.

Sánchez Pichardo, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Porrúa, México, 2006.

Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. El Derecho de la Defensa en las Actuaciones Administrativas. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo. México, 2001.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 2004.

Sierra Gil de la Cuesta, Ignacio. Tratado de Responsabilidad Civil. Bosch, 2008.

Silva Meza, Juan N. Derechos Fundamentales. Porrúa, México, 2009.

Soberanes Fernández, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. Porrúa, México, 2009.

Tamayo Jaramillo, Javier. Tratado de Responsabilidad Civil. Editorial Legis de México. México, 2008.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 2009.

Torres Estrada, Pedro Rubén. Reforma Constitucional sus Implicaciones Jurídicas. Porrúa, México, 2010.

Treviño Garza, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. Porrúa, México, 2004.

Vega Ruiz, Juan Francisco. Daño Moral en el Servidor Público Federal por Juicio de Responsabilidad. Montealto EDRS, México, 2008.

2. Legislativas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Código Civil Federal.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional al artículo 113 segundo párrafo de la Constitución Federal, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 22 de abril de 1999.

3. Jurisprudenciales.

Séptima Época. Instancia: Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: 36. Sexta Parte. Página: 122. REPARACION DEL DAÑO EXIGIBLE AL ESTADO Y MUNICIPIOS (LEGISLACION DEL ESTADO DE PUEBLA).

Novena Época. Instancia: Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta. Tomo: VI. Agosto de 1997. Página: 722. ESTADO, RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL, POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS (LEGISLACION DEL ESTADO DE MEXICO).

5. Electrónicas.

El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana. Gustavo M. Mexueiro Nájera. Consultada en www.cesop.gob.mx el día 23 de junio de 2010.

La justicia administrativa, el procedimiento administrativo y la responsabilidad patrimonial del estado. Lucinda Villarreal Corrales. Consultada en www.biblio.juridicas.unam.mx el día 23 de junio de 2010.

La responsabilidad del estado en las tendencias recientes del nuevo federalismo. Sara Luz Quiroz Ruiz. Consultada en www.letrasjuridicas.com el día 23 de junio de 2010.

La Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “*Notas sobre el segundo párrafo del artículo 113 Constitucional*”. Lic. Miguel

Pérez López. Consultada en www.tfjfa.gob.mx el día 11 de septiembre de 2011.

La responsabilidad patrimonial del Estado bajo la lupa de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. Miguel Pérez López. Consultada en www.ijf.cjf.gob.mx/revista/ el día 23 de junio de 2010.

La responsabilidad resarcitoria y el derecho de repetición en el estado de Guanajuato. Alejandro Sánchez García. Consultada en www.upload.wikimedia.org/ el día 20 de noviembre de 2011.

La responsabilidad civil como antecedente de la responsabilidad patrimonial directa y objetiva del estado. Roberto Torres Herrera. Consultada en www.biblio.juridicas.unam.mx el día 20 de noviembre de 2011.

La Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. Consultada en www.biblio.jurídicas.unam.mx el día 23 de junio de 2010.

David Cienfuegos Salgado, “Responsabilidad estatal y error judicial en México”, *Lex, Difusión y Análisis*, tercera época, año VI, número 62, agosto de 2000. Consultada en www.juridicas.unam.mx el día 20 de noviembre de 2011.

Análisis teórico-estructural de la responsabilidad patrimonial del Estado en México. (Parte I). Consultada en www.uia.mx/uiainstitucional/dh/pdf/ el día 23 de junio de 2010.

El carácter objetivo del Sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado en México. *Dr. Adrián Joaquín Miranda Camarena y Dra. Claudia Verónica Gómez Varela*. Consultada en www.doctrina.vlex.com.mx/ el día 23 de junio de 2010.

El juicio político y la responsabilidad patrimonial del Estado en el ordenamiento mexicano. Héctor Fix-Zamudio. Consultada en www.iidpc.org el día 20 de noviembre de 2011.

El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana. Gustavo M. Mexueiro Nájera. Consultada en www.diputados.gob.mx el día 01 de diciembre de 2011.