



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

"ANALISIS JURIDICO DE LA NUEVA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y SU  
IMPACTO EN LA FINANZAS PUBLICAS"

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
RAFAEL CASTREJON SALGADO



DIRECTOR DE TESIS: LIC. IGNACIO RAMOS ESPINOSA

CIUDAD UNIVERSITARIA





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Ciudad Universitaria, 3 de agosto de 2006.

**LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA,**  
Director del Seminario de Derecho Administrativo  
Facultad de Derecho  
Universidad Nacional Autónoma de México.  
Presente.

**Muy respetable Señor Director.**

Le comunico que el **C. Rafael Castrejón Salgado**, quien bajo mi dirección tiene inscrito en ese Seminario a su digno cargo, el trabajo recepcional titulado **"Análisis Jurídico de la Nueva Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y su Impacto en las Finanzas Públicas"**, ha finalizado su investigación.

En esa virtud y tomando en cuenta que el trabajo realizado por el tesista constituye una investigación seria y de excelente calidad académica, sustentada tanto en la bibliografía nacional y extranjera, así como en la legislación y jurisprudencia aplicables; ruego a Usted que, de no tener inconveniente, autorice la tesis concluida que adjunto se servirá encontrar y que cuenta con la aprobación del suscrito, a fin de que el referido alumno proceda con los trámites respectivos para presentar su examen profesional.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE,  
POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU

  
**LIC. IGNACIO RAMOS ESPINOSA**  
Presidente del Tribunal Universitario  
Universidad Nacional Autónoma de México



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 11 agosto de 2006

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, Castrejón Salgado Rafael con numero de cuenta 400103426 ha elaborado la tesis denominada "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA NUEVA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y SU IMPACTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS", bajo la dirección del Lic. Ignacio Ramos Espinosa y recomendaciones del Seminario y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

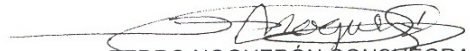
Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
El Director del Seminario

  
PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO



C.c.p.- Dr.- Fernando Serrano Migallón.-Director de la Facultad de Derecho.- presente.

## **AGRADECIMIENTOS**

A mis profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, por su invaluable labor en la formación de profesionistas.

Al Lic. Ignacio Ramos Espinosa, director de mi tesis, por la confianza depositada y colaboración para logro de esta meta.

Al Lic. Alejandro Sosa Arciniega, a quién agradezco me haya adoptado como su discípulo, otorgado todo su generoso apoyo en mi formación como abogado y, principalmente por ofrecerme su amistad.

Al Lic. Pedro Noguereón Consuegra, por su dedicado trabajo en la revisión final de esta tesis.

## DEDICATORIAS

A la Universidad Nacional Autónoma  
de México, *alma mater*.

A Mamá, por tu confianza, dedicación y amor. Sin tu apoyo, esta meta hubiese sido imposible de alcanzar. Todo mi amor y gratitud.

A Papá, porque en tu cariño y carácter encontré siempre la fortaleza para continuar. Con amor y agradecimiento.

A mi hermana, Lucía, por ser el motivo de mi esfuerzo. Gracias por tu apoyo incondicional y por regalarme tantos momentos de alegría. Te amo.

A familiares y amigos, por los momentos compartidos y los que están por venir.

# **ANÁLISIS JURÍDICO DE LA NUEVA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y SU IMPACTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS**

## **ÍNDICE**

### **INTRODUCCIÓN**

#### **CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES**

##### **Disposiciones jurídicas anteriores a la Revolución de 1910**

##### **Disposiciones jurídicas posteriores a la Revolución de 1910**

Ley de Reclamaciones del 24 de Noviembre de 1917

Ley de Reclamaciones del 30 de Agosto de 1919

##### **Reclamaciones Internacionales**

Reclamaciones entre Estados Unidos Mexicanos y Estados Unidos de América

Reclamaciones entre Estados Unidos Mexicanos y otros Estados

##### **Normas jurídicas específicas que regularon supuestos de responsabilidad del Estado en el Derecho Mexicano**

Ley de expropiación (D.O.F, México, 25 de Noviembre de 1936)

Ley de Vías Generales de Comunicación (D.O.F, México, 19 de febrero de 1940)

Ley de Depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal (D.O.F, México, 31 de diciembre de 1941)

Ley de Responsabilidad Civil por daños nucleares (D.O.F, México, 31 de diciembre de 1971)

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D.O.F, México, 31 de diciembre de 1976)

Ley del Servicio Postal Mexicano (D.O.F, México, 24 de diciembre de 1986)

Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (D.O.F, México, del 27 de diciembre de 1991)

##### **La responsabilidad civil subsidiaria y solidaria del Estado en México**

Análisis de la Responsabilidad Civil del Estado en México

Artículo 1913 del Código Civil Federal. Fundamento de la Responsabilidad Objetiva

##### **La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

#### **CAPÍTULO 2. REFORMA AL ARTÍCULO 113° CONSTITUCIONAL**

**Decreto 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**

## **Estudio de los conceptos fundamentales derivados de la reforma al artículo 113 constitucional**

Responsabilidad patrimonial como responsabilidad objetiva y directa, y la actividad administrativa irregular

### **Régimen de transitoriedad de la reforma**

#### **Omisión Legislativa**

Vacatio Legis

Publicación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado del 30 de diciembre del 2004

Legislación local

## **CAPÍTULO 3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**

### **Objeto Normativo**

#### **Estudio de los conceptos sustantivos contemplados en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado**

Responsabilidad extracontractual objetiva y directa

Actividad administrativa irregular

Daño

Nexo causal

Indemnización

Ente público federal

### **Conceptos adjetivos establecidos en la ley**

Régimen de supletoriedad

Reglas de prescripción

### **Procedimiento para el pago de indemnizaciones**

Substanciación del procedimiento ante el órgano competente

Formas para acreditar la responsabilidad patrimonial del Estado

Contenido de las resoluciones

El pago de las indemnizaciones

Facultad establecida en la ley a favor de los entes públicos federales para la celebración de convenios finales

## **CAPÍTULO 4. IMPACTO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

### **Finanzas Públicas**

Impacto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)



Disponibilidad presupuestaria  
Modelos para el pago de indemnizaciones  
Las indemnizaciones como prioridad en el gasto público

## **Del Derecho del Estado de Repetir contra los Servidores Públicos**

**CONCLUSIONES**

**BIBLIOGRAFÍA**

**HEMEROGRAFÍA**

**LEGISLACIÓN**

**DECRETOS**

**ENCILOPEDIAS Y DICCIONARIOS**

**INTERNET**

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad plantear la problemática que enfrentan los entes públicos federales para dar cumplimiento a las indemnizaciones en materia de responsabilidad patrimonial.

El 87 por ciento del gasto del Gobierno Federal está previamente comprometido (véase *GUTIÉRREZ, Jerónimo, LUJAMBIO, Alonso, VALADÉS, Diego, El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada. UNAM, México, 2001*). La existencia de leyes que asignan gasto, los compromisos contractuales crecientes del Gobierno Federal, las múltiples necesidades que enfrenta la población y la falta de una reforma integral en materia fiscal impiden al Estado cumplir con todas las funciones a las que esta destinado.

Las indemnizaciones por concepto de responsabilidad patrimonial del Estado son obligaciones que implican erogaciones a cargo de los entes públicos responsables. Los presupuestos de estos entes están comprometidos en un porcentaje importante, con ellos debe garantizarse el cumplimiento de sus programas y proyectos de gobierno, de las obligaciones derivadas de diversos ordenamientos normativos, así como atender las necesidades prioritarias de los gobernados, entre otras cosas.

Es necesario encontrar mecanismos jurídicos que permitan a los entes públicos federales responder con dichas indemnizaciones, garantizando el cumplimiento de las autoridades y, con ello, el Estado de Derecho en nuestro país.

La presente investigación se compone de cuatro capítulos y abarca, entre otros temas: (i) los antecedentes de la figura jurídica de responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro país; (ii) un análisis de la reforma constitucional que instauró dicha figura jurídica en nuestro orden normativo; (iii) el estudio de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y (iv) el análisis del impacto en la finanzas del Estado que se deriva de la incorporación de esta figura en nuestro sistema jurídico. Finalmente, se proponen una serie de acciones que tienen fundamento jurídico en la legislación vigente y que permitirían al Estado enfrentar las contingencias antes señaladas.

## **CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES**

Este primer capítulo es una síntesis de lo que la doctrina de nuestro país ha considerado como aquellos ordenamientos jurídicos fundamentales de naturaleza administrativa, que constituyen los antecedentes del reconocimiento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México (Estados Unidos Mexicanos); así como de aquellas Convenciones en virtud de las cuales, el Estado Mexicano se ha reconocido responsable patrimonialmente frente a otros países de la comunidad internacional.

Otro punto de reflexión corresponde al análisis de aquellas leyes que a lo largo de nuestra historia jurídica regularon aspectos inherentes a la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado.

### **1.1 Disposiciones jurídicas anteriores a la Revolución de 1910**

Los primeros antecedentes registrados por la doctrina en esta materia datan de 1821, con la Orden del 25 de octubre de 1821 que mandaba se reunieran y clasificarán las escrituras y documentos para reorganizar el crédito nacional, cuando apenas había triunfado el ejército trigarante.

Con fecha 23 de febrero de 1822 se expidió la Ley de Pensiones para viudas y huérfanos de los soldados insurgentes y españoles; por la cual el Estado Mexicano asumió la responsabilidad de los daños causados a extraños y enemigos, que en el caso, se trataba de los españoles.

El Decreto de Juan Álvarez de octubre de 1855, se conoció con el nombre de “Ley de Reclamaciones”, misma que reconoció las deudas contraídas por los caudillos de la revolución, tuvo por objeto indemnizar a las víctimas por daños causados por acciones bélicas.

Con fecha posterior, se expidieron en Veracruz las Leyes de Juárez, del 11 de febrero, 25 de marzo y 17 de diciembre de 1860, en las cuales se acordó una indemnización a las víctimas de los daños en sus bienes muebles e inmuebles, ocurridos durante el bombardeo en Veracruz.

Todos estos ejemplos anteriores a la Revolución de 1910, se basaron en el principio de la *responsabilidad objetiva*; como lo señala J. Zevada: “estas leyes se fundamentan en la idea del riesgo que la guerra genera, ajena a la necesidad de comprobar la culpabilidad en el ejercicio de su función de guerra. En efecto el legislador solo tomó en cuenta que se había producido un daño que era necesario reparar, por lo que podemos afirmar que el legislador se basó en el principio de responsabilidad objetiva”.<sup>1</sup>

## **1.2. Disposiciones jurídicas posteriores a la Revolución de 1910**

Continuando con el análisis de los antecedentes de la responsabilidad patrimonial del Estado, en este punto estudiaré dos importantes disposiciones

---

<sup>1</sup> ZEVADA, Ricardo J. “*Soberanía y responsabilidad*”, tesis profesional, Facultad Nacional de Jurisprudencia, Revista de Ciencias Sociales, México, 1925. Cit. por Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 135.

normativas, la Ley de Reclamaciones del 24 de Noviembre de 1917 y la Ley, del mismo nombre, del 30 de agosto de 1919.

### **1.2.1. Ley de Reclamaciones del 24 de Noviembre de 1917 (fecha de entrada en vigor)**

Esta ley tuvo su antecedente en la Ley de Reclamaciones de fecha 31 de mayo de 1911, misma que por resultar imprecisa e insuficiente, fue sustituida por la de 1917. En el año de 1911 se expiden los Decretos del 31 de mayo y 30 de julio, por los cuales se creó y reglamentó la Comisión Consultiva de Indemnizaciones por los daños producidos en la revolución de 1910, dicho decreto fue complementado en 1913.

Con fecha posterior, Venustiano Carranza, en uso de facultades extraordinarias expide la Ley de Reclamaciones de 1917 que vino a sustituir la de 1911, en virtud de la cual se instituyeron dos comisiones.

La primera de ellas tenía por objeto establecer la responsabilidad del Estado por daños sufridos en la persona o en la propiedad de los particulares a consecuencia de los movimientos revolucionarios ocurridos en la República de 1910 a 1917, así como regular las correspondientes reclamaciones al mismo. La segunda comisión sería de apelación para los extranjeros que hubieran objetado los fallos de la primera.

Las reclamaciones debían estar fundadas en daños causados por fuerzas revolucionarias reconocidas como tales por los gobiernos legítimos, y los

causados por los mismos gobiernos en ejercicio de sus funciones y durante la lucha contra los rebeldes.

Según dicha Ley, no podían reclamarse indemnizaciones por perjuicios, entendidos éstos como las ganancias o beneficios futuros que se dejan de obtener con motivo del daño.

Esta Ley no indicaba claramente el criterio de imputación de la responsabilidad del Estado, ya que solo hablaba de la relación de causalidad entre el daño y la actividad desempeñada por las fuerzas revolucionarias o militares en ejercicio de sus funciones, en consecuencia se podría afirmar que el criterio seguido era el objetivo.

### **1.2.2. Ley de Reclamaciones del 30 de Agosto de 1919 (fecha de entrada en vigor)**

Esta ley, según los considerandos del Decreto respectivo, tuvo por objeto reformar la Ley de Reclamaciones de 1917 aunque propiamente no fue una reforma sino una nueva ley que abrogó la anterior, con el fin de prestar especial atención a los daños causados por muerte o lesiones que no estaban expresamente incluidos en la ley de 1917.

En su artículo 3 fracción IV estableció, como su objeto, las reclamaciones fundadas en daños provocados por forajidos o rebeldes siempre que se comprobare que el daño se consumó a consecuencia de algún acto, lenidad u omisión imputables a las autoridades legítimas encargadas de dar garantías.

Asimismo, el artículo 6 señaló que podrían ser objeto de indemnización los daños y perjuicios causados por muerte o lesiones, siempre que no hubiere mediado imprudencia y provocación imputable a la víctima.

Al igual que la Ley de Reclamaciones de 1917, la Ley de 1919 estableció como único criterio de imputación el nexo de causalidad entre el daño y los movimientos revolucionarios; sin embargo, con respecto de los daños causados por forajidos o rebeldes, se exigía demostrar que habían sido consumados por algún “acto, lenidad u omisión” imputable a las autoridades.

Según Barrero Stahl: “podríamos considerar que se atribuía la responsabilidad del Estado en virtud de la falta de seguridad y orden jurídico. Si las autoridades tenían por tarea asegurar la pacífica y ordenada convivencia y se producían daños, aquellas responderían por no haber obrado con eficacia. El servicio a su cargo no había funcionado debidamente. Se presumía la falta o falla en la actividad pública que no tenía que ser probada por el reclamante ni oficiosamente por la Comisión que conociera de la reclamación, pues la Ley no lo menciona. Al presumirse la falta de servicio, el criterio de imputación era el objetivo.”<sup>2</sup>

La Ley de 1919 al igual que su antecedente de 1917 estableció la no indemnización de los perjuicios, lo anterior exceptuando los producidos con la muerte del particular, ya señalados con anterioridad.

---

<sup>2</sup> BARRERO STHAL, Jorge, “*La Responsabilidad Civil de la Administración Pública*”, tesis profesional, Escuela Libre de Derecho, México, 1997. Cit. por Castro Estrada, Álvaro, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, 2ª ed., México, Porrúa, 2000, p.p 138 y 139.



### **1.3 Reclamaciones Internacionales**

En el presente inciso analizaré aquellas Convenciones que a lo largo de la historia ha celebrado nuestro país con el fin de reconocerse responsable patrimonialmente frente a otros Estados. Para esto, me basaré en investigaciones que la doctrina de nuestro país ha realizado con el fin de demostrar que el Estado Mexicano se ha reconocido responsable patrimonialmente frente a la comunidad internacional.

#### **1.3.1 Reclamaciones entre Estados Unidos Mexicanos y Estados Unidos de América**

En el año de 1825, el tema de las reclamaciones internacionales comenzó a tomar importancia en la relación entre estos países. Sin embargo, como se expondrá a continuación, fue a partir de la Revolución Mexicana cuando aumentan considerablemente las reclamaciones por daños causados en las propiedades e intereses no solo del país vecino sino de varios Estados más.

La relación, en materia de reclamaciones, entre México y Estados Unidos de América comienza con la celebración en el año de 1868 de una Convención para el fallo de las reclamaciones que cualquiera de los dos países tuviera contra el gobierno del otro, por perjuicios causados con posterioridad a la celebración del Tratado de Guadalupe-Hidalgo firmado entre ambos países el 2 de febrero de 1848.

La citada Convención de 1868 creó una Comisión Mixta que inició el estudio de las reclamaciones en 1870, las reclamaciones de Estados Unidos versaron principalmente sobre daños a las personas o propiedades causados en las revoluciones, sumando un total de 1017 reclamaciones del país antes señalado.

Otra fecha importante es la del 31 de mayo de 1911, día en el que el Congreso Federal de México expide una ley para crear una partida especial del presupuesto, con el objeto de cubrir las indemnizaciones por daños causados durante la Revolución Mexicana. Con este antecedente, Venustiano Carranza, promulga la Ley de Reclamaciones de 1917 que, como se apuntó anteriormente, creaba dos comisiones: la primera encargada de conocer todas las reclamaciones de nacionales o extranjeros por daños sufridos en los movimientos revolucionarios; la segunda Comisión sería de apelación, para aquellos extranjeros que objetarán los fallos de la primera.

De esta forma, en el mes de agosto de 1919 se expide la Ley de Reclamaciones (1919), que tuvo por objeto ampliar la jurisdicción de las comisiones señaladas, para conocer de los daños ocasionados después de 1917.

En 1920, Obregón con el objeto de restablecer el crédito exterior, lograr el reconocimiento de Estados Unidos como gobierno legítimo y debido a múltiples presiones políticas externas, declaró públicamente su disposición para crear

Comisiones Mixtas de Arbitraje que conocieran de reclamaciones presentadas por extranjeros contra el Estado Mexicano.

Por lo anterior, en 1923 fueron celebradas en México una serie de conferencias, a partir de las cuales se firma la Convención General de Reclamaciones misma que estableció el ajuste de todas las reclamaciones entre ambos países, presentadas desde el 4 de julio de 1868 y que hubieran quedado pendientes de cumplimiento.

Las características de esta Convención, según el apunte de Luís Miguel Díaz fueron:

1. “En su artículo 1 se estableció la llamada “*institución jurídica de asignación*”, que consistía en que cualquier daño causado por el gobierno mexicano a una sociedad mexicana, no quedaría sujeto a la exclusiva jurisdicción nacional, sino que podría ser materia de reclamación internacional, siempre que un extranjero tuviera en la misma algún interés como socio acreedor.
2. En su artículo 5 se indicó que para el efecto de determinar la validez o admisión de cualquier reclamación por la Comisión, no se requería que el extranjero hubiese agotado los recursos legales establecidos por las leyes del país. Según advierte el citado autor lo dispuesto por este

precepto violentaba el Principio de Derecho Internacional relativo al agotamiento de recursos internos”.<sup>3</sup>

“Con base en la citada Convención General de Reclamaciones de 1923, fue creada una Comisión General, ante la cual se presentaron 2781 reclamaciones por Estados Unidos, relacionadas principalmente a expropiaciones individuales, homicidios, injurias y arrestos; y un total de 836 por México, en materia de expropiación de tierras y en relación al bombardeo de Veracruz. Para 1931, la Comisión General había resuelto favorablemente 139 reclamaciones norteamericanas y nueve mexicanas.

Por otra parte, el 10 de septiembre se lleva al cabo la Convención Especial de Reclamaciones, en la que fue establecida la Comisión Especial, misma que se ocupó de las reclamaciones provenientes por daños causados durante el período revolucionario de 1910 a 1920. En esta Convención se establece la llamada institución jurídica de asignación y nuevamente se renuncia al principio de Derecho internacional que obliga al agotamiento de recursos previos”.<sup>4</sup>

Como consecuencia de las negociaciones para lograr un arreglo total de las reclamaciones, emanaron dos actos jurídicos suscritos por ambos gobiernos en 1941:

---

<sup>3</sup> DÍAZ, Luis Miguel (compilador), “*México y las Comisiones Internacionales de reclamación*”, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 1983. Cit. por Castro Estrada, Álvaro, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 2000, p.p 141 y 142.

<sup>4</sup> *Ibidem.* p. 142

1. “Se fijó un instrumento por el cuál se estableció un procedimiento de avalúo pericial internacional para determinar el monto de las compensaciones a los estadounidenses que hubieren sido afectados por actos del gobierno de México en sus propiedades, derechos e intereses, con relación a la industria del petróleo, y
2. El segundo acto fue la Convención para el Arreglo de Reclamaciones, que tuvo como finalidad concluir con todas las reclamaciones registradas ante la Comisión General de Reclamaciones”<sup>5</sup>.

Durante el mismo año se expidió un acuerdo mediante el cual se dispuso que se formularia una ley para el ajuste, valorización y pago de las reclamaciones pendientes entre ambos gobiernos. “En virtud de este acuerdo y de la Convención citada anteriormente, las citadas reclamaciones perdieron su carácter internacional, convirtiéndose en obligaciones de carácter interno que cayeron dentro de la competencia de la Secretaría de Hacienda”.<sup>6</sup>

En 1942 se expidió la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, misma que facultó al Ejecutivo para depurar y reconocer las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal y que se hallarán pendientes de pago. Fueron exceptuadas de tal depuración los créditos resultantes de Convenios de Reclamaciones y cualesquiera otros concertados

---

<sup>5</sup> *Ibíd.* p. 143

<sup>6</sup> *Ídem.*

con países extranjeros”<sup>7</sup>. El análisis de este importante antecedente será realizado en páginas posteriores.

### **1.3.2 Reclamaciones entre Estados Unidos Mexicanos y otros Estados**

Con motivo de la Revolución Mexicana se originaron múltiples reclamaciones por daños causados en las propiedades e intereses de varios países.

“En 1925 México y Alemania acordaron una Convención que tenía por objeto indemnizar a aquellos ciudadanos alemanes perjudicados por actos revolucionarios comprendidos entre 1910 y 1920”<sup>8</sup>.

“El 25 de Noviembre del mismo año fue celebrada una Convención con España, misma que creó la Comisión Especial de Reclamaciones Pecuniarias, está conocería de todas las reclamaciones contra México, de las perdidas y daños sufridos en sus personas y bienes, de súbditos o protegidos y de las sociedades españolas; o por los daños ocasionados a los intereses de los mismos, durante el período comprendido entre el 20 de noviembre de 1910 y el 31 de mayo de 1920”<sup>9</sup>.

De forma similar en 1927 se firmó la Convención sobre Reclamaciones Pecuniarias; con Italia, la cual creó una Comisión que conocería de todas las

---

<sup>7</sup> *Ídem.*

<sup>8</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, “*La Responsabilidad Patrimonial del Estado*”, 2<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 2000.p.143.

<sup>9</sup> *Ídem.*

reclamaciones contra México por las pérdidas o daños resentidos por súbditos o sociedades italianas.

Sobre las dos últimas convenciones señaladas, es decir las celebradas con España e Italia, cabe señalar que al igual que la Convención General de Reclamaciones signada por nuestro país con Estados Unidos, en ambas no se respeta el Principio de Derecho Internacional referente al agotamiento previo de los recursos legales internamente establecidos.

Como conclusión, puedo afirmar que todas las Comisiones citadas en este punto de la investigación fueron establecidas en mayor o menor grado para resolver fundamentalmente reclamaciones de ciudadanos o Estados extranjeros en contra de nuestro país.

Pero como advierte Luis Miguel Díaz; “....por intereses a veces coyunturales pero siempre en un plano de desigualdad, las relaciones internacionales de México, no con rara frecuencia, quedaron plasmadas en convenios de reclamaciones que se apartaron del derecho y la equidad”.<sup>10</sup>

“Ejemplo de lo anterior lo constituyó la llamada “institución de asignación”; así como la renuncia de nuestro país a la regla de Derecho Internacional relativa al agotamiento de los recursos previos, señalados ya con anterioridad. Sin

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p.145.

embargo, la historia muestra que México se ha reconocido civilmente responsable en muy diversas ocasiones frente a otros Estados”<sup>11</sup>.

#### **1.4 Normas jurídicas específicas que regularon supuestos de responsabilidad del Estado en el Derecho Mexicano**

A lo largo de nuestra historia jurídica, en nuestro país han existido diversos ordenamientos que, en su momento, regularon algunos elementos o supuestos inherentes a la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado. Asimismo, coexisten hoy con la nueva Ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113° constitucional diversas disposiciones que de forma dispersa y aislada, regulan distintos elementos o supuestos de la figura jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Por lo tanto, tomando como base lo escrito por la doctrina mexicana, me enfocaré en este punto al análisis de estas leyes con el fin de demostrar la necesidad que tuvo el estado Mexicano de reconocerse responsable patrimonialmente en diferentes momentos de la historia de nuestro país.

Para el análisis de estas disposiciones jurídicas he tomado como referencia la cronología que de las mismas realizó el Dr. Álvaro Castro, cabe señalar que algunas de las normas aquí señaladas han perdido su vigencia, pero constituyen importantes antecedentes; otras por el contrario, continúan siendo parte de nuestro Derecho Positivo. Sin perjuicio de integrar otras y de señalar

---

<sup>11</sup> *Ídem.*



el impacto sufrido a las mismas con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado procederé al estudio de las mismas.

#### **1.4.1 Ley de expropiación (D.O.F, México, 25 de Noviembre de 1936)**

El artículo 1 de esta Ley establece aquello que será considerado como utilidad pública. A su vez, el artículo 2 señala que en tales casos, previa declaración del Ejecutivo, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

Como señala el Dr. Castro Estrada en referencia a la expropiación: “ésta es la más importante limitación al derecho de propiedad, respecto de la cual la Ley Suprema reconoce una “*indemnización*”, después de emitida la declaración correspondiente, habida cuenta del reconocimiento de la obligación que el Estado tiene de reparar los daños y perjuicios que con su actuar puede producir en el patrimonio de los particulares.”<sup>12</sup>

El artículo 10 de la Ley de Expropiación reformado en el año de 1993, con motivo de los cambios que sufrió nuestro sistema normativo, para adecuarse a lo concertado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte del mismo año, establece:

---

<sup>12</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *op. cit.* nota 8, p. 147.

Artículo 10. “El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.”

Importante resultó esta reforma ya que obliga a fijar el monto del bien expropiado de acuerdo a su valor comercial, y ya no en cuanto a su valor fiscal como se hacía antes de la reforma de 1993, que en primera instancia resulta más justo.

La Ley de Expropiación establece un importante supuesto de la responsabilidad patrimonial: la indemnización.

#### **1.4.2 Ley de Vías Generales de Comunicación (D.O.F, México, 19 de febrero de 1940)**

Esta ley reguló dos supuestos muy claros de la responsabilidad patrimonial del Estado, no obstante que los supuestos que se señalan fueron derogados por el artículo segundo transitorio de la Ley de Aviación Civil (D.O.F del 12 de mayo de 1995), resulta importante conocerlos.

El primero se refería a los *daños ocasionados a terceros por la operación de una aeronave*.

Artículo 351 Libro IV “Comunicaciones Aeronáuticas”, Capítulo XIII “De las Responsabilidades por Daños”, Sección Tercera “De los Daños a Terceros”:

“Cuando por la operación de una aeronave o por objetos desprendidos de la misma se causen daños a las personas o a las cosas que se encuentren en la superficie, nacerá la responsabilidad con solo establecer la existencia del daño y su origen.

Esta responsabilidad recaerá sobre quien tenga, ya sea la propiedad, o la posesión de la aeronave.”

Como lo señala el Dr. Castro Estada: “De esta disposición es relevante señalar la naturaleza objetiva de la responsabilidad patrimonial, ya que no existía requisito subjetivo alguno que probar por parte de las víctimas o de quienes operaban la nave, sino que bastaba establecer el daño y su origen”.<sup>13</sup>

Igualmente esta ley fijaba límites a la responsabilidad, modalidad frecuente en materia de responsabilidad, al establecer un monto máximo indemnizable.

El segundo supuesto, la Ley de Vías Generales de Comunicación establecía los derechos de los remitentes y, en materia de indemnizaciones, señalaba distintos supuestos, situaciones excluyentes y límites de responsabilidad.

#### **1.4.3 Ley de Depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal (D.O.F, México, 31 de diciembre de 1941)**

Esta ley es otro antecedente plausible pero deficiente y efímero en nuestro sistema jurídico en materia de responsabilidad patrimonial. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941, y entró en vigor el 1

---

<sup>13</sup> *Ibídem*, p. 149.

de enero de 1942, en tiempos del Presidente Manuel Ávila Camacho; de la cual realicé una breve referencia al tratar el tema de las reclamaciones internacionales.

El motivo por el cual se expidió dicha ley fue la apreciación conjunta realizada por el propio Presidente, por Antonio Carrillo Flores y Eduardo Suárez, entonces Secretario de Hacienda, en el sentido de que era injusto que se hubiesen liquidado las reclamaciones extranjeras y no se atendiesen las de los mexicanos.

En este sentido, se consideró que el artículo 1928 del Código Civil, no era suficiente para hacer efectiva la responsabilidad del Estado, pues esta se limitaba a los casos en que un funcionario causara daños en ejercicio de sus funciones, estando obligado a repararlos, con el riesgo de que no tuviera bienes para cumplir con la sentencia condenatoria. Además, la responsabilidad del Estado conforme al artículo 1928, era únicamente de tipo subsidiaria.

El anterior razonamiento fue el que motivó incluir en la Ley de Depuración de Créditos algunas disposiciones reguladoras de la responsabilidad patrimonial del Estado que significó un adelanto en la evolución de dicha figura en nuestro sistema normativo.

Ahora bien, el objeto de dicha Ley, según su artículo 1 fue que el Ejecutivo Federal, por conducto del Tribunal Fiscal de la Federación, depurara y reconociera las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal

nacidas de hechos jurídicos acontecidos durante el período entre el 1 de enero de 1929 y el 31 de diciembre de 1941, y que se encontraban pendientes de pago.

Otro importante punto de la ley, fue el de que la sentencia que dictará el Tribunal Fiscal se limitaba a declarar si está o no probada la existencia de un crédito a cargo del gobierno federal, y a fijar un monto, en su caso. Si el monto del crédito no pudiere determinarse, se absolvía al Estado.

Asimismo, es conveniente señalar que si bien el artículo 1 señalado limitó la depuración y reconocimiento de los créditos durante un período específico de tiempo, la propia ley en su artículo 10 amplió el objeto de la misma, con la declaración de la responsabilidad del Estado por los daños causados por la culpa del servicio, con la regulación de esta y del procedimiento para reclamarla.

Lo anterior, tenía por objeto derogar el principio de responsabilidad indirecta o subsidiaria consagrada en el artículo 1928 del Código Civil Federal, y establecer el de responsabilidad directa, adoptando para ello el criterio de imputación “falta del servicio público”, acogido por la doctrina y la jurisprudencia francesa.

El reconocer la responsabilidad directa del Estado, fue un gran logro, aunque se haya limitado a aquellos casos de daños producidos por el *funcionamiento anormal del servicio público*.

Dicha responsabilidad del Estado, *se limitó por el temor de provocar un gran detrimento en las finanzas del Estado*, por lo que la Ley dispuso que las reclamaciones de cualquier crédito para las que no hubiere asignación presupuestal en el año de su constitución, ni en el inmediatamente posterior, solo podrían entablarse durante el mes de enero del año siguiente, siendo éste un plazo muy breve.

Una vez ejecutada la acción contra el Estado en forma correcta y en tiempo, y dictada la sentencia que reconociera la obligación del Estado a indemnizar, podría ser que no se viera cumplida, argumentando la falta de partida presupuestal. Ante la negativa de pago, el afectado tenía que recurrir al amparo contra el incumplimiento de la sentencia para el efecto de que ordenará el pago contra la partida específica, en caso de que estuviera incluida en el presupuesto, o para el efecto de que se creará la partida necesaria, y en consecuencia, se realizará el pago respectivo con cargo a ella.

Como conclusión diré que a pesar de los vicios que presentó esta ley de 1941, la misma se considera en la actualidad un gran avance en la materia de responsabilidad patrimonial estatal, ya que en ésta se estableció una responsabilidad directa y no subsidiaria del Estado.

La Ley de Depuración de Créditos quedó abrogada por el Decreto por el que se abrogan diversas leyes<sup>14</sup> del Congreso de la Unión que publicó el entonces

---

<sup>14</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 14 de enero de 1988.

Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1988<sup>15</sup>.

#### **1.4.4 Ley de Responsabilidad Civil por daños nucleares (D.O.F, México, 31 de diciembre de 1971)**

Esta ley, publicada en 1974 y vigente en la actualidad, constituye un ejemplo de la responsabilidad objetiva civil del Estado, de la cual señalaré sus lineamientos fundamentales.

El artículo 1 de esta ley señala el objeto de la misma: “Artículo 1. La presente ley tiene por objeto regular la responsabilidad civil por daños que puedan causarse por el empleo de reactores nucleares y la utilización de sustancias y combustibles nucleares y desechos de estos”.

El artículo 3 en su inciso c) define en forma amplia el daño nuclear: “La pérdida de vidas humanas, las lesiones corporales y los daños y perjuicios materiales que se produzcan como resultado directo o indirecto de las propiedades radioactivas o de su combinación con las propiedades toxicas, explosivas u otras propiedades peligrosas de los combustibles nucleares o de los productos o desechos radioactivos que se encuentren en una instalación nuclear, o de las sustancias nucleares peligrosas que se produzcan en ella, emanen de ella, o sea consignadas a ella”.

---

<sup>15</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *op. cit.* nota 8, p.166.

Asimismo, este artículo en su inciso e) define lo que ha de entenderse por “operador nuclear” de la siguiente forma: “la persona designada, reconocida o autorizada por un estado en cuya jurisdicción se encuentre la instalación nuclear”.

Dicho inciso permite demostrar la relación que existe entre el Estado y sus agentes; y la responsabilidad que con respecto a esta relación el Estado adquiere, como lo advierte el Dr. Castro Estrada: “Esta disposición deja claramente establecida la relación orgánica que el legislador reconoce que existe entre el Estado y sus agentes; de manera tal que los daños personales y morales que se produzcan con la actuación del operador; es atribuible o imputable al mismo Estado, aun cuando la ley lo limita a ciertos supuestos, fuera de los cuales lo responsabiliza directamente”.<sup>16</sup>

Conforme al artículo 4 la responsabilidad civil del operador por daños nucleares es objetiva, y será responsable de los daños causados por un accidente nuclear que ocurra en una instalación nuclear a su cargo o, en el que intervengan sustancias nucleares peligrosas producidas en dicha instalación siempre que no formen parte de una remesa de sustancias nucleares como lo señala el artículo 5 de la propia ley.

El artículo 9 limita a un máximo la responsabilidad de los operadores; este límite esta determinado por la propia ley, en su artículo 14 señala: “Se establece como importe máximo de la responsabilidad del operador frente a

---

<sup>16</sup> *Ibídem*, p. 155.



terceros, por un accidente nuclear determinado, la suma de cien millones de pesos.

Respecto a accidentes nucleares que acaezcan en una determinada instalación nuclear dentro de un periodo de doce meses consecutivos, se establece como limite la suma de ciento noventa y cinco millones de pesos.

La cantidad indicada en el párrafo anterior, incluye el importe de la responsabilidad por los accidentes nucleares que se produzcan dentro de dicho periodo cuando en el accidente estén involucradas cualesquiera substancias nucleares peligrosas o cualquier remesa de substancias nucleares destinadas a la instalación o procedentes de la misma y de las que el operador sea responsable”.

De forma similar, el artículo 18 fija los limites de responsabilidad en aquellos casos productores de daños nucleares personales: “El importe de la responsabilidad económica por daños nucleares personales es:

- a) En caso de muerte el importe del salario mínimo general vigente en el distrito federal multiplicado por mil;
- b) En caso de incapacidad total el salario indicado en el inciso a) multiplicado por mil quinientos; y,
- c) En caso de incapacidad parcial el salario indicado en el inciso a) multiplicado por quinientos.

El monto de esta indemnización no podrá exceder del límite máximo establecido en la presente ley y en su caso se aplicara a prorrata.

Los daños de esta índole causados a trabajadores del responsable se indemnizaran en los términos de las leyes laborales aplicables al caso.”

Por otra parte, el artículo 11 exonera al operador en los siguientes eventos: “Cuando los accidentes nucleares sean directamente resultantes de acciones de guerra, invasión, insurrección u otros actos bélicos, o catástrofes naturales, que produzcan el accidente nuclear”. De la misma forma el artículo 13° exonera al operador si prueba que la persona que sufrió los daños nucleares los produjo o contribuyo a ellos por negligencia inexcusable o por acción u omisión dolosa.

#### **1.4.5 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D.O.F, México, 31 de diciembre de 1976, hoy abrogada por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria)**

El análisis de la presente ley resulta importante para esta investigación, debido a la reforma de su artículo segundo el 10 de enero de 1994. Dicha reforma, incluyó por primera vez de manera expresa en nuestro orden normativo el concepto de responsabilidad patrimonial del Estado, al menos en lo que respecta al reconocimiento de esta figura jurídica en un ordenamiento específico en materia de gasto público federal.

El texto del artículo 2 de la referida Ley estableció: “El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y *por concepto de responsabilidad patrimonial*, que realizan:

I. El Poder Legislativo,

II. El Poder Judicial,

III. La Presidencia de la República,

IV. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República,

V. El Departamento del Distrito Federal,

VI. Los organismos descentralizados,

VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria,

VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

Sólo para los efectos de esta Ley, a las instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos antes citados se les denominará genéricamente como "entidades", salvo mención expresa".

La misma ley en su artículo 16° señala la forma en que se deberá integrar el Presupuesto de Egresos de la Federación: "El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las Fracciones I a IV del Artículo 2 de esta Ley.

El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá también, en capítulo especial, las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades relacionadas en las Fracciones VI a VIII del propio Artículo 2 de esta Ley, que se determine incluir en dicho presupuesto.

Cabe señalar que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en vigor desde el 1 de abril del 2006, incorporó en su articulado algunas de las disposiciones antes mencionadas.

#### **1.4.6 Ley del Servicio Postal Mexicano (D.O.F, México, 24 de diciembre de 1986)**

La presente ley, en vigor desde el 24 de marzo de 1987, en su artículo segundo transitorio dispuso la derogación de los artículos 421 al 522 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, artículos que regulaban la materia de comunicaciones postales y que se han comentado con anterioridad.

En la ley del Servicio Postal Mexicano se pueden observar distintos supuestos o elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado.

El Capítulo X de la ley en comento hace referencia al llamado “límite de responsabilidades”; transcribiré las disposiciones de mayor relevancia para la materia de este trabajo.

Art. 31°. “Respecto de la correspondencia y los envíos *no se asumirá responsabilidad alguna*:

I.- Cuando se haya entregado a las personas que tengan derecho a recibirla.

II.- Por haber transcurrido seis meses a partir de la fecha de su depósito, sin que se haya hecho reclamación.

III.- Por haber transcurrido un mes, contado desde la fecha en que se hubiera notificado al interesado la indemnización que señala esta Ley por la pérdida de la pieza, sin que el mismo haya ocurrido a cobrar su importe.

IV.- Por pérdida debida a caso fortuito o fuerza mayor.

V.- Por correspondencia o envíos decomisados por autoridad competente.

VI.- Por correspondencia o envíos que hayan sido dañados por empaque inadecuado.

Del Capítulo XI estas disposiciones son la de mayor relevancia:

Art. 35. “*Cesará toda responsabilidad* respecto de la correspondencia o envíos con reembolso:

I.- Por haber pagado al remitente el valor que fijó para su cobro, o porque el documento que ampare el reembolso haya prescrito.

II.- Por su devolución al remitente.

III.- Por haber transcurrido seis meses, a partir de la fecha de su depósito, sin que se haya presentado reclamación por falta de liquidación o devolución.

IV.- Por haber transcurrido un mes, contado desde la fecha en que se hubiera notificado al interesado la indemnización que señala esta Ley, de la pérdida de la pieza sin que el mismo haya ocurrido a cobrar su importe.

V.- Por pérdida debida a caso fortuito o fuerza mayor.

VI.- *Por el pago de la indemnización.*

VII.- Porque hayan sido decomisados por autoridad competente.

VIII.- Porque hayan sido dañados debido a su empaque inadecuado.”

Del Capítulo XII que se refiere al Seguro Postal debemos citar los dos siguientes artículos:

Art. 37. “El *servicio de seguro postal* consiste en la obligación que se contrae en la prestación del servicio, de responder, *aun en los casos fortuitos o de fuerza mayor*, por la pérdida de la correspondencia o de los envíos o por faltantes o averías de su contenido, hasta por la cantidad en que se hubiera asegurado.”

Cabe señalar el tipo de la responsabilidad de este seguro, el cual es verdaderamente amplio; toda vez que, la obligación de responder comprende aún los casos fortuitos y los de fuerza mayor.

Art. 41. “Cesará la responsabilidad respecto de la correspondencia y envíos asegurados:

I.- Por su entrega en los términos de esta Ley, a la persona legalmente autorizada para recibirlos, o por su devolución al remitente.

II.- Por haber transcurrido 6 meses a partir de la fecha de su depósito sin que se haya presentado reclamación alguna.

III.- Por haber transcurrido tres meses contados desde la fecha en que se hubiera notificado al interesado el otorgamiento de la indemnización respectiva, sin que el mismo haya ocurrido a cobrar su importe.

IV.- *Por el pago de la indemnización.* “

Los artículos anteriormente transcritos establecen importantes supuestos de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado que fueron incorporados a nuestro Derecho con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y que por lo tanto constituyen un antecedente importante de la misma (límites a la responsabilidad, eximentes a la responsabilidad, seguros, entre otros).

#### **1.4.7 Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (D.O.F, México, del 27 de diciembre de 1991)**

Esta ley, como su nombre lo indica, tiene como objeto principal la prevención y sanción de la tortura; debe destacarse de esta ley, la amplia reparación que el responsable debe cubrir por la comisión de alguno de los delitos previstos en dicho ordenamiento. Lo cual puede observarse en su artículo 10 que en su texto dice:

“El responsable de alguno de los delitos previstos en la presente ley estará obligado a cubrir los gastos de asesoría legal, médicos, funerarios, de rehabilitación o de cualquier otra índole, en que hayan incurrido la víctima o sus familiares, como consecuencia del delito. Asimismo, estará obligado a reparar



el daño y a indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos, en los siguientes casos:

I.- Pérdida de la vida;

II.- Alteración de la salud;

III.- Pérdida de la libertad;

IV.- Pérdida de ingresos económicos;

V.- Incapacidad laboral;

VI.- Pérdida o el daño a la propiedad;

VII.- Menoscabo de la reputación.

Para fijar los montos correspondientes, el juez tomará en cuenta la magnitud del daño causado.

El Estado estará obligado a la reparación de los daños y perjuicios, en los términos de los artículos 1927 y 1928 Código Civil Federal”.

La referida ley contiene elementos inherentes a la responsabilidad estatal subsidiaria y solidaria como se puede inferir por lo establecido en el último párrafo de su artículo 10.

### **1.5 La responsabilidad civil subsidiaria y solidaria del Estado en México**

Anterior a la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, éste respondía por los daños causados a los administrados siguiendo un régimen de responsabilidad civil, fundamentado principalmente por lo dispuesto en el artículo 1927 del Código Civil Federal.

Como uno de los antecedentes más importantes de la mencionada ley, y con apoyo en la doctrina de nuestro país haré un estudio del funcionamiento de este régimen, el cual estuvo en vigor en nuestro país hasta el 1 de enero del 2005.

Para comenzar debo señalar los distintos regímenes de responsabilidad civil extracontractual que a lo largo de la historia han existido, que serán por demás indicativos de la evolución en la concepción del Estado y como consecuencia; de sus obligaciones. Como lo señala Juan Carlos Marín:

“Históricamente, han existido cuatro regímenes de responsabilidad civil extracontractual:

1. Según la doctrina de la inmunidad de jurisdicción, el Estado no era responsable por los daños que a los particulares se causase. El origen de esta doctrina estaba en la idea de que el soberano establecía el Derecho pero no estaba sujeto a él.
2. Un segundo sistema distinguió entre los actos de autoridad, en los que se manifiesta el poder soberano del Estado y, en consecuencia, no le generaba responsabilidad, y los actos de gestión que sí generaba responsabilidad.
3. Un tercer modelo de responsabilidad asume que el Estado es responsable por los actos de sus órganos y funcionarios, a condición de que estos hayan actuado en infracción de un deber de cuidado. (culpa en sentido civil).
4. Finalmente, se acepta que el Estado puede responder según un sistema de responsabilidad objetiva basado exclusivamente en la causalidad entre la acción u omisión del órgano y el daño ocasionado al derecho de una persona.”<sup>17</sup>

Por lo anteriormente señalado, se puede concluir que el tercer modelo a que se refiere Juan Carlos Marín, se basaba en la responsabilidad civil

---

<sup>17</sup> MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos, “*La responsabilidad civil objetiva del Estado*” ¿Garantía ciudadana o soga para el Estado?, *El Mundo del Abogado*, Año V, núm. 149, mayo-agosto de 1999, p. 50.

extracontractual subjetiva; modelo que reguló la responsabilidad civil del Estado y del cual me ocupare en este inciso.

### **1.5.1 Análisis de la Responsabilidad Civil del Estado en México**

Para dar inicio a este estudio tendré que remontarme al Código Civil del Distrito Federal, aplicable a toda la República en materia federal, vigente a partir del 1 de octubre de 1932; que estableció en su artículo 1928 que: “El Estado tiene la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones”.

Este avance en la legislación civil, en cuanto al reconocimiento de la responsabilidad estatal quedaba supeditada a que: “... el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado”. Es decir, la responsabilidad que se incorporó con esta reforma legislativa fue *subsidiaria*.

Como señalan Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa: “La responsabilidad del Estado así reconocida resultaba muy limitada y, por lo tanto, dificultaba la obtención de resultados satisfactorios a los particulares, a quienes para obtener la reparación del daño les era indispensables primero, identificar, demandar y ganar (vencer en juicio) al funcionario que hubiese producido el daño en ejercicio de sus funciones; luego resultaba indispensable no poder

cobrar la reparación, por insolvencia del funcionario, para que finalmente, se procediera a demandar al Estado, como obligado subsidiario.”<sup>18</sup>

El 10 de enero de 1994, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó un Decreto que incluyó diversas reformas en materia de responsabilidades entre ellas: la del Estado.

El Decreto señalado reformó los artículos 1916, párrafos primero y segundo y los artículos 1927 y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal.

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

Señalan los autores antes citados: “De acuerdo con el texto transcrito, encontramos la plena diferenciación entre la responsabilidad *solidaria* y la *subsidiaria* del Estado, para así hallarnos frente a la posibilidad de demandar

---

<sup>18</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, “*Compendio de Derecho Administrativo*” Segundo Curso, 3<sup>a</sup>ed, Porrúa, México, 2004, p.255.

del Estado el pago de la responsabilidad en forma directa, aunque limitado a los casos en que dicha responsabilidad se genere por actos ilícitos dolosos”<sup>19</sup>.

Con esta reforma se otorgó a los particulares la facultad para elegir de entre el Estado o el funcionario público la reparación del daño, en virtud de la solidaridad.

### **1.5.2 Artículo 1913 del Código Civil Federal. Fundamento de la Responsabilidad Objetiva**

Antes de finalizar el análisis de las disposiciones civiles en materia de responsabilidad, es necesario el estudio del artículo 1913 del Código de la materia, ya que en este numeral podemos encontrar el fundamento de la responsabilidad civil extracontractual objetiva, que corresponde al último de los regímenes de la responsabilidad civil extracontractual antes señalados.

Dice el artículo 1913 del Código Civil Federal:

“Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p.257.

Este artículo es el fundamento de la responsabilidad civil extracontractual objetiva, o también conocida como la “Teoría del Riesgo creado”, y que como afirma Castro Estrada:

“Esta teoría constituye un quiebre significativo de la teoría de la culpa como única causa generadora de responsabilidad”.

“El dato fundamental –habla de la responsabilidad objetiva- es que la causa de la responsabilidad se encuentra en la peligrosidad misma de la cosa, en tanto en cuanto es susceptible de generar daños a otros”.<sup>20</sup>

Este tipo de responsabilidad prescinde de la culpa, como afirma Marín González: “basta que el daño se consecuencia de un hecho de la persona cuya responsabilidad se persigue para que nazca la obligación de indemnizar”<sup>21</sup>.

Lo anterior, da una nueva pauta para fincar la responsabilidad: el poder prescindir del criterio subjetivo de la culpa. La víctima o el administrado, para efectos de la responsabilidad del Estado, solo está obligado a acreditar la existencia del acto y que este sea consecuencia directa de la actividad del responsable o bien del Estado. Castro Estrada señala al respecto de lo comentado anteriormente referente del artículo 1913: “La consecuencia práctica que podemos deducir de esta disposición es que, a diferencia de tener que probar ante un juez la culpa de un servidor público, es decir, demostrar que

---

<sup>20</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *op. cit.* nota 8, pp. 204 y 205.

<sup>21</sup> MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos, *La responsabilidad patrimonial del Estado en México*, 1ª ed. Editorial Porrúa. México, 2004. p.28.

su actuación no haya sido la de un hombre prudente o diligente, con apoyo en esta teoría –y únicamente para los casos peligrosos previstos expresamente- lo único que tendría que probar la víctima para obtener reparación, es el daño y perjuicio acaecido y la relación de causa-efecto con la actividad del servidor público respectivo o de alguna entidad de la Administración Pública”.<sup>22</sup>

Lo anteriormente expuesto será de gran relevancia para el análisis que posteriormente realizaré de la reforma al artículo 113 constitucional y de su Ley reglamentaria.

## **1.6 La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

El contenido de esta ley guarda una relación muy estrecha con la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, aunque como bien señala el Dr. Castro Estrada:<sup>23</sup> “no debieran confundirse, ya que una cosa es la responsabilidad administrativa en la que puede incurrir un servidor público con motivo de su actuación, y otra la obligación que tiene el Estado de responder por los daños y perjuicios que se causen a los particulares o administrados derivados de su actuación a través de los servidores públicos; si bien el Estado puede repetir contra los servidores públicos lo que hubiese pagado, cuando éstos fuesen hallados responsables y sus conductas calificadas como graves.”

Esta disposición contiene un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, en el orden jurídico administrativo, que se analizará a continuación;

---

<sup>22</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *op. cit.* nota 8, p.206.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p.208.



toda vez que, el referido sistema constituye un importante antecedente en materia de responsabilidad patrimonial.

El artículo 2° de esta ley señala quiénes son sujetos de la misma:

“Art. 2°: Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”.

Por su parte, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define en sus párrafos primero y cuarto quiénes son servidores públicos para los efectos de responsabilidad, de la siguiente manera:

Art. 108° Constitucional: “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquiera naturaleza en la administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión de los Estados y los Municipios”.

Lo más relevante de esta ley se encuentra consignado en el artículo 77 bis, fruto de la reforma legislativa en materia de responsabilidades de enero 1994, y que entró en vigor en nuestro país en febrero de año antes señalado; la reforma constituyó un avance significativo en la materia de responsabilidad patrimonial a través del artículo 77 bis, mismo que se transcribe a continuación:

“Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización o si el monto no satisface al reclamante se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva”.

Corresponde ahora realizar el estudio de esta disposición. El sistema que se establece en este artículo se refiere a *la actuación anormal o ilícita de los servidores públicos*, excluyendo de forma tácita aquellos daños y perjuicios que pueden ocasionar los mismos con su actuación normal o lícita, para éstos últimos la ley no prevé reparación alguna.

Es requisito indispensable que la autoridad competente haya determinado la responsabilidad individual del servidor público; es decir, el sistema no prevé lo que es llamada por la doctrina como “falta anónima” definida por el Dr. Castro Estrada como: “aquella que se presenta cuando no es posible individualizar la falta personal de uno o varios servidores públicos, pero que, sin embargo se

pueden acreditar los daños y perjuicios efectivamente acaecidos en contra de la persona o el patrimonio de los particulares”.<sup>24</sup>

El precepto establece la posibilidad de reconocer, en vía administrativa y sin tener la necesidad de recurrir a la instancia judicial o cualquier otra, la responsabilidad de indemnizar, es decir; el precepto no excluye al particular de dirimir una controversia de determinación de responsabilidad e indemnización ante instancias jurisdiccionales, sólo señala que éstas no son indispensables para que los administrados consigan la prestación requerida, al cumplirse evidentemente los demás requisitos. Y en los supuestos en que el Estado niegue la indemnización o bien si el monto indemnizatorio no satisface al particular éste igualmente cuenta con el derecho a recurrir a la vía administrativa o judicial.

Asimismo, en el segundo párrafo del artículo en cuestión se establece el derecho del Estado a repetir, de la indemnización que el mismo hubiese pagado por los daños que los servidores públicos ocasionen en la persona o patrimonio de los particulares; lo anterior reitera una disposición establecida en el artículo 1928 del Código Civil Federal el cual señala: “El que paga daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados y funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado”.

---

<sup>24</sup> *Ibíd*em, p. 210.

Cabe señalar que este derecho fue integrado a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, de forma más amplia, mismo que será analizado en el presente trabajo en páginas posteriores.

Al respecto, del sistema que se instauró con la mencionada reforma de 1994 en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala el Dr. Álvaro Castro: “El nuevo sistema tiene el mérito de superar el viejo problema de la “insolvencia” de los funcionarios o empleados de la Administración Pública, aún cuando deba sustanciarse previamente el procedimiento administrativo disciplinario y, desde luego, que en éste se resuelva la responsabilidad personal del servidor o servidores públicos involucrados. Es esto último, es decir, la necesidad de seguir el procedimiento disciplinario previo, lo que no nos autoriza a hablar de un régimen de responsabilidades directa en México”.<sup>25</sup>

Es posible señalar que el sistema de responsabilidad que se instauró con la reforma de 1994 de la disposición que se estudia en este inciso, fue “indirecta y subjetiva”.

Indirecta ya que obliga al particular a agotar previamente el procedimiento administrativo disciplinario, en el cual debe resultar responsable el servidor público, para obtener la indemnización que repare los daños y perjuicios que en su persona o patrimonio sufrió con motivo de la actuación anormal o ilícita del agente; y ya no como en el sistema establecido en el Código Civil Federal

---

<sup>25</sup> *Ídem.*

referente a depender de la insolvencia del mismo agente como requisito para exigirle al Estado la reparación del daño.

Y es subjetiva ya que la responsabilidad se funda de nueva cuenta en el criterio de la culpa del servidor público.

Es importante señalar que el sistema que instauró la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (indirecto y subjetivo), y el sistema que se estableció en el Código Civil Federal (subsidiario y subjetivo), se implantaron en nuestro derecho en el mismo decreto reformativo expedido y publicado en el año de 1994<sup>26</sup>, por lo tanto la responsabilidad del Estado, sufrió del problema de estar regulada tanto en el ámbito civil, como en el administrativo, situación que dificultó su aplicación.

Lo anterior ha sido resuelto con la entrada en vigor el 1 de enero del 2005 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ya que como anteriormente se señaló el artículo 1927° del Código Civil Federal fue derogado, sin embargo; el sistema “indirecto y subjetivo” establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Público continúa en vigor, y coexiste con la Ley reglamentaria del artículo 113° Constitucional, mismo que será analizado en el siguiente capítulo.

Finalmente, del análisis de éste primer capítulo, es posible observar que en nuestro país se han realizado importantes intentos para establecer un régimen

---

<sup>26</sup> *Ibidem.* p. 212.

de responsabilidad del Estado y, además, por lo expuesto de las leyes aquí comentadas, para nuestro sistema normativo la reparación del daño, la responsabilidad civil, la indemnización no son figuras ajenas al mismo.

El Estado mexicano ha reconocido la necesidad de contar con un sistema de responsabilidad para con sus gobernados, como se pudo observar del análisis de las Leyes de Reclamaciones, de la Ley de Depuración de Créditos, con los artículos 1928 en un primer momento, y después con el artículo 1927 del Código Civil Federal.

Nuestro derecho ha contemplado elementos o supuestos que son parte de la figura de responsabilidad patrimonial del Estado: las indemnizaciones tanto por daño personal, material, como moral; o bien, el derecho del Estado a repetir de sus agentes, las limitaciones a la responsabilidad. Sin embargo, no fue posible consolidar un sistema eficaz de responsabilidad del Estado.

Era importante replantear la necesidad de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado que ofreciera mayor certeza jurídica a los mexicanos, otorgarle una mejor sistematización y dotarlo de un procedimiento de mayor eficacia.

La doctrina administrativista ha creado nuevos caminos para solucionar las deficiencias del sistema civil de responsabilidad estatal; bajo nuevas fórmulas como las teorías de la falta de servicio o la de la lesión antijurídica mismas que

fueron contempladas al adicionar un segundo párrafo al artículo 113 constitucional, materia del próximo capítulo.



## **CAPÍTULO 2. REFORMA AL ARTÍCULO 113° CONSTITUCIONAL**

En el presente capítulo analizaré la reforma que introduce a nuestro orden jurídico la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado. Para esto, realizaré el estudio del Decreto por el cual se reforma nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el régimen de transitoriedad que en el mismo se establece, e iniciaré el estudio de dos conceptos incluidos en la reforma constitucional: la responsabilidad objetiva y la actividad administrativa irregular. Asimismo, en este capítulo expondré la omisión legislativa, en que incurrió el Poder Legislativo Federal y algunas de las legislaturas estatales, ocasionada por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del referido decreto.

### **2.1. Decreto 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**

El decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 14 de junio del 2002, el mismo cambia la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, agrega un segundo párrafo al artículo 113° de la misma y, además, cuenta con un artículo único transitorio.

A continuación transcribo el decreto señalado:

“ARTICULO UNICO.- 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, para quedar como sigue:

#### Título Cuarto

De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.

Artículo 113. ....

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

#### TRANSITORIO

UNICO.- 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.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para

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

La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el *ámbito federal como en el local*, conforme a los criterios siguientes:

- a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos".<sup>1</sup>

## **2.2. Estudio de los conceptos fundamentales derivados de la reforma al artículo 113 constitucional**

La referida reforma constitucional ha sido objeto de diversas interpretaciones por parte de la doctrina de nuestro país. En el texto de la reforma se establecen dos conceptos que dificultan su comprensión y que han sido interpretados, por los especialistas en la materia, de forma distinta.

---

<sup>1</sup> Diario Oficial de la Federación del 14 de junio del 2002.

Estos conceptos son la “responsabilidad objetiva y directa”, y la “actividad administrativa irregular”. En el siguiente apartado fijaré mi postura respecto de los alcances de estos conceptos.

### **2.2.1 Responsabilidad patrimonial como responsabilidad objetiva y directa, y la actividad administrativa irregular**

La dificultad en la interpretación de la reforma constitucional se deriva de lo establecido por el texto del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico, por dos conceptos que para algunos autores resultan contradictorios: “La Responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de la **actividad administrativa irregular**, cause en los bienes y 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”.

Como señala Marín González: “Esta disonancia entre actividad administrativa irregular y responsabilidad objetiva se explica por que durante la discusión de la reforma constitucional no hubo acuerdo entre quienes eran partidarios de que el Estado solo respondiera por los daños producidos por su actividad ilícita y aquellos otros que, por el contrario, deseaban una responsabilidad por cualquiera actividad del Estado fuera esta lícita o ilícita.

En la negociación, y como última alternativa frente a la clara posibilidad de que se hubiere sancionado expresamente en el texto constitucional que la

responsabilidad del Estado fuera sólo por su actividad ilícita, se llegó a la fórmula de consenso que finalmente se aprobó y que, dicho sea de paso, va a obligar a un importante esfuerzo interpretativo”<sup>2</sup>.

En este punto y con el fin de fijar mi postura sobre los conceptos “responsabilidad objetiva y actividad administrativa irregular” será necesario conocer la intención que tuvo el legislador para incorporar los conceptos señalados en la reforma. Por lo anterior, es necesario hacer uso de un método jurídico que facilite la obtención de dicha información.

Como lo señala Villoro Toranzo: “La *método de la libre investigación* científica del derecho utiliza como técnicas a emplear, la historia del Derecho, y la Dogmática jurídica. Su fin, es encontrar la voluntad de la Ley así como los valores de justicia que trato de proteger el legislador. El criterio que utiliza es encontrar el espíritu a través de la Ley escrita, la ventaja es que hay un respeto a la Ley pero no esclavitud por lo que se logra la adaptación razonada de la misma a la realidad cambiante.

La técnica de la historia del derecho se encarga del examen de los trabajos preparatorios, discusiones previas y exposiciones de motivos, reconstrucción de las posiciones históricas que prevalecían en la época de elaboración de la Ley, así como de los motivos por lo cuales esta fuera promulgada”.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos, *op. cit.* nota 21. pp.27.

<sup>3</sup> VILLORO TORANZO, Miguel. “Introducción al Estudio del Derecho”, Editorial PORRÚA. México 1998. pp.265.

En este sentido, el 8 de noviembre de 2001 se publicó en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República el Dictamen con Proyecto de Decreto 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, mismo que fue aprobado por unanimidad en dicha sesión. Este Proyecto de Decreto fue remitido a las Legislaturas de los Estados para efectos del artículo 135 constitucional.<sup>4</sup>

En la exposición de motivos, dentro del apartado de considerandos, se señaló:

“El sistema que se establecerá en México, permitirá que la responsabilidad a fincar cuenta con dos importantes características: ser objetiva y directa.

Será directa, en virtud de que la Administración 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.

En cuanto a la responsabilidad objetiva, con ella nos referimos a que, ajena a la responsabilidad subjetiva, no dependerá de un actuar doloso o ilegal de un funcionario en particular.

---

<sup>4</sup> Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores del 8 de noviembre de 2001, número 23, año 2001.

Según Marín González: “En doctrina es sabido que se esta frente a una responsabilidad objetiva cuando se prescinde de la culpa (ilicitud) como criterio de atribución de responsabilidad; basta que el daño sea consecuencia de un hecho de la persona cuya responsabilidad se persigue para que nazca la obligación de indemnizar”.<sup>5</sup>

Es evidente que la intención del legislador empata con el criterio de este doctrinario, el problema se deriva de la confrontación del concepto de responsabilidad objetiva con el de la administración irregular.

Señala Roldán Xopa: “En efecto, si se observa la génesis de la reforma constitucional se observará que la misma tiene su inspiración en la regulación legal (que no constitucional) española, que a diferencia de nuestra regulación constitucional establece:

*“Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por la administraciones públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del **funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos**”.*

La transcripción del precepto legal español permite de inmediato hacer el contraste con nuestra regulación constitucional; mientras que la primera se comprende tanto el “funcionamiento normal como anormal de los servicios

---

<sup>5</sup> MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos, *op. cit.* nota 21, p.28.

públicos”, la nacional comprende la actividad administrativa irregular”. **La primera es un sistema de responsabilidad amplio y la segunda es acotado**”.<sup>6</sup>

En el dictamen señalado es posible observar el interés del legislador de implementar dicho candado o acotación a la responsabilidad objetiva: “No se considera prudente, por el momento, incluir la actividad normal o regular de la administración, dado a que este 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”.<sup>7</sup>

No obstante lo anterior, otro segmento de la doctrina de nuestro país ha optado por interpretar los conceptos antes señalados en un sentido diferente.

Se ha señalado que la responsabilidad objetiva del Estado es aquella que es imputable, cuando quien sufre el daño causado por la actividad del Estado: “no tiene el deber jurídico de soportarlo”.<sup>8</sup> Esta afirmación tiene su origen en la Teoría de la Lesión Antijurídica y que es aplicable en un sistema de responsabilidad amplio como el español.

---

<sup>6</sup> RÓLDAN XOPA, José, “La Responsabilidad patrimonial del Estado en México: Hacia una interpretación Constitucional alternativa”, en “La responsabilidad patrimonial del Estado”, AAVV, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2004.

<sup>7</sup> Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores del 8 de noviembre de 2001, número 23, año 2001.

<sup>8</sup> Destaca principalmente el libro de Álvaro Castro Estrada, “La Responsabilidad Patrimonial del Estado”, 2ªed., México, Editorial Porrúa, 2000. Citado previamente.



Sin embargo, como se puede observar del análisis del Dictamen que dio origen a la reforma al artículo 113 constitucional y como señala Roldan Xopa: "...si el deber de indemnizar proviene, a su vez, sólo de considerar la inexistencia del deber de soportar el daño, como continúan afirmando sus sostenedores, sería irrelevante que la actividad fuese regular o irregular. Es decir, tal interpretación resulta derogatoria de la voluntad del constituyente que introdujo expresamente esa *acotación o candado a nuestro sistema de responsabilidad*".<sup>9</sup>

En resumen, el Poder Constituyente limitó la aplicación de la responsabilidad objetiva y directa del Estado al incorporar un adjetivo específico de la actividad administrativa: la *irregularidad*.

También se ha argumentado que, lo que hace irregular a la actividad administrativa es que cause un daño. Esta interpretación originó que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en su artículo 1 párrafo segundo disponga: "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".

Dicha interpretación se realizó con el fin de no contravenir el carácter de la responsabilidad objetiva. Adicionalmente, se integró la frase "*que no tengan la obligación jurídica de soportar*" basado en la Teoría de la Lesión Antijurídica y

---

<sup>9</sup> RÓLDAN XOPA, José, *op. cit.* nota 32.

de la legislación española dificultando aún más la interpretación del texto constitucional.

Por lo expuesto, y con el fin de dar por terminado el alcance de los conceptos de responsabilidad objetiva y la actividad administrativa irregular en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito citar lo expresado por Roldán Xopa, cuya redacción, desde mi punto de vista, considero ejemplifica la correcta interpretación del texto constitucional: *“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”*<sup>10</sup>.

### **2.3 Régimen de transitoriedad de la reforma**

Asimismo, de la lectura del decreto publicado el 14 de junio del 2002 se puede observar, por lo contenido en su artículo transitorio, que el mismo entró en vigor el 1 de enero del 2004. La Federación, las entidades federativas y los municipios contaron con un periodo comprendido entre la publicación de dicho decreto; es decir, del 14 de junio del 2002 hasta su entrada en vigor el día 1 de enero del 2004, para expedir leyes y realizar las modificaciones necesarias en su legislación. Además, debían incluir en sus respectivos presupuestos una partida destinada para hacer frente a sus obligaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial en sus respectivas jurisdicciones.

---

<sup>10</sup> *Ídem*

La reforma constitucional contenida en el decreto señalado implica la adecuación de leyes secundarias tanto en el ámbito federal como en el local. Las referidas adecuaciones normativas debían seguirse bajo dos criterios señalados por el artículo único transitorio del decreto reformativo del artículo 113° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

1. El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y
2. El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Esto significa que, a la entrada en vigor de la reforma constitucional al artículo 113°; es decir para el 1 de enero del 2004, los particulares debían contar tanto en el ámbito federal, como en el local y municipal con un procedimiento para determinar la existencia de un daño en su patrimonio ocasionado con motivo de la actividad irregular de los entes públicos responsables.

De esta forma, los particulares estarían en la posibilidad de exigir el cumplimiento de la indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial del Estado, misma que estaría condicionada a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal respectivo.

El decreto citado con anterioridad dispone que, para cumplir con el mismo, se contaba con el periodo entre la publicación del decreto hasta su entrada en vigor para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias y estableció, expresamente, que *el periodo señalado no podía ser menor a un año ni mayor a dos*.

## **2.4. Omisión Legislativa**

Por lo expuesto, es posible advertir el incumplimiento legislativo al artículo único transitorio del Decreto del 14 de junio de 2002, por lo que es importante analizar dicha omisión.

El término al que me refiero —omisión legislativa— también es conocido en doctrina como inconstitucionalidad por omisión, afirma Pedro Sagués: “La inconstitucionalidad por omisión se produce cuando un órgano del Estado (1) no ejecuta un deber constitucional. Ese “encargo constitucional” puede ser expreso o tácito”<sup>11</sup>.

### **2.4.1 Vacatio Legis**

Según lo señala Roldán Xopa: “El problema de la vacatio es originada por la redacción del último párrafo del artículo único transitorio, el cuál prevé que para

---

<sup>11</sup> PEDRO SAGUÉS, Néstor, “*Instrumentos de la Justicia Constitucional frente a la Inconstitucionalidad por omisión*”, trabajo desarrollado dentro del marco de actividades del Centro Interdisciplinario de Derecho Procesal Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, de la Pontificia Universidad Católica de Argentina, pp.1.

la expedición de las leyes se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del decreto y su consiguiente publicación el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos”.<sup>12</sup>

Al respecto, es importante señalar que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado fue publicada el 31 de diciembre del 2004, por lo que desde el 1 de enero del 2004 hasta el 31 de diciembre del mismo año, los mexicanos no contamos con reglas y procedimientos para exigir la responsabilidad patrimonial del Estado.

Por lo anteriormente expuesto, es posible identificar que durante el lapso de tiempo antes señalado, a nivel federal los mexicanos nos encontrábamos ante un típico caso de inconstitucionalidad por omisión, en específico en una inconstitucionalidad por mora.

La inconstitucionalidad por omisión tiene dos variantes, en el caso que me ocupa es la llamada inconstitucionalidad por mora, el supuesto aplicable. Afirma Pedro Sagués: “Inconstitucionalidad por mora: que a su vez puede resultar de la inercia en adoptar una decisión concreta, o en la *producción de normas generales*. El caso más frecuente de esta última es el ocio legislativo en sancionar las leyes reglamentarias de la Constitución, o de “desarrollo constitucional” en cuanto a la organización de los poderes públicos, o para ejecutar las cláusulas programáticas de la constitución (vale decir, “no

---

<sup>12</sup> ROLDÁN XOPA, José, *op. cit.* nota 32.

autoejecutivas”), que a menudo requieren de normas regulatorias o instrumentadoras para tomarse efectivas”<sup>13</sup>.

El artículo único transitorio del Decreto del 14 de junio del 2002, obligaba al Poder Legislativo Federal, a las legislaturas de los entidades federativas y a los municipios a reglamentar dentro de sus respectivas jurisdicciones la reforma que incorporó a nuestro sistema jurídico la Responsabilidad del Estado, así como de dotar a los gobernados de un procedimiento para hacer exigible esta acción.

En este sentido podemos decir que el Poder Legislativo Federal incurrió en una inconstitucionalidad por mora al no realizar su función legislativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo transitorio de la reforma al artículo 113 constitucional.

Como se ha señalado con anterioridad, el Poder Legislativo demoró su actuación por un plazo mayor al dispuesto por el Decreto del 14 de junio del 2002, dicha omisión ocasiono que: la garantía de responsabilizar al Estado por los daños producidos en el ejercicio de su actividad administrativa irregular careciera de efectividad al no existir reglas específicas para la figura recién incorporada a nuestro derecho ni contar con un procedimiento específico para este efecto.

---

<sup>13</sup> PEDRO SAGÜÉS, Néstor, op. cit. nota 28, p.1

Lo anterior, generó que los gobernados de este país a nivel federal —por un periodo aproximado de un año— contáramos con una garantía constitucional, mediante la cual se puede hacer responsable al Estado, pero sin la certidumbre de hacerla efectiva; es decir, en un estado de indefensión al carecer de reglas para hacer efectiva dicha garantía.

Nuestro derecho positivo carece de reglas claras mediante las cuales sea posible subsanar una inconstitucionalidad por mora, como afirma Sagués: “... la inconstitucionalidad por mora fue un tópico poco desenvuelto, una suerte de “asignatura pendiente” para el derecho constitucional y el derecho procesal constitucional.”<sup>14</sup>

Sin embargo, para dar remedio a la inconstitucionalidad por mora, como señala Sagués: “A falta de reglas constitucionales precisas, cabe interrogarse si los jueces pueden elaborar algún mecanismo pretoriano para combatir la inconstitucionalidad por omisión”.<sup>15</sup>

El autor antes citado explica el caso de la motorización directa de la Constitución: “En este caso, el juez no declara explícitamente que el legislador ha infringido con su silencio a la Constitución, pero entra directamente a cubrir la laguna legislativa, extrayendo de la propia Ley suprema los remedios al caso”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> *Ibíd*em, p.3.

<sup>15</sup> *Ibíd*em, p.7

<sup>16</sup> *Ibíd*em, p.8

Asimismo, expone otra clase de remedio a la inconstitucionalidad: “Sustracción de la Ley reglamentaria; según esta variante, no obstante exigirse la presencia de una ley para efectivizar una norma constitucional o emergente de un tratado, el Poder Judicial entiende que ella no es imprescindible y hace operar directamente a la regla programática”<sup>17</sup>.

En este sentido, y luego de identificar posibles remedios a la inconstitucionalidad por mora. El gobernado podría haber exigido la responsabilidad estatal, de conformidad con la garantía establecida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su párrafo segundo señala: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera, pronta completa e imparcial”.

Esta garantía constitucional obliga a la autoridad judicial a remediar el incumplimiento ominoso del Poder Legislativo y a garantizar la reparación del daño del particular. Sin embargo, no existe ninguna vía para responsabilizar al Poder Legislativo por su incumplimiento.

Asimismo, debe señalarse que el Decreto del 14 de junio del 2002, no derogó el sistema de responsabilidad civil señalado con anterioridad, establecido en los artículos 1916, 1927, 1928 y 1913 del Código Civil para el Distrito Federal y para toda la república en materia federal.

---

<sup>17</sup> Ibídem. p.10



Por lo anterior, coexistieron, durante el lapso comprendido en el periodo de vacatio, el sistema de responsabilidad civil del Estado y la garantía constitucional del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que, además de carecer de un procedimiento y reglas claras en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, el gobernado podía acceder a la responsabilidad solidaria o subsidiaria del Estado, establecidas en la legislación civil. Es decir, se obstaculizó el ejercicio de la nueva garantía constitucional y se ocasionó la falta de certeza en el gobernado, para determinar que vía debía intentarse.

#### **2.4.2 Publicación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado del 30 de diciembre del 2004**

Como producto de una serie de trabajos legislativos, el día 24 de septiembre de 2002 fue presentada por senadores de diversos partidos políticos la iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial, la cual fue aprobada por el Senado de la República el día 14 de noviembre del 2002, turnándose posteriormente a la Cámara de Diputados<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, referente a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 9 diciembre 2004.

La colegisladora Cámara de Diputados dictaminó y aprobó la minuta de referencia el día 9 de diciembre de 2004, realizando diversas modificaciones y, en consecuencia, procedió a remitirla nuevamente al Senado de la República en términos de lo dispuesto por el inciso e) del artículo 72, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que fuera aprobada la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y publicada el 31 de diciembre del 2004 en el Diario Oficial de la Federación, dando así cumplimiento a lo impuesto por el Constituyente Permanente.

Reglamentaria del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece los lineamientos y requisitos que regularán las características del daño resarcible, los supuesto de imputabilidad del Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado, así como los medios de impugnación administrativa y jurisdiccional.<sup>19</sup>

### **2.4.3 Legislación local**

La publicación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado ha dado cumplimiento al Decreto del 14 de junio del 2002 en lo que respecta al

---

<sup>19</sup> ANAYA CORONADO, Rubén, “Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado” Admonjus Poder Judicial del Estado de Baja California, número 23. México enero, 2006.

ámbito federal. Sin embargo, el artículo único transitorio del referido decreto, como podrá recordarse, señala como sujetos obligados para expedir leyes reglamentarias y adecuar sus sistemas normativos a la Federación, a las entidades federativas y a los municipios.

En este apartado me ocuparé de analizar el cumplimiento del artículo único transitorio en el ámbito local. Por lo anterior, se presenta un cuadro que permite verificar el cumplimiento o, en su caso, el incumplimiento de las entidades federativas respecto del artículo único transitorio del referido Decreto.

| <b>ENTIDAD<br/>FEDERATIVA</b> | <b>LEY</b>   | <b>FECHA DE<br/>PUBLICACIÓN</b>          |
|-------------------------------|--|--|
| <b>AGUASCALIENTES</b>         | Sin legislación  | Sin legislación                          |
| <b>BAJA CALIFORNIA</b>        | Sin legislación  | Sin legislación                          |
| <b>BAJA CALIFORNIA SUR</b>    | Ley de Responsabilidad del Estado y Municipios de Baja California Sur.                     | Decreto 1518 del 22 de febrero del 2005. |
| <b>CAMPECHE</b>               | Sin legislación  | Sin legislación                          |
| <b>COAHUILA</b>               | Sin legislación  | Sin legislación                          |
| <b>COLIMA</b>                 | Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima.                                   | Decreto 223 del 22 de junio del 2002.    |
| <b>CHIAPAS</b>                | Sin legislación  | Sin legislación                          |
| <b>CHIHUAHUA</b>              | Ley para exigir Responsabilidad Patrimonial a jueces y funcionarios del ministerio público |  |
| <b>DISTRITO FEDERAL</b>       | Sin legislación  | Sin legislación                          |
| <b>DURANGO</b>                | Sin legislación  | Sin legislación                          |
| <b>GUANAJUATO</b>             | Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de   | Decreto 110 del 7 de enero               |

| <b>ENTIDAD<br/>FEDERATIVA</b> | <b>LEY</b>   | <b>FECHA DE<br/>PUBLICACIÓN</b>                 |
|-------------------------------|--|---|
|                               | Guanajuato y sus Municipios  | del 2005  |
| <b>GUERRERO</b>               | Sin legislación  | Sin legislación                                 |
| <b>HIDALGO</b>                | Sin legislación  | Sin legislación                                 |
| <b>JALISCO</b>                | Ley de Responsabilidad del Estado de Jalisco y sus Municipios.               | Decreto número 20089                            |
| <b>ESTADO DE MÉXICO</b>       | Sin legislación  | Sin legislación                                 |
| <b>MICHOACÁN</b>              | Sin legislación  | Sin legislación                                 |
| <b>MORELOS</b>                | Sin legislación  | Sin legislación                                 |
| <b>NAYARÍT</b>                | Sin legislación  | Sin legislación                                 |
| <b>NUEVO LEÓN</b>             | Sin legislación  | Sin legislación                                 |
| <b>OAXACA</b>                 | Sin legislación  | Sin legislación                                 |
| <b>PUEBLA</b>                 | Sin legislación  | Sin legislación                                 |
| <b>QUERÉTARO</b>              | Sin legislación  | Sin legislación                                 |
| <b>QUINTANA ROO</b>           | Sin legislación  | Sin legislación                                 |
| <b>SAN LUIS POTOSÍ</b>        | Ley de Responsabilidad de Estado y Municipios de San Luis Potosí.            | Decreto número 204 del 23 de diciembre de 2004. |
| <b>SINALOA</b>                | Sin legislación  | Sin legislación                                 |
| <b>SONORA</b>                 | Sin legislación  | Sin legislación                                 |
| <b>TABASCO</b>                | Sin legislación  | Sin legislación                                 |
| <b>TAMAULIPAS</b>             | Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas y sus Municipios | Decreto número 640 del 28 de abril del 2004.    |
| <b>TLAXCALA</b>               | Sin legislación  | Sin legislación                                 |
| <b>VERACRUZ</b>               | Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal.     | Decreto 602 del 31 de diciembre del 2003        |
| <b>YUCATÁN</b>                | Sin legislación  | Sin legislación                                 |

| <b>ENTIDAD<br/>FEDERATIVA</b> | <b>LEY</b>      | <b>FECHA DE<br/>PUBLICACIÓN</b> |
|-------------------------------|-----------------|---------------------------------|
| ZACATECAS                     | Sin legislación | Sin legislación                 |

*Fuente: Autor de este trabajo de investigación.*

El cuadro anterior, advierte que al momento de redactar esta investigación sólo siete entidades federativas han dado cumplimiento al mandato constitucional contenido en el Decreto que reforma el artículo 113 constitucional del 14 de junio del 2002, estos son: Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz. Por otro lado, son 25 Estados de la República quienes no han dado cumplimiento al referido Decreto.

Asimismo, es posible observar que algunas entidades —Guanajuato, Baja California Sur, San Luis Potosí y Tamaulipas— que han cumplido con la expedición de su Ley en materia de Responsabilidad Patrimonial se encuadran en el mismo supuesto en que incurrió el Poder Legislativo Federal; es decir, no se sujetaron a los plazos que se establecieron en el Decreto antes citado.

Para el 1 de enero del 2004, tanto federalmente como en el ámbito local y municipal, se debía contar con una legislación específica en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

Es posible señalar que, de forma similar a lo sucedido en el ámbito federal, las legislaturas estatales ominosas han incurrido en una inconstitucionalidad por

mora al no realizar su función legislativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo transitorio de la reforma al artículo 113 constitucional.

Finalmente, es posible señalar que la garantía de todo mexicano de exigir del Estado la reparación del daño ocasionado por su actividad irregular no está debidamente legislado en nuestro país. El incumplimiento de las Legislaturas locales no ha permitido que todos los mexicanos podamos tener certeza jurídica sobre la garantía consagrada en el artículo 113 constitucional, en virtud de que no contamos con reglas y procedimientos para su efectiva aplicación.

### **CAPÍTULO 3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**

En este capítulo de mi investigación me ocuparé de analizar el contenido de la Ley de Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2004, consta de 35 artículos, divididos en cinco capítulos: Disposiciones Generales, De las Indemnizaciones, Del Procedimiento, De la Concurrencia, Del Derecho del Estado de repetir contra los Servidores Públicos, y de dos disposiciones transitorias.

#### **3.1 Objeto Normativo**

Como señala Sámpe Minvielle: "...en las leyes administrativas se acostumbra señalar el objeto de la Ley. Con ello se facilita conocer la intención de legislador, lo que ayuda a interpretar adecuadamente la ley"<sup>1</sup>.

El objeto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se encuentra establecido en el párrafo I del 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

---

<sup>1</sup> SÉMPE MINVIELLE, Carlos, "*Técnica Legislativa y Desregulación*", 4ª ed., México, Porrúa, 2002. p. 147.

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 las misma hace referencia”.

En este sentido, el objeto de esta Ley es dotar al gobernado de reglas y procedimientos específicos para exigir del Estado la reparación del daño que con motivo de su actividad administrativa irregular pueda causarle.

### **3.2 Estudio de los conceptos sustantivos contemplados en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado**

En este inciso me ocuparé de los conceptos sustantivos que se contemplan en la Ley, con el fin de facilitar una mejor interpretación de sus disposiciones. Para lo anterior, se incorporan en mi investigación los elementos que se consideran indispensables para la comprensión de la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

#### **3.2.1. Responsabilidad extracontractual objetiva y directa**

El propio artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala: “La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa...”.



En este sentido, el tipo de responsabilidad estatal que la Ley establece es extracontractual objetiva y directa. Por lo anterior, y con el fin de facilitar la comprensión de este término, considero importante dividir dicho concepto para su mejor comprensión.

En primer lugar, habrá que determinar qué se debe entender por responsabilidad extracontractual. “La responsabilidad que aquí nos interesa es la extracontractual, es decir, la que surge, no de la violación a una obligación contractual, sea privada o administrativa, sino la derivada de la actividad de los órganos del Estado, impuesta a los gobernados de manera unilateral”<sup>2</sup>.

Anteriormente, en el capítulo II de mi investigación me referí a la responsabilidad objetiva y a la intención que tuvo el legislador de incorporarla a nuestro sistema de responsabilidad patrimonial. En este apartado, incorporaré una definición con la finalidad de acercarme a lo que la doctrina jurídica denomina responsabilidad objetiva.

Señala Del Castillo: “En la teoría del Derecho Civil existen dos clases de responsabilidad preferentemente, que son la objetiva y la subjetiva, es decir, la que se crea con motivo de la actuación de una persona en forma ilícita (responsabilidad subjetiva), y la responsabilidad derivada del uso o empleo de mecanismos que por sí mismos pueden producir una lesión a otros sujetos, ya que estos habrán resentido un daño en su esfera de derechos, ocasionado precisamente por la persona que empleó esos mecanismos o productos

---

<sup>2</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *op. cit.* nota 18. p.253.

peligrosos (responsabilidad objetiva). Cabe indicar que la responsabilidad objetiva no conlleva la idea de un actuar ilícito o contrario a Derecho, sino de la creación de un daño por el uso de esos productos que en si mismo pueden ser (son) peligrosos”<sup>3</sup>.

Asimismo, y como se señaló anteriormente la responsabilidad objetiva se encuentra regulada en el artículo 1913 del Código Civil Federal: “Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos y sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

Sin embargo, como ya se ha señalado en el capítulo anterior, la responsabilidad objetiva para efectos de la responsabilidad patrimonial del Estado y de conformidad con lo que el legislador pretendió establecer es aquella que no requiere acreditar un elemento subjetivo (culpa) y que basta que el daño sea consecuencia de un hecho de la persona cuya responsabilidad se persigue para que nazca la obligación de indemnizar.

El adjetivo de “directa” va de la mano con el criterio objetivo de la responsabilidad y de esta forma fue contemplado por el legislador como hice mención en el capítulo II de la presente investigación.

---

<sup>3</sup> DEL CASTILLO, Del Valle Alberto. “*Bosquejo sobre Responsabilidad Oficial*”, Ediciones Jurídicas Alma S.A. de C.V, México 2004. p.p.82 y 83.

La responsabilidad directa señala Del Castillo: “implica que el demandado en un juicio (deudor), pagará el importe de la indemnización, sin que opere la responsabilidad subsidiaria o solidaria...”<sup>4</sup>.

Finalmente, puedo concluir que de acuerdo con lo aquí planteado, la responsabilidad extracontractual objetiva y directa es aquella que se genera con motivo de la actividad de los órganos del Estado, que prescinde del criterio subjetivo de la culpa para su imputación y que el Estado esta obligado a reparar directamente.

### **3.2.2 Actividad administrativa irregular**

Como lo señale anteriormente, el legislador constituyente introdujo en la reforma al artículo 113 constitucional una limitante a la responsabilidad objetiva del Estado: la actividad administrativa irregular. Este candado a la responsabilidad del Estado, complicó la interpretación de la reforma constitucional.

Por un lado, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece que su responsabilidad será extracontractual, objetiva y directa, misma que corresponde a un régimen amplio de responsabilidad; y por el otro, se limita a que el daño sea consecuencia de la actividad administrativa irregular.

---

<sup>4</sup> *Ibíd*em, p.84.

Por lo anterior, en mi opinión es el término de actividad administrativa irregular el que determina los alcances de la responsabilidad estatal.

En su calidad de Ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado define a la actividad administrativa irregular como: “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”.

Como se puede observar, la definición que se incorpora en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no es clara. En una primera aproximación no es posible determinar qué se debe entender por actividad administrativa. Las actividades que realiza el Estado son de diversa naturaleza y no siempre es fácil identificar que tipo de actividad desempeña.

La definición que se incorpora en la Ley conceptúa únicamente la irregularidad de la actividad administrativa; es decir, se define que es lo que calificará de irregular la actividad administrativa “...aquella que cause un daño...”; sin embargo, no es posible determinar los alcances y lo que deberá entenderse por actividad administrativa.

En este sentido, y en razón de que la definición de actividad administrativa irregular que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece no es precisa en cuanto a los alcances del término, es importante analizarlo.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional al artículo 113 se introdujeron argumentos para fundamentar la incorporación del concepto “actividad administrativa irregular”. La legislación reglamentaría debió de haberlos considerado para efectos de definir el concepto citado.

En una primera aproximación, y de acuerdo con la exposición de motivos de la reforma constitucional que introduce la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, es posible observar que se dejan fuera de cualquier tipo de responsabilidad los actos materialmente legislativos, así como los actos materialmente jurisdiccionales.

En el caso de los actos materialmente legislativos, se dice en el dictamen señalado:” Tratándose de los actos legislativos, tanto leyes como decretos que producen efectos generales, si se hiciera proceder acción de responsabilidad por los daños que causarían, de aquí se podrían derivar grandes inconvenientes, por un lado se estaría creando una acción paralela a la inconstitucionalidad de las leyes y decretos, pues para que una acción de responsabilidad proceda requiere de un presupuesto de antijuridicidad, al menos en su resultado; y por otro lado podrían sobrevenirse demandas de

indemnización masivas, que difícilmente serían soportables con el presupuesto real”.

Al respecto, de los actos materialmente judiciales se dice en el documento señalado: “En el caso de los actos judiciales, existe el riesgo de estar creando una instancia más de revisión, pues el objeto de la acción tendría que ser el fondo de la sentencia que cause, toda vez que si la sentencia es conforme a derecho, no se puede considerar que su dictado, ni su ejecución, sean antijurídicas ni dañinas”.

Continúa el dictamen señalado: “Por lo analizado y expuesto en estas líneas, concluimos que es preferible no incluir los actos legislativos ni los actos judiciales dentro de la responsabilidad patrimonial. Es pertinente hacer la aclaración de que sí quedarían incluidos los daños causados por los actos administrativos que realizan los órganos legislativo y judicial, ya que el criterio de separación seguido es en razón de su naturaleza y de sus efectos no del órgano que lo expide”.

Respecto de este tema señala Marín González: “Téngase en cuenta que no se incluyen todos los deterioros que el Estado en sus distintas actuaciones puede provocar, sino sólo los que deriven de su actividad administrativa irregular. Por de pronto, no se incluyen los menoscabos que el Estado ocasione al desarrollar sus actividades legislativas y judiciales. Los perjuicios que el Estado produzca mediante las resoluciones de los tribunales que integran el Poder Judicial de la

Federación no quedan cubiertos por esta Ley. Tampoco los detrimentos que el Estado origine por razón de la labor legislativa de sus órganos federales.

Del mismo modo, no quedan sujetas a esta Ley las funciones que desarrolle la Administración Pública Federal que no se traduzcan en una actuación administrativa; por ejemplo, las jurisdiccionales de sus órganos de justicia (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Juntas de Conciliación y Arbitraje, por ejemplo). Sí quedan, por el contrario, incluidas aquellas actividades administrativas irregulares que desplieguen el Poder Judicial Federal y el Poder Legislativo de la Federación”<sup>5</sup>.

Por lo anteriormente expuesto, queda claro que las funciones materialmente legislativa y judicial están excluidas de la responsabilidad patrimonial, no así las funciones administrativas que desempeñen el Poder Legislativo y el Judicial de la Federación.

Sin embargo, la definición que la Ley da a la actividad administrativa irregular requiere de una mayor precisión, en este sentido, señala Roldán Xopa: “Las definiciones anteriores, establecieron pues una delimitación clara, están excluidas las funciones materialmente legislativas y jurisdiccionales a cargo del legislativo y del judicial. La tarea siguiente, es delimitar, si por exclusión el resto de las actividades estarían comprendidas o bien habría a su vez actividades que se requiere distinguir, no obstante ser realizadas por la Administración”<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos, *op. cit.* nota 21, p.25.

<sup>6</sup> ROLDÁN XOPA, José, *op. cit.* nota 32.

Apunta el citado autor: “Señaladas las dos exclusiones anteriores, se requiere determinar qué se entenderá por actividades administrativas. Al respecto, en los dictámenes respectivos se encuentran referencias que remiten a una variedad de actuaciones administrativas, en ocasiones pareciera que solamente se refiere a actos administrativos individuales y concretos lo que daría una concepción restrictiva de actividad administrativa. P. Ej., la actividad materialmente legislativa o reguladora a cargo de la administración (reglamentos, normas administrativas, ordenación territorial); servicios públicos, áreas estratégicas, actos administrativos generales, actividades materialmente jurisdiccionales como el arbitraje, o actividades de mediación o conciliación administrativa, actividades económicas a cargo de la administración centralizada o paraestatal, las actividades administrativas a cargo de sujetos privados, y en cada uno de ellos sus respectivos casos de omisión. Además, debe considerarse la responsabilidad por riesgo que no supone actividad irregular”<sup>7</sup>.

Por lo anteriormente expuesto, se puede concluir que la deficiente definición de lo que se debe entender por actividad administrativa irregular genera incertidumbre jurídica respecto de lo que es indemnizable o no.

En este sentido, considero que el alcance del término “actividad administrativa irregular” se evidenciará con el paso del tiempo, con las resoluciones que se dicten de los casos que se presenten sobre la materia.

---

<sup>7</sup> *Ídem.*



En una primera aproximación, tendría que ser la propia Ley la que determine cuándo se está en presencia de una actividad administrativa irregular. Es decir, en razón de la obligación que se encuentre establecida en Ley a cargo del servidor público; deberá determinarse si ésta fue realizada en forma regular o irregular.

En este sentido, corresponde en primer lugar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y posteriormente al Poder Judicial de la Federación la interpretación que al respecto realice de los casos en que sea requerida su intervención, sobre los alcances de esta definición.

### **3.2.3 Daño**

Daño. “Del latín, *damnum*, daño, deterioro, menoscabo, destrucción, ofensa, o dolor que se provoca en la persona, cosas o valores morales o sociales de alguien.”<sup>8</sup>

Como señalan los autores Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa: “El elemento objetivo de la responsabilidad consiste en el daño o perjuicio causado a una persona. Se ha dicho que este elemento es esencial de la responsabilidad, ya que sin daño o sin perjuicio no se puede hablar de la existencia de una responsabilidad, en virtud de que ésta tiene como fin la reparación o, en su

---

<sup>8</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, “*Enciclopedia Jurídica Mexicana*”, Porrúa – UNAM, 2<sup>a</sup> ed. México, 2004.

caso, la indemnización respectiva, lo cual no se puede lograr, si no existe algo que reparar<sup>9</sup>.

Asimismo, el concepto “daño” se encuentra definido dentro de nuestra legislación en el artículo 2108 del Código Civil Federal: “Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”. Por su parte el artículo 2109 del mismo ordenamiento define el término perjuicio, como: “Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación”.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado determina cómo deberán de ser los daños: “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”.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en su artículo 13 al tratar el monto de la indemnización por daños materiales, reconoce el pago de los perjuicios: “Artículo 13. El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calcularán...”.

---

<sup>9</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa, *op. cit.* nota 18, p.267.

Sin embargo, la legislación civil no solo reconoce al daño material: “De acuerdo con lo anterior el daño tiene una naturaleza netamente material, por constituir una lesión que disminuye el patrimonio; sin embargo, no es el único reconocido por nuestra legislación, ya que conforme al artículo 1916 del ordenamiento de referencia (Código Civil Federal), el daño también puede ser moral, por que no recae en el patrimonio de la víctima, y se conceptúa como la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración de aspectos físicos, o bien en la consideración que de la misma tienen los demás y deberá repararse mediante una indemnización en dinero, independientemente del daño material que también se hubiere ocasionado. Asimismo, tendrá que ser reparado directamente por el funcionario y, en su caso, subsidiariamente por el Estado, tal y como lo ordena el artículo 1916”<sup>10</sup>.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece en su artículo 12: “Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral”.

Asimismo, en el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se refiere al Código Civil Federal como un ordenamiento que suple lo no establecido en dicha Ley.

Por lo anterior, se puede concluir que en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el Estado esta obligado a responder

---

<sup>10</sup> Ibídem, p.267.

de los daños y perjuicios materiales, así como los daños personales y morales —artículos 13 y 14—, que con motivo de su actividad administrativa irregular pueda causar en la persona y patrimonio de los particulares.

Finalmente y para efectos de acreditación del daño, la Ley en su artículo 4 establece: “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”.

#### **3.2.4. Nexo causal**

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala: “El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios:

- a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y...”.

Considero que este es el requisito probatorio fundamental para acreditar la responsabilidad patrimonial del Estado. En este sentido, lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley Federal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado es

claro: “Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las reclamaciones que prevé la presente Ley, deberán contener como elementos mínimos los siguientes: El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación. Igualmente en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de esta Ley, en dicha resolución se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular”.

Por lo anterior, es importante realizar unas consideraciones respecto de este concepto.

Al respecto, señalan Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa: “La doctrina reconoce como nexo causal, el vínculo de la causalidad que debe existir entre la conducta, dolosa y por negligencia, y el daño o perjuicio causado”<sup>11</sup>.

Asimismo el artículo 2110 del Código Civil Federal establece que: “Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse”.

---

<sup>11</sup> Ibídem. p.269.

Concluyen los autores antes citados: “Es así que la responsabilidad resarcitoria no tiene lugar por el solo hecho de producirse el daño o perjuicio, sino que es menester que éstos se originen como consecuencia inmediata y directa de la culpa del funcionario, al obrar ilícitamente en el ejercicio de la función pública”<sup>12</sup>.

Es posible concluir, que el nexo causal es el elemento probatorio más importante para que nazca la responsabilidad del Estado, deberá probarse la existencia del daño, y que este sea consecuencia inmediata y directa de la actividad administrativa e irregular del Estado.

### **3.2.5 Indemnización**

Indemnización, proveniente de indemnizar, resarcir de un daño o perjuicio.<sup>13</sup>

Para entrar al estudio de este concepto y de su regulación en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es necesario recordar el objeto normativo de dicha disposición: Artículo 1. “...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”.

---

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *op. cit.* nota 53, p.488.

Como se habrá podido observar, el objeto normativo de esta Ley es el de que el gobernado logre una indemnización por los daños y perjuicios que pudiera ocasionarle el Estado.

Indemnización por Daños y Perjuicios: “Cuando una persona causa a otra un daño, ya sea intencionalmente, por descuido o negligencia, o bien, por el empleo de alguna cosa o aparato, maquinaria o instrumento, es responsable de las consecuencias dañosas que la víctima ha sufrido. Se dice que una persona es civilmente responsable cuando está obligado a reparar el daño material o moral que otro ha sufrido.

La reparación del daño tiende primordialmente a colocar a la persona lesionada en la situación que disfrutaba antes de que se produjera el hecho lesivo. Por lo tanto, la norma jurídica ordena que aquella situación que fue perturbadora sea restablecida mediante la restitución si el daño se produjo por sustracción o despojo de un bien o por medio de la reparación de la cosa, si ha sido destruida o desaparecida. Solo cuando la reparación o la restitución no son posibles o cuando se trata de una lesión corporal o moral (el daño moral no es reparable propiamente), la obligación se cubre por medio del pago de una indemnización en numerario, con el que se satisface el daño material o moral causado a la víctima. Ya no se trata entonces de restituir o de reparar, sino de resarcir a través de una indemnización en numerario con el que se satisface el daño material o moral causado a la víctima. En cualquiera de estos casos, se trata, sin embargo, de la responsabilidad civil”<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Ibídem. p.491.

Por otro lado, el artículo 1915 del Código Civil Federal señala: “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”.

“El artículo 1915 debe ser correctamente entendido en el sentido de que la responsabilidad civil comprende, a elección del ofendido, el restablecimiento de los daños y, además, la indemnización de los perjuicios causados.

Así, la noción de responsabilidad civil impone al responsable no sólo el deber de restituir o reparar sino, además, la obligación de indemnizar que surge no sólo por el hecho del incumplimiento de un contrato sino también como consecuencia de todo daño que se cause por hechos ilícitos (culpa o dolo), por riesgo creado...<sup>15</sup> .

En este sentido, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado cuenta con un capítulo II denominado “De las Indemnizaciones”, en el que se establecen las reglas para el pago de las mismas, las reglas para su determinación, los tipos de daños sujetos a indemnización, entre otros aspectos.

Por lo anterior, corresponde a este apartado de mi investigación, el realizar un análisis respecto del capítulo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial antes señalado.

---

<sup>15</sup> Ibídem. p.492.



Cuando se habló del daño se concluyó qué tipo de daños son sujetos de responsabilidad patrimonial. El artículo 4 de la Ley señala: “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”.

En este sentido, es posible señalar que la Ley reglamentaria del artículo 113 constitucional, contempla la reparación de los daños materiales, personales y morales.

Por otro lado, en el Capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado antes señalado, se establecen los criterios y las reglas para determinar las indemnizaciones.

Dispone el artículo 13 en lo referente a los daños materiales: “El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado”.

Asimismo, señala el artículo 14 del citado ordenamiento: “Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

I. En el caso de daños personales:

a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y

b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado, y

III. En el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915”.

Por otro lado, dispone el artículo 12 del mismo ordenamiento: “Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral”.

Se puede concluir que en materia de indemnizaciones, el Estado está obligado a responder con una indemnización en términos de la Ley, tanto de los daños materiales, como personales y morales que cause con motivo de su actividad administrativa irregular.

Es posible señalar que la regulación en materia de indemnizaciones en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es armónica con nuestro sistema normativo, toda vez que está vinculada con los ordenamientos que regulan la determinación de las mismas para cada tipo de daño.

Adicionalmente, el texto del artículo 12 de la Ley antes citado, es congruente con la teoría jurídica en materia de indemnización y con los conceptos doctrinales.

Debe señalarse, en este apartado, lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Artículo 3. “Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se

hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño”.

Del citado artículo se desprende que el Estado se exceptúa de la obligación de indemnizar, tratándose de:

1. Los casos fortuitos,
2. Los de fuerza mayor,
3. Los daños y perjuicios que no sean consecuencia de su actividad administrativa irregular,
4. Aquellos que no pudieron preverse o evitarse en razón del estado de la ciencia o arte; y
5. Culpa inexcusable de la víctima.

Sobre el caso fortuito y la fuerza mayor, señalan los autores Delgadillo Gutiérrez y Lucero: “Esta causa exonerativa de la responsabilidad patrimonial se encuentra establecida por nuestra Legislación Civil Federal en su artículo 2111 con el nombre de caso fortuito, expresión que el referido código utiliza como sinónimo de fuerza mayor, por ejemplo, en la fracción V del artículo 2017.

Por fuerza mayor o caso fortuito se entiende aquel acontecimiento imprevisto e irresistible proveniente de la naturaleza”<sup>16</sup>.

Al respecto del artículo 3 señalado apunta González Marín: “Una vez más, el origen de esta disposición lo encontramos en la regulación española. El hecho de que en la primera parte del artículo 3 se excluya de la obligación de indemnizar los daños que se ocasionen por fuerza mayor se debe a que así se reguló en España”<sup>17</sup>.

“Es imprevisto, cuando no hay razón alguna que haga pensar o creer en su realización; es irresistible, cuando no es posible evitar su ocurrencia o sus consecuencias”<sup>18</sup>.

Tratándose de los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, son aplicables los argumentos que se esgrimieron al tratar el concepto de la actividad administrativa irregular. Por lo que, deberá determinarse previamente el alcance del concepto mencionado, para así conocer aquellas actividades realizadas por el Estado que no encuadren en dicho supuesto.

---

<sup>16</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa, *op. cit.* nota 18, p.271.

<sup>17</sup> MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos, *op. cit.* nota 21, p.35.

<sup>18</sup> ESQUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos, *La Responsabilidad del Estado por falla en el Servicio*, Bogotá, 1972. Cit. por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *op. cit.* nota 18, p.271.

Respecto de aquellos que no pudieron preverse o evitarse en razón del estado de la ciencia o arte, ésta excluyente a la responsabilidad estatal tiene su origen de nueva cuenta en la legislación española; señala Marín González: “Por su parte, la segunda parte del artículo 3 del proyecto federal (hoy Ley) también encuentra su fuente en la normatividad española. Allí la ley 4/1999, de 13 de enero, efectuó una serie de modificaciones a las disposiciones de la Ley 30/1992, entre ellas al artículo 141.1, el cual después de la aludida reforma quedó redactado de la siguiente manera: “sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables, los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de las técnicas existentes en el momento de producción de aquellos.

Como ha observado la doctrina española, el aludido párrafo obedece a una reacción frente a ciertas condenas de responsabilidad administrativa por la transmisión del VIH en transfusiones de sangre realizadas en hospitales públicos, *antes* de la implantación de controles de plasma, y antes incluso de que se conociera científicamente su procedencia”<sup>19</sup>.

El ejemplo que cita González Marín, es claro y considero procedente la implantación de esta excluyente a la responsabilidad estatal.

---

<sup>19</sup> MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos, *op. cit.* nota 21, p.p. 35, 36.

Asimismo, se excluye de la responsabilidad patrimonial al Estado tratándose de aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño, también conocido en la doctrina como *culpa inexcusable de la víctima*. Ésta excluyente es clara, el Estado no está obligado por la Ley para responder de los daños que no son de su autoría.

El artículo 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece: "...Por su parte, al Estado corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial".

Finalmente, cabe señalar que la Ley reglamentaria del artículo 113 constitucional contempla un modelo para el pago de las indemnizaciones mismo que será objeto de análisis en páginas posteriores.

### **3.2.6 Ente público federal**

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala como sujetos de esta Ley a los entes públicos federales y los define.

En este sentido, dispone su artículo 2: “Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal”.

La definición es clara, comprende tanto a los entes públicos federales, a los órganos del Poder Judicial y del Poder Legislativo de la Federación, los órganos constitucionalmente autónomos (Instituto Federal Electoral, Banco de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos). Asimismo, abarca a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que se encuentran señaladas en el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: “La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

*La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, 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”.



Define expresamente como entes públicos federales a la Procuraduría General de la República y a los Tribunales Federales Administrativos (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, entre otros).

Finalmente, dispone el artículo citado “cualquier otro ente público de carácter federal”; dentro de los cuales se pueden encuadrar a los órganos descentralizados y desconcentrados de la Administración Pública Federal.

### **3.3 Conceptos adjetivos establecidos en la ley**

En este apartado debo analizar los conceptos de naturaleza adjetiva que se establecen en la Ley, con la finalidad de iniciar el estudio del procedimiento específico, que en materia de responsabilidad estatal se establece en la Ley de la materia.

#### **3.3.1 Régimen de supletoriedad**

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece en diversas disposiciones, remisiones a otras leyes con la finalidad de subsanar lo no previsto por la misma, así como de armonizar su contenido con el orden normativo vigente.

En específico el artículo 9 señala: “La presente Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado. A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil Federal y los principios generales del derecho”.

En primer término, la Ley se faculta como supletoria y obliga a su observancia tratándose de leyes en las que se establezca un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado.

Asimismo, dispone que a falta de disposición expresa en la misma se observaran las siguientes disposiciones:

1. Ley Federal del Procedimiento Administrativo,
2. El Código Fiscal de la Federación,
3. El Código Civil Federal, y
4. Los principios generales del Derecho.

Por otro lado, para fijar las indemnizaciones y como ya se había señalado con anterioridad se dispone:

1. Tratándose de daños materiales, la ley reenvía a la Ley de Expropiación, al Código Fiscal de la Federación, a la Ley General de Bienes Nacionales, y demás disposiciones aplicables (artículo 13),

2. Tratándose de daños personales, la Ley dispone que deberán calcularse conforma a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo,
3. En el caso del daño moral, la Ley establece que deberán seguirse los criterios indemnizatorios establecidos en el Código Civil Federal;
4. Finalmente para el caso de muerte, la Ley señala que el cálculo de la indemnización deberá realizarse de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil Federal.

### **3.3.2 Reglas de prescripción**

La reglas de prescripción aplicables a la acción para reclamar la indemnización por concepto de responsabilidad patrimonial se encuentran establecidas en el artículo 25 de la Ley de la materia, que al efecto dispone: “El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.

Los plazos de prescripción previstos en este artículo, se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de carácter jurisdiccional, a través de los cuales se

impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios”.

De lo dispuesto por el artículo 25 es posible señalar que el derecho para reclamar la indemnización prescribe: (i) en materia de daños materiales, en un año; (ii) en el caso de daño personal o moral, en dos años.

La prescripción se computa a partir del día siguiente a aquel en que se haya producido la lesión patrimonial. Por otro lado, la prescripción se interrumpe al iniciarse el procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### **3.4 Procedimiento para el pago de indemnizaciones**

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado cuenta con un Capítulo III que específicamente regula el Procedimiento de Responsabilidad.

En el se establecen, entre otros aspectos, las reglas para la substanciación del procedimiento respectivo, las disposiciones que de manera supletoria regulan dicho procedimiento, las formas para la acreditación de la responsabilidad estatal, el contenido de las resoluciones, las impugnaciones, las reglas de prescripción y lo referente a los denominados convenios finales.

#### **3.4.1 Substanciación del procedimiento ante el órgano competente**

En esta parte de mi investigación corresponde analizar el procedimiento diseñado para el acreditamiento de la responsabilidad patrimonial del Estado y del pago de las indemnizaciones por dicho concepto.

El capítulo III de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado consta de 10 artículos, en los cuales se establece el diseño del procedimiento respectivo.

Es importante señalar que el diseño que se observa para el procedimiento sujeto a análisis en el presente capítulo se asemeja al propuesto en la tesis doctoral del Dr. Castro Estrada<sup>20</sup>.

En dicho trabajo se preveían dos vías para intentar la acción de responsabilidad patrimonial en contra del Estado: (i) ante la propia dependencia responsable, o bien, a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Función Pública) en términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, y (ii) jurisdiccionalmente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de conformidad con el Código Fiscal de la Federación.

El artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala, al establecer su objeto normativo: “tiene por objeto fijar las bases y **procedimientos** para reconocer el derecho a la indemnización...”.

---

<sup>20</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *op. cit.* nota 8, pp. 447 a 449.

Es decir, en primer término y por lo transcrito con anterioridad se puede presumir que dicha esta Ley contempla más de un procedimiento para la reclamación de la responsabilidad estatal.

La actual redacción del capítulo III incorporó las sugerencias establecidas en el trabajo de Castro Estrada; sin embargo, fueron modificadas alterando la claridad de los procedimientos que en el se proponía.

Así lo confirma la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 18 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, presentada por la Senadora Martha Sofía Tamayo Morales en la presente legislatura (LXI Legislatura): “La Ley, contiene algunos problemas de redacción que desvirtúan su propósito al no establecerse de manera clara un procedimiento ágil y sencillo para la defensa de los derechos contenidos en ella...”<sup>21</sup>

Es momento de entrar al estudio del procedimiento establecido en la Ley. En este sentido, me propongo en primer término hacer una interpretación personal del mismo y señalar sus posibles deficiencias.

El artículo 17 de la Ley de la materia señala: “Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada”.

---

<sup>21</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 18 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 1 de diciembre del 2005.

El particular que intente obtener una indemnización por concepto de responsabilidad patrimonial está obligado a iniciar el procedimiento; es decir, la acción de responsabilidad patrimonial no procede de manera oficiosa.

Corresponde determinar cuál es la vía para la reclamación de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Al respecto, el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala:

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

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

Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en

tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado”.

Es importante hacer notar la confusión que genera este precepto en razón de la mención que realiza de la **Ley Federal del Procedimiento Administrativo** y del término **podrá**; toda vez que pareciera que el interesado puede optar por dos vías: una administrativa ante el ente público que causó el daño y otra ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, el artículo 19 de la Ley complica más la comprensión de este procedimiento:

Artículo 19: “El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por esta Ley, a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, en la vía jurisdiccional”.

¿Cuál es el órgano competente para conocer de las acciones de responsabilidad patrimonial? ¿Cuál son los ordenamientos aplicables para la reclamación de la indemnización? ¿Por qué la Ley precisa en su redacción la vía jurisdiccional?

Es posible señalar que el artículo 18 faculta a la parte interesada para reclamar la indemnización por concepto de Responsabilidad Patrimonial del Estado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFyA) y no faculta a



ningún otro órgano o dependencia para substanciar las acciones de responsabilidad patrimonial.

La Ley hace mención a tres ordenamientos para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado: la propia Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, (ii) la Ley Federal del Procedimiento administrativo y (iii) el Código Fiscal de la Federación.

En mi opinión, la remisión que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado hace respecto de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo es desafortunada, toda vez que, como ya se dijo, la única autoridad competente para resolver en esta materia es el TFJFyA, mismo que no es competente para resolver sobre los supuestos establecidos en dicho ordenamiento.

En otras palabras, los ordenamientos que deben observarse para la substanciación del procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial del Estado son: el Código Fiscal de la Federación y el capítulo III de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La mención “en vía jurisdiccional” establecida en el texto del artículo 19 es notoriamente innecesaria toda vez que no se observa del texto del capítulo III otro procedimiento para intentar la acción de responsabilidad patrimonial estatal, es decir, no hay razón para precisar la vía a intentar.

Por lo anterior, es la vía contenciosa administrativa, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante la cual puede obtenerse la indemnización por concepto de responsabilidad patrimonial estatal.

Por otro lado, para continuar con el análisis del capítulo III de esta Ley, el artículo 18 establece que la impugnación que se realice del acto de autoridad que se reputa como dañoso, suspende el procedimiento de responsabilidad patrimonial hasta en tanto no sea resuelta dicha impugnación.

Por otro lado, el artículo 20 señala:

“La nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no presupone por sí misma derecho a la indemnización”.

En este sentido, la declaración de nulidad que se realice del acto de autoridad ya sea por vía administrativa —ante la autoridad administrativa—, o en vía jurisdiccional —ante el TFJFyA— no presupone la reparación del daño ocasionado por la actividad administrativa irregular; ni da pie, a que sea reconocida la responsabilidad patrimonial por la propia dependencia; o bien, a que el propio TFJFyA se pronuncie al respecto. La inclusión de este precepto, igualmente, hace suponer la existencia de dos vías a intentar.

Por otro lado, debe señalarse que de conformidad con el artículo 24 de Ley, las resoluciones del TFJFyA que nieguen la indemnización o que por su monto no satisfagan al reclamante pueden ser impugnadas directamente ante el propio Tribunal.

De conformidad con los siguientes elementos: (i) el procedimiento de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se realiza a petición de la parte interesada (artículo 17); (ii) la única autoridad facultada por la Ley para conocer de los procesos en materia de responsabilidad estatal es el TFJFyA (artículo 18); (iii) el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado debe ajustarse a los establecido en el capítulo III de la propia Ley y al Código Fiscal de la Federación.

Es posible concluir que el procedimiento para la obtención de una indemnización por concepto de la Responsabilidad patrimonial es a través de la vía contenciosa-administrativa ante el TFJFyA y de conformidad con lo dispuesto en esta Ley de la materia y en el Código Fiscal de la Federación.

El capítulo III que establece el procedimiento específico para la responsabilidad patrimonial del Estado contiene inconsistencias que dificultan su aplicación, derivadas de un mal entendimiento por parte del legislador.

### **3.4.2 Formas para acreditar la responsabilidad patrimonial del Estado**

Las reglas para la acreditación de la responsabilidad estatal se encuentran establecidas en el artículo 22 de la Ley de la materia.

El artículo 22 de la propia Ley señala:” La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo. Por su parte, al Estado corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial”.

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece las formas para acreditar la responsabilidad estatal: “El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios:

- a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y

- b) En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

En primer término corresponde al particular que considere lesionado su patrimonio acreditar la responsabilidad del Estado.

De acuerdo con lo establecido en el texto del artículo 21 antes citado, existen distintos dos supuestos bajo los cuales se deberá acreditar la responsabilidad del Estado:

1. En caso de que la causa o causas productoras del daño sean identificables.
2. En caso de que no sea determinable la causa del daño deberá probarse la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada.

En este sentido en el primero de los supuestos debe acreditarse: (i) el daño, (ii) la actividad administrativa *irregular* y el nexo causal entre el primero y el segundo elemento.

Tratándose del segundo supuesto deberá acreditarse los elementos señalados en el supuesto anterior, más: (i) identificar los hechos que produjeron el resultado final, (ii) las condiciones o circunstancias que pudieron agravar o en su caso, atenuar la lesión, y (IV) determinar la participación de terceros en la generación de la lesión reclamada.

Por otro lado, corresponde al Estado probar: (i) la participación de terceros en la producción del daño, (ii) los casos que exceptúan al Estado de la obligación de indemnizar —artículo 3— (caso fortuito, culpa inexcusable de la víctima, actividad administrativa no irregular, estado de la ciencia o técnica).

### **3.4.3 Contenido de las resoluciones**

El artículo 23 de la Ley reglamentaria del artículo 133 constitucional señala el contenido de las resoluciones que dicte el TFJFyA con motivo de las reclamaciones que se presenten en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

Los elementos mínimos que de conformidad con la Ley debe contener una resolución en materia de responsabilidad patrimonial del Estado son:

- a) La existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa, la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado (nexo causal),

- b) El monto en dinero o en especie de la indemnización y los criterios para su cuantificación,

Y tratándose de casos de concurrencia, es decir, en aquellos casos en que el daño haya sido producido por 2 o más causantes del daño:

- c) El razonamiento de los criterios de imputación y,
- d) La graduación para su aplicación cada caso en particular.

Los criterios de imputación se encuentran previstos en el artículo 27 del capítulo IV “De la Concurrencia” de la Ley en comento. Estos son:

- A. Deberá atribuirse a cada ente público federal los hechos o actos dañosos que provengan de su propia organización y operación, incluyendo las de sus órganos administrativos desconcentrados;
- B. Los entes públicos federales responderán únicamente de los hechos o actos dañosos que hayan ocasionado los servidores públicos que les estén adscritos;
- C. Los entes públicos federales que tengan atribuciones o responsabilidad respecto de la prestación del servicio público y cuya actividad haya

producido los hechos o actos dañosos responderán de los mismos, sea por prestación directa o con colaboración interorgánica;

- D. Los entes públicos federales que hubieran proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otras responderá de los hechos o actos dañosos causados, cuando las segundas no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada. Por su parte, los entes públicos federales ejecutores responderán de los hechos o actos dañosos producidos, cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado, y
  
- E. Cuando en los hechos o actos dañosos concorra la intervención de la autoridad federal y la local, la primera deberá responder del pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando la parte correspondiente de la entidad federativa en los términos que su propia legislación disponga.

Tratándose de los casos de concurrencia el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión.

#### **3.4.4 El pago de las indemnizaciones**

En primer término, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado las indemnizaciones deben corresponder a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral. La reparación



integral se refiere al daño y a los perjuicios, tal y como anteriormente quedó establecido.

Las indemnizaciones por daños materiales se calculará de conformidad con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en cuenta los valores comerciales o de mercado (Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado).

En el caso de daños personales, la indemnización se basará en los dictámenes médicos correspondientes y conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo (Artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado).

Tratándose de daño moral, la indemnización se calculará de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal y tomando en consideración los dictámenes periciales presentados por el reclamante. El monto de estas indemnizaciones no excederán del equivalente a 20, 000 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (Artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado).

Finalmente, para el caso de muerte la indemnización se calculará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1915 del Código Civil Federal (Artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado).

Los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones con cargo a sus respectivos presupuestos, y se realizarán de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación (Artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado).

Asimismo, el pago de las indemnizaciones se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley. Esta disposición señala las bases y modalidades bajo las cuales se deben pagar las indemnizaciones, estas son:

- a) En moneda nacional;
- b) Su pago puede ser convenido en especie;
- c) La cuantificación se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión fue producida o bien, aquella en la que la lesión hubiere cesado, tratándose de lesiones de carácter continuo;
- d) En todo caso deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización;

- e) En caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización procederá la actualización de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, y
  
- f) Los entes públicos federales podrán cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes, realizando una proyección de los pagos de acuerdo a lo siguiente:
  - 1. Los diversos compromisos programados de ejercicios fiscales anteriores y los que previsiblemente se presentarán en el ejercicio de que se trate;
  
  - 2. El monto de los recursos presupuestados o asignados en los cinco ejercicios fiscales previos al inicio del pago en parcialidades, para cubrir la Responsabilidad Patrimonial del Estado por la actividad administrativa irregular impuestas por autoridad competente, y
  
  - 3. Los recursos que previsiblemente serán aprobados y asignados en el rubro correspondiente a este tipo de obligaciones en los ejercicios fiscales subsecuentes con base en los antecedentes referidos en el numeral anterior y el comportamiento del ingreso-gasto.

Es importante comentar lo dispuesto en el inciso d) del artículo citado anteriormente, ya que obliga a que los montos de las indemnizaciones sean actualizados al momento de que deba de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización.

Por otro lado, debe resaltarse la facultad de los entes públicos federales de cubrir las indemnizaciones en forma parcial y ejercicios fiscales subsecuentes, mediante una proyección de pagos.

El procedimiento para el pago se da una vez que se ha obtenido una sentencia firme del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De conformidad con el artículo 16 de la Ley las sentencias firmes deberán registrarse por el ente público responsable, quienes deberán llevar un registro de indemnizaciones debidas por responsabilidad patrimonial, que será de consulta pública.

Las indemnizaciones por lesiones patrimoniales serán pagadas tomando en cuenta el orden cronológico en que se emitan las resoluciones de las autoridades administrativas.

#### **3.4.5. Facultad establecida en la ley a favor de los entes públicos federales para la celebración de convenios finales**

El artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece: “Los reclamantes afectados podrán celebrar convenio con los entes públicos federales, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente”.

Es decir, los entes públicos federales cuentan con la facultad de convenir con el reclamante de una indemnización por concepto de responsabilidad patrimonial del Estado, durante el procedimiento para la fijación de la indemnización correspondiente, con la finalidad de dar por terminada la controversia.

Los convenios deberán ser aprobados por las contralorías internas de dichos entes o en su caso por su órgano de vigilancia interno.

## **CAPÍTULO 4. IMPACTO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

### **4.1. Finanzas Públicas**

#### **4.1.1. Impacto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)**

El artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece una regla presupuestaria que limita los recursos que se habrán de destinarse al pago de indemnizaciones por concepto de responsabilidad patrimonial.

Artículo 6. “Los entes públicos federales, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos para el ejercicio fiscal correspondiente, incluirán en sus respectivos anteproyectos de presupuesto los recursos para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial conforme al orden establecido en el registro de indemnizaciones a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley.

**La suma total de los recursos comprendidos** en los respectivos presupuestos aprobados de los entes públicos federales, **no podrá exceder del equivalente al 0.3 al millar del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación** para el ejercicio fiscal correspondiente”.

Para comprender lo dispuesto en este artículo es necesario realizar el estudio de los siguientes conceptos:

I. Gasto Programable.

El artículo 2 fracción XXVII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria define el concepto antes señalado como: “las erogaciones que la Federación realiza en **cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población**”.

Asimismo, con base en su clasificación económica, el gasto programable del sector público se divide en gasto corriente y gasto de capital:

- I. El **gasto corriente** se refiere a la adquisición de bienes y servicios que realiza el sector público durante el ejercicio fiscal sin incrementar el patrimonio federal. Este tipo de gasto incluye las erogaciones necesarias para que las instituciones de gobierno proporcionen servicios públicos de salud, educación, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, entre otros, así como para cubrir el pago de las pensiones y los subsidios destinados a elevar el bienestar de la población de menores ingresos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto, “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006”, p. 37.

El gasto de capital, por su parte, se refiere a las erogaciones que incrementan el patrimonio público e incluye el gasto en inversión que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal.<sup>2</sup>

## II. Gasto no programable.

Por otro lado, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en la fracción XXVIII del artículo 2 define al gasto no programable como:” las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del **cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos**, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población”.

Una vez entendidos los conceptos anteriores es procedente realizar el estudio sobre el impacto de la regla presupuestaria contenida en el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Señala la exposición de motivos del Proyecto PEF 2006: “Para el presente ejercicio fiscal 2006, la previsión de gasto neto total del sector público incorporada en el proyecto PEF asciende a **1, 881.2 miles de millones** de pesos, cifra que en términos reales es similar a lo aprobado para 2005, si bien es inferior en 5.6 al cierre esperado para este año.

---

<sup>2</sup> *Ídem.*



De este monto, 561.7 miles de millones de pesos corresponden a erogaciones de gasto no programable y **1, 319.5 miles de millones de pesos a gasto programable**<sup>3</sup>.

Es decir, el mayor porcentaje de recursos públicos están comprendidos dentro del gasto programable.

Por lo tanto, para conocer el impacto de la regla presupuestaria antes señalada habrá que determinar el porcentaje que en ella se establece con relación a la cifra proyectada en el Proyecto PEF del presente ejercicio fiscal.

Para lo anterior, es necesario realizar la siguiente operación matemática:

La cifra correspondiente al gasto programable es de 1, 319.5 miles de millones de pesos. Para obtener el porcentaje es necesario escribir esta misma sin abreviaturas 1, 319.5 miles de millones de pesos es igual a \$1, 319, 500, 000, 000.<sup>00</sup>

El siguiente paso es, de la cifra antes señalada, obtener lo referente al .3 por ciento al millar.

El .3 por ciento al millar lo obtenemos con una regla de tres:

Si 1000 es igual al 100%

---

<sup>3</sup> *Ibíd*em, p 5.

El 0.3 de 1000 es igual a 3.

De lo anterior se deduce que de la cifra señalada, es decir \$1, 319, 500, 000, 000.<sup>00</sup>, tres pesos de cada mil se deberán destinar al concepto de responsabilidad patrimonial.

En razón de lo anterior, es necesario dividir la cifra \$1, 319, 500, 000, 000.<sup>00</sup> entre 1000 y después multiplicarla por 3, lo que permitirá conocer el monto de recursos que demuestre el impacto en el gasto programable:

1, 319, 500, 000, 000.<sup>00</sup> entre 1000 es igual a 1, 319, 500 000.00 por 3 da como resultado: \$3, 958, 500, 000.<sup>00</sup>

El impacto en el gasto programable derivado de la regla contenida en el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es de 3.958 miles de millones de pesos, es decir: \$3, 958, 500, 000.<sup>00</sup>

Esto equivale, por ejemplo, según datos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, a:

- Un monto de recursos mayor al presupuesto de gasto programable con el que contará la Suprema Corte de Justicia de la Nación que para el presente ejercicio fiscal es de \$2, 939, 116, 874.<sup>00 4</sup>

---

<sup>4</sup> Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre del 2005. Anexo 1. p.28.

- Un presupuesto de gasto programable mayor al de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que es de \$3, 262, 139, 500.<sup>00 5</sup>
- O bien un presupuesto similar al que corresponde a la Secretaría de Salud para operar el Programa Gubernamental “Oportunidades”.<sup>6</sup>

Sin embargo, es necesario retomar lo establecido por el segundo párrafo del artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para dar una opinión certera del impacto derivado de lo establecido en él.

“Artículo 6...

**La suma total de los recursos comprendidos** en los respectivos presupuestos aprobados de los entes públicos federales, **no podrá exceder del equivalente al 0.3 al millar del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación** para el ejercicio fiscal correspondiente”.

Como se podrá advertir, la regla dispone: “...no podrá exceder...”. Esto significa que no podrá ser mayor a la 0.3 por ciento del gasto programable que, como ya se determino, corresponde a \$3, 958, 500, 000.<sup>00</sup>; es decir, el 0.3 por ciento es el tope máximo a presupuestar en materia de responsabilidad patrimonial en un ejercicio fiscal.

---

<sup>5</sup> *Ídem.*

<sup>6</sup> Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre del 2005. Anexo 17. p.46.

Sin embargo, la referida disposición no establece un tope mínimo. En este sentido, el presupuesto que se destine para la materia de responsabilidad patrimonial podrá ir de \$1.<sup>00</sup> hasta \$3, 958, 500, 000.<sup>00</sup>.

#### **4.1.2. Disponibilidad presupuestaria**

El estudio de este inciso está compuesto por dos rubros: los denominados techos de gasto y los gastos ineludibles o comprometidos del Gobierno Federal.

Para analizar el primer tema debo realizar un breve estudio del proceso presupuestario en nuestro país, en específico de la etapa de programación.

De conformidad con el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal tiene la facultad exclusiva de iniciativa en materia presupuestal, cuyo instrumento jurídico es el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

La etapa de programación comienza cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) indica a las dependencias y entidades involucradas los lineamientos para la elaboración de los programas que se incluirán en el Presupuesto a elaborar. La Ley Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (*hoy abrogada por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad*

*Hacendaria*)<sup>7</sup> y los lineamientos para la programación y el Presupuesto que emite anualmente la SHCP regulan la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)<sup>8</sup>.

Las etapas de elaboración e integración del proyecto son:

A. Concertación de estructuras programáticas.

La concertación es aquella que permite especificar los programas, proyectos y actividades a realizar en el año, con la finalidad de cumplir los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas. En esta etapa donde las dependencias y entidades paraestatales enlistan sus objetivos, acciones a realizar y objetivos por cumplir relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo y con el programa o programas sectoriales bajo su responsabilidad. La SHCP indicará a las dependencias y entidades involucradas los lineamientos para la elaboración de los programas que han de incluirse en el PEF.

B. Programa Operativo Anual (POA).

Es aquél que realiza cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que incluyen las estructuras programáticas, los requerimientos de recursos y las metas anuales. Estos programas son enviados a la SHCP quien analiza la viabilidad de las propuestas contenidas en

---

<sup>7</sup> La cursiva corresponde al autor de este trabajo de investigación.

<sup>8</sup> CHÁVEZ PRESA, Jorge. *Para recobrar la confianza en el Gobierno*, FCE, México, 2004, p.110.

los programas señalados y su sujeción a la disponibilidad de recursos con los que cuenta el Estado.

#### C. Presupuesto Preliminar.

Es un cálculo financiero del gasto total que se necesitará en un ejercicio fiscal. Contiene los requerimientos necesarios para que la operación del Gobierno Federal no se interrumpa.

#### D. Referencias Nominales de Gasto.

Estas referencias son las metas fiscales del año; son el resultado de los escenarios macroeconómicos esperados, que contienen supuestos acerca de la inflación, el tipo de cambio, las tasas de interés, el crecimiento económico y la balanza de la cuenta corriente. El marco macroeconómico se presenta anualmente en el documento denominado “Criterios Generales de Política Económica”.

#### E. Techos Definitivos de Gasto.

Una vez estimadas las referencias nominales, a cada dependencia y entidad se le asigna un tope presupuestal o un techo de gasto. El *techo presupuestal es el instrumento que delimita las dimensiones del plan de gasto general y debe tener congruencia con los objetivos de política económica a fin de mantener un crecimiento sostenido y reducir la inflación.*

El tope presupuestal debe considerarse al calcular las proyecciones de las variables macroeconómicas, tanto de las políticas de impuestos, precios y tarifas, como las de gasto.

Con este límite las dependencias y entidades paraestatales formulan sus proyectos de Presupuesto que junto con los proyectos de los otros poderes y de los organismos constitucionalmente autónomos serán integrados en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con este proceso se garantiza que las acciones, metas y programas que lleve a cabo el Gobierno Federal se ajusten a la disponibilidad de recursos con los que cuenta el Estado y constituye una limitante al ejercicio de elaborar sus anteproyectos de presupuesto que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El fundamento legal de este proceso se encuentra establecido en el Título Segundo, Capítulo I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo del 2006 denominado “De la Programación y Presupuestación”.

El segundo rubro corresponde al los gastos ineludibles del Gobierno Federal.

Una proporción significativa del presupuesto público en la mayoría de los países está asignada a gastos preestablecidos por:

- ▶ Los ordenamientos jurídicos, con el objetivo es garantizar el flujo de recursos para programas y proyectos prioritarios, como educación, salud, superación de la pobreza o desarrollo de infraestructura, así como permitir una distribución equitativa del gasto.
  
- ▶ Compromisos contractuales como el pago de pensiones.

Existen ordenamientos jurídicos en nuestro país que imponen un piso a varios conceptos de gasto:

- El **gasto en educación pública y servicios educativos** de los tres órdenes de Gobierno no podrá ser menor al 8% del PIB. De este monto, al menos el 1% del PIB deberá destinarse a la investigación científica y al desarrollo tecnológico. El financiamiento estará sujeto a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables. Este objetivo debería alcanzarse en 2006.
  
- El **gasto social** no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior y se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del PIB en los CGPE y en congruencia con la disponibilidad de recursos públicos aprobados. En el Proyecto de Presupuesto 2006 este gasto representa el 9.39% del PIB.

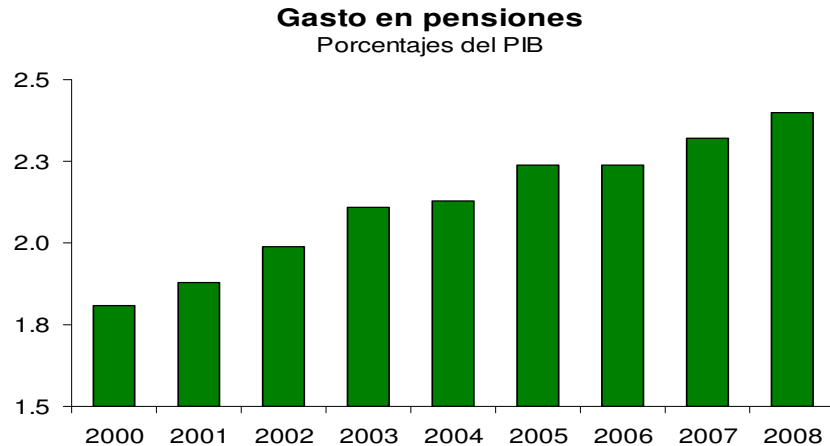


- Aportaciones federales y estatales al **Sistema de Protección Social en Salud** (Seguro Popular). Se contempla una incorporación gradual de familias elegibles hasta alcanzar el 100% de cobertura en el año 2011. Los recursos requeridos se estiman en 1.1 % del PIB.
- El **Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable**, que incluye, entre otros, los programas Oportunidades y el Seguro Popular. Sin considerar estos programas, el PEC representará el 1.1% del PIB en 2006.
- Los apoyos de **Procampo** con vigencia hasta el año 2008, se incluyen en el PEC con una previsión de 0.2% del PIB en 2006.
- **Aportaciones a entidades federativas y municipios** en el ramo 33, cuyo monto y distribución se establece en la Ley de Coordinación Fiscal.
  - Los fondos ligados a la Recaudación Federal Participable (FAIS, FAM y Fortamun) representan el 0.7% del PIB en 2006.
  - Los fondos no ligados a la RFP comprenden un gasto de 2.6 % del PIB.

Asimismo, como se podrá observar en la siguiente gráfica los gastos que el Gobierno Federal tiene que realizar en materia de pensiones son compromisos ineludibles que año con año presentan un serio incremento.

## Gastos ineludibles

- El gasto en pensiones es una presión creciente



9

Como se señala en la Exposición de Motivos del Proyecto PEF: “Durante la presente administración, la gestión del gasto público ha tenido que enfrentar dos retos: por un lado, dar viabilidad a los programas sociales y económicos prioritarios, que atienden las necesidades de educación, salud, nutrición de las personas, y que dan apoyo al empleo y a la micro, pequeña y mediana empresa, entre otros fines, así como fortalecer el federalismo y el desarrollo regional. Por otro lado, es necesario cubrir los gastos derivados de compromisos legales y contractuales, como las pensiones, la nómina del sector público, el pago de la deuda y las amortizaciones de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.

El monto de compromisos ineludibles ha estrechado el margen de maniobra para la distribución del gasto público, a la vez que los requerimientos de recursos son crecientes. En consecuencia, es necesario fortalecer las fuentes

estables de financiamiento del gasto público en el futuro, a través de una reforma fiscal que eleve la recaudación y no desaliente la actividad económica”.

En este sentido se expresa Chávez Presa: “... el monto de gasto que se ejerce anualmente es muy pequeño en relación con el tamaño de la economía y las necesidades sociales. Otro problema es que la mayor parte de las erogaciones ya están predeterminadas por compromisos jurídicos y obligaciones contractuales y por prioridades establecidas de antemano; ambos reducen el margen de maniobra en la asignación de los recursos”<sup>9</sup>.

En nuestro país, según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el *53 por ciento del gasto neto total está ligado a disposiciones jurídicas que establecen compromisos cuantitativos definidos*; por otro lado, se estima que el *34 por ciento representa un conjunto de erogaciones para cumplir con diversas disposiciones legales*. Así pues, podemos decir que alrededor del 87 por ciento del gasto está previamente comprometido<sup>10</sup>.

Desde 1997, año en el que el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría en el Congreso, ningún partido o fuerza política ha conseguido alcanzar tal posición en el escenario político del país.

---

<sup>9</sup> CHÁVEZ PRESA, Jorge, *op. cit.* nota 74, p.93.

<sup>10</sup> SUBSECRETARÍA DE EGRESOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, *El presupuesto de Egresos de la Federación, 1995-2000*, en GUTIÉRREZ, Jerónimo, LUJAMBIO, Alonso, VALADÉS, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. UNAM, 2001, p.37.

Las llamadas reformas estructurales, dentro de las cuales se señala a la reforma fiscal, no han podido concretarse. El gasto público no ha tenido incremento en sus fuentes de financiamiento y, como se ha señalado, el gasto del Gobierno esta comprometido en un porcentaje muy elevado.

El escenario no es alentador, el comprometer un porcentaje de gasto vía Ley limita las facultades constitucionales tanto del Ejecutivo Federal como de la Cámara de Diputados en el proceso de aprobación del PEF e impacta fuertemente en el sistema presupuestario.

La atención de estas inflexibilidades presupuestarias implica desatender actividades prioritarias que el Estado tiene que garantizar a sus gobernados tales como la salud, la educación, el combate a la pobreza, entre otros.

#### **4.1.3. Modelos para el pago de indemnizaciones**

El modelo que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece para el pago de las indemnizaciones por concepto de responsabilidad patrimonial se encuentra contenido en los siguientes artículos:

Artículo 5. “Los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial que se determinen conforme a esta Ley, **con cargo a sus respectivos presupuestos.**”

Los pagos de las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial **se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente**, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En la fijación de los montos de las partidas presupuestales deberán preverse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior, según lo dispuesto en los artículos 8 y 11 de la presente Ley”.

Los entes públicos que resulten responsables en esta materia deberán cubrir las indemnizaciones con cargo a sus respectivos presupuestos conforme a la disponibilidad presupuestaria de cada ejercicio fiscal.

Al respecto señala el primer párrafo del artículo 6:

“Los entes públicos federales, tomando en cuenta la **disponibilidad de recursos** para el ejercicio fiscal correspondiente, **incluirán en sus respectivos anteproyectos de presupuesto los recursos para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial** conforme al orden establecido en el registro de indemnizaciones a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley.

...”

Es decir, cada ente público presupuestará en su respectivo anteproyecto de presupuesto las previsiones para el cumplimiento de indemnizaciones por responsabilidad patrimonial, que como se recordará el total de las previsiones no podrá exceder del 0.3 por ciento al millar del gasto programable.

La disponibilidad presupuestaria de cada ente público para hacer frente a las obligaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial dependerá de lo que finalmente haya sido aprobado por la Cámara de Diputados en cada ejercicio fiscal sin exceder del 0.3 por ciento del gasto programable establecido en el PEF.

En una primera aproximación, los entes públicos deberán contar con recursos específicos destinados para este concepto; sin embargo, la Ley establece ciertas reglas que permiten a estos entes hacer frente a las obligaciones derivadas por responsabilidad patrimonial con una mayor flexibilidad:

#### A. Diferimiento de Pagos

Este modelo encuentra su fundamento en los artículos 5 último párrafo, 8, 11, y el artículo 16 de la Ley Reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional.

Artículo 5. “...

...

En la fijación de los montos de las partidas presupuestales **deberán preverse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior,** según lo dispuesto en los artículos 8 y 11 de la presente Ley”.

Artículo 8. “Las indemnizaciones fijadas por autoridades administrativas que **excedan del monto máximo presupuestado en un ejercicio fiscal determinado serán cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal,** según el orden de registro a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley”.

Artículo 11. “...

a) al e)...

f) Los entes públicos federales **podrán cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes,** realizando una proyección de los pagos de acuerdo a lo siguiente:

1. Los diversos compromisos programados de ejercicios fiscales anteriores y los que previsiblemente se presentarán en el ejercicio de que se trate;

2. El monto de los recursos presupuestados o asignados en los cinco ejercicios fiscales previos al inicio del pago en parcialidades, para cubrir la Responsabilidad Patrimonial del Estado por la actividad administrativa irregular impuestas por autoridad competente, y

3. Los recursos que previsiblemente serán aprobados y asignados en el rubro correspondiente a este tipo de obligaciones en los ejercicios fiscales subsecuentes con base en los antecedentes referidos en el numeral anterior y el comportamiento del ingreso-gasto”.

Artículo 16. “Las sentencias firmes deberán registrarse por el ente público federal responsable, quienes deberán llevar un registro de indemnizaciones debidas por responsabilidad patrimonial, que será de consulta pública.

Las indemnizaciones por lesiones patrimoniales serán pagadas tomando en cuenta el orden cronológico en que se emitan las resoluciones de las autoridades administrativas”.

Adicionalmente, este modelo para el diferimiento de pagos por concepto de indemnizaciones en materia de responsabilidad patrimonial tiene fundamento



legal de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>11</sup>.

Artículo 47. “Los ejecutores de gasto, con cargo a sus respectivos presupuestos y de conformidad con las disposiciones generales aplicables, deberán cubrir las contribuciones federales, estatales y municipales correspondientes, **así como las obligaciones de cualquier índole que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente.**

Las adecuaciones presupuestarias que, en su caso, sean necesarias para el pago de las obligaciones a que se refiere la parte final del párrafo anterior, no podrán afectar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas prioritarios aprobados en el Presupuesto de Egresos.

**Las dependencias y entidades que no puedan cubrir la totalidad de las obligaciones** conforme a lo previsto en el párrafo anterior, presentarán ante la autoridad competente un programa de cumplimiento de pago que deberá ser considerado para todos los efectos legales en vía de ejecución respecto de la resolución que se hubiese emitido, con la finalidad de **cubrir las obligaciones hasta por un monto que no afecte los**

---

<sup>11</sup> Este precepto es muy similar a lo que establece el artículo 19 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006.

**objetivos y metas de los programas prioritarios, sin perjuicio de que el resto de la obligación deberá pagarse en los ejercicios fiscales subsecuentes conforme a dicho programa.**

Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, en caso de ser necesario, establecerán una propuesta de cumplimiento de obligaciones, observando en lo conducente lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero de este artículo”.

En resumen, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece un modelo para el pago de indemnizaciones por el cual es posible que los entes públicos puedan diferir los pagos por este concepto para ejercicios fiscales subsecuentes y hasta cubrirlos en parcialidades. Además, este modelo cuenta con sustento jurídico en la legislación presupuestaria.

#### B. Contratos de Seguros

Esta posibilidad se encuentra en lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley de la materia.

Artículo 15. “Las indemnizaciones deberán cubrirse en su totalidad de conformidad con los términos y condiciones dispuestos por esta Ley y a las que ella remita. **En los casos de haberse celebrado contrato de seguro contra la**

**responsabilidad, ante la eventual producción de daños y perjuicios que sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado**, la suma asegurada se destinará a cubrir el monto equivalente a la reparación integral. De ser ésta insuficiente, el Estado continuará obligado a resarcir la diferencia respectiva. El pago de cantidades líquidas por concepto de deducible corresponde al Estado y no podrá disminuirse de la indemnización”.

Los entes públicos están facultados por la Ley para la celebración de contratos de seguro mediante los cuales puedan enfrentar las indemnizaciones en materia de responsabilidad estatal.

El artículo 10 del Acuerdo por el que se expide el Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal señala la composición del referido Clasificador, mismo que sufrió una modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de marzo del 2006 en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

En el capítulo 3000 denominado “Servicios Generales” se encuentra un concepto llamado “Servicios Comercial, Bancario, Financiero, Subcontratación de Servicios con Terceros y Gastos Inherentes”; a su vez, dentro del concepto señalado se establece una partida denominada “Seguro de Responsabilidad Patrimonial del Estado” señalada con el numeral 3416.

La partida 3416 la define de la siguiente forma: “Asignaciones destinadas a cubrir las primas con cargo al presupuesto autorizado de las dependencias y entidades, por concepto de la contratación del seguro de responsabilidad patrimonial del Estado, que permita con la suma asegurada cubrir el monto equivalente a las indemnizaciones y que corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral, que se ocasionen como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Excluye el monto de las erogaciones que resulten por insuficiencia de la suma asegurada contra el costo de la indemnización y, en su caso, los deducibles correspondientes. Estas erogaciones deberán cubrirse con cargo a la partida 3903 Otros gastos por responsabilidades, de este Clasificador”.

A su vez, la partida 3903 es definida por este instrumento jurídico como: “Erogaciones no previstas en el Presupuesto de Egresos de las dependencias y entidades, que se deriven de la responsabilidad civil del Estado, incluye los montos diferenciales de las indemnizaciones que no cubran las sumas aseguradas y los importes deducibles del seguro de responsabilidad patrimonial del Estado, así como aquellas erogaciones distintas de las consideradas en las demás partidas de este concepto, que impliquen afectar el techo presupuestario disponible de la dependencia o entidad”.

Este modelo permite a los entes público garantizar el cumplimiento de sus posibles obligaciones derivadas de responsabilidad patrimonial a través de la contratación de seguros, que evidentemente garantizan, de una forma más eficaz, el cumplimiento de las mismas.

### C. Pago en Especie

Este es otra forma de pago por la cual el Estado puede hacer frentes a sus obligaciones derivadas por responsabilidad patrimonial, y tiene su fundamento legal en el artículo 11 inciso b) de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

Artículo 11. “La indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado derivada de la actividad administrativa irregular, deberá pagarse al reclamante de acuerdo a las modalidades que establece esta Ley y las bases siguientes:

a) Deberá pagarse en moneda nacional;

b) **Podrá convenirse su pago en especie;**

...”.

Esta posibilidad permite al Estado responder de las indemnizaciones con un pago en especie; sin embargo, para poder realizar este supuesto es necesario convenir con el reclamante esta forma de pago.

Es una facilidad más que la Ley le otorga a los entes públicos para convenir el pago de las indemnizaciones para la cual deberá observarse la legislación

vigente en la materia: Ley General de Bienes Nacional y la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.

#### D. Ajustes presupuestarios

Este modelo se deriva de lo establecido en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Artículo 7. "El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, deberá autorizar el **traspaso de los montos presupuestales a las diferentes dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para responsabilidad patrimonial**, cuando por la naturaleza de la actividad administrativa de las mismas, sea pertinente y se justifique ante las autoridades competentes".

Este precepto faculta a la Secretaría de Hacienda a que durante el ejercicio fiscal pueda autorizar adecuaciones presupuestarias con la finalidad de dar viabilidad al pago de indemnizaciones a cargo de dependencias o entidades cuyo presupuesto destinado para tal fin se haya agotado.

En resumen, la Ley reglamentaria del artículo 113 constitucional establece diversas formas mediante las cuales el Estado puede responder de las indemnizaciones en materia de responsabilidad patrimonial.

#### **4.1.4. Las indemnizaciones como prioridad en el gasto público**

Como se ha señalado el 87 por ciento del gasto del Gobierno Federal está previamente comprometido.

La existencia de leyes que asignan gasto, los compromisos contractuales crecientes del Gobierno Federal, las múltiples necesidades que enfrenta la población y la falta de una reforma integral en materia fiscal impiden al Estado cumplir con todas las funciones a las que esta destinado.

Señala Chávez Presa: “El gasto en Desarrollo Social es el principal medio para lograr la equidad, ya que se orienta a impulsar el potencial humano y a garantizar la igualdad de oportunidades. Es también el principal medio redistributivo del ingreso por que los estratos sociales más bajos son los principales beneficiarios, quienes, de tener que pagarlos personalmente, no podrían tener acceso, por ejemplo a los servicios de salud, educación, seguridad social e infraestructura.

Por este motivo dicho gasto es la mayor preocupación de los gobiernos porque cada peso que se destina al desarrollo social es el principal destino del gasto

federal: 57.9% del gasto programable es para educación, salud, desarrollo regional y urbano, seguridad social y abasto y asistencia social”<sup>12</sup>.

Por lo anterior, el comprometer un porcentaje del gasto programable para cualquier actividad va en detrimento de la satisfacción de necesidades primordiales para la sociedad.

Es importante, ante el escenario que se plantea, identificar aquellos mecanismos dentro de nuestro sistema normativo que permitan, al Estado, hacer frente a sus responsabilidades y, al mismo tiempo, garantizar la satisfacción de las necesidades primordiales del país.

Recordemos que la regla establecida en el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no obliga a los entes públicos a establecer un tope mínimo de recursos para el pago de las indemnizaciones.

Asimismo, existen distintos modelos de pago para hacer frente a estas obligaciones de gasto: (i) diferimiento de pagos, (ii) contratos de seguros, (iii) pagos en especie y (iv) adecuaciones presupuestarias.

Es necesario, ante las posibilidades que brinda nuestro sistema normativo, plantear un mecanismo eficaz que permita a los entes obligados satisfacer sus programas y proyectos —garantizando las necesidades prioritarias de la

---

<sup>12</sup> CHÁVEZ PRESA, Jorge, *op. cit.* nota 74, p. 89 y 90.



población— y al mismo tiempo hacer frente a las obligaciones derivadas de su actuación irregular.

En este sentido, una posibilidad es la que se encuentra establecida en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 61.

Artículo 61. Los ejecutores de gasto, en el ejercicio de sus respectivos presupuestos, deberán tomar medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos.

Los ahorros generados como resultado de la aplicación de dichas medidas deberán destinarse, en los términos de las disposiciones aplicables, a los programas prioritarios del ejecutor que los genere”.

Esto permitiría que los entes públicos presupuestaran, en cumplimiento del artículo 6 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, un porcentaje limitado de recursos destinado al pago de indemnizaciones por responsabilidad estatal, y que durante el ejercicio fiscal dicho porcentaje pudiera incrementarse; siempre y cuando, los entes públicos hayan resuelto satisfactoriamente el cumplimiento de sus metas programadas y la atención de las necesidades prioritarias de la población.

Es procedente, tratándose de indemnizaciones cuyo pago se haya convenido en pagos diferidos, la constitución de un fondo que se alimente de los ahorros y economías que los entes públicos puedan generar durante el ejercicio fiscal.

Dicho fondo podría constituirse mediante un decreto presidencial a efecto de capitalizar las aportaciones derivadas de los ahorros y economías, que en su caso, realicen cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Este fondo podría utilizarse para hacer frente al pago de indemnizaciones con un diferimiento convenido de conformidad con el modelo establecido en la Ley.

Los recursos de dicho fondo podrían capitalizarse de forma integral; sin embargo, los entes públicos solo podrán tomar del referido fondo una suma correspondiente a sus aportaciones, de manera individual.

Este fondo podría operar por un tiempo tentativo de 10 años y cubrir los convenios de pagos que no hayan podido cumplimentarse a través de los diversos modelos de pago que se han planteado con anterioridad.

Por lo todo lo anterior, es procedente identificar aquellas acciones que el Estado podría implementar para responder de las obligaciones en materia de responsabilidad patrimonial.

1. Garantizar el pago de indemnizaciones a través de los contratos de seguro (partidas 3416). En caso de que se requieran mayores recursos se puede hacer uso de la partida 3903.
2. Convenir el pago en especie.
3. Convenir el diferimiento de los pagos (constitución de un Fondo).
4. Hacer uso de las adecuaciones presupuestarias de conformidad con el artículo 7, que faculta a la SHCP para la autorización de traspaso de recursos entre las dependencias de la Administración Pública Federal.

Las posibilidades que ofrece la Ley de Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; así como, las establecidas en la legislación presupuestaria permitirían a los entes públicos responsables cumplir con sus programas, garantizar la atención de actividades prioritarias y hacer frente a sus responsabilidades.

#### **4.2. Del Derecho del Estado de Repetir contra los Servidores Públicos**

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado cuenta con un capítulo V denominado “Del Derecho del Estado de Repetir contra los Servidores Públicos”. En este capítulo se establecen disposiciones con la finalidad de que el Estado pueda recuperar lo pagado por indemnizaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial.

Esta figura jurídica se encuentra establecida en el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Artículo 31. “El Estado podrá 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 que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

La gravedad de la infracción se calificará de acuerdo con los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, se tomarán en cuenta los siguientes criterios: Los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso”.

En este sentido, el Estado tiene el derecho de repetición por el pago realizado en contra de sus servidores públicos; este derecho se ejercerá una vez que

dentro del proceso disciplinario contenido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el servidor público sea declarado responsable y que la falta cometida por este tenga el carácter de infracción grave.

El antepenúltimo párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece:

Artículo 13.”... Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I a V...

...

...

...

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

...

...”.

Por su parte, el artículo 8 en sus fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII establece:

Artículo 8.” Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I a VII...

VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX...

X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o

de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV...



XVI. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII a XVIII...

XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX a XXI...

XXII. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o

inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y...

...”.

Estas son las conductas consideradas graves por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Por lo anterior, cuando el servidor público sea declarado responsable de cualquiera de estas conductas dentro de un proceso disciplinario, el Estado estará facultado para ejercer su derecho de repetición.

Los servidores públicos declarados responsables que estén obligados a resarcir los daños y perjuicios que el Estado pagó con motivo de reclamos indemnizatorios cuentan con el recurso de revocación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado).

Por otro lado, el Estado podrá instruir igual procedimiento a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, cuando le ocasionen daños y perjuicios en sus bienes y derechos derivados de faltas o infracciones administrativas graves (Artículo 32 Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado).

Finalmente, es importante realizar un breve análisis del artículo 35 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. En dicho artículo se establece el destino de los recursos que el Estado recuperó por el ejercicio de su derecho de repetición.

Artículo 35. “Las cantidades que se obtengan con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se adicionarán, según corresponda, al monto de los recursos previstos para cubrir las obligaciones indemnizatorias derivadas de la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales”.

Esta disposición otorga un destino a los recursos obtenidos por el Estado a través de su derecho de repetición, que permitirá al Estado enfrentar posteriores obligaciones en materia de responsabilidad patrimonial.

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** El Estado Mexicano se ha reconocido responsable patrimonialmente frente a sus gobernados e incluso ante otros Estados, a lo largo de nuestra historia. Ha incorporado, en diversos ordenamientos jurídicos, disposiciones que lo obligan a responder por los daños y perjuicios que con motivo de su actuación ha ocasionado. Sin embargo, los sistemas que jurídicamente se han diseñado para determinar la responsabilidad del Estado no han sido eficientes.

Los particulares no han contado con un sistema de responsabilidad específico ni con reglas procedimentales diseñadas para garantizarles la reparación de los daños que el Estado cause en su persona o bienes (Responsabilidad Civil del Estado).

Los sistemas de responsabilidad estatal que han estado vigentes en nuestro país no han facilitado, al Estado Mexicano, hacer frente a las cargas que se derivan de las responsabilidades en que incurre con motivo de su actuación (Ley de Depuración de Créditos).

**SEGUNDA.-** La figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado que constitucionalmente se introdujo en nuestro sistema normativo contempla dos conceptos doctrinales que dificultan su comprensión y aplicación, estos son: la responsabilidad objetiva del Estado —concepto adoptado de la legislación española— y la actividad administrativa irregular.

La actividad administrativa irregular fue incorporada con el objeto de limitar los alcances del concepto responsabilidad objetiva del Estado. Sin embargo, en la reforma constitucional y en la Ley reglamentaria se pueden encontrar algunas referencias que dificultan la interpretación y alcances del tipo de responsabilidad estatal adoptado en nuestro país.

**TERCERA.-** El Decreto del 14 de junio del 2002, mediante el cual se incorporó a nuestro sistema jurídico la Responsabilidad Patrimonial del Estado, estableció que la Federación, las entidades federativas y los municipios debían expedir las leyes y realizar las modificaciones necesarias en su legislación para adecuarlas al nuevo sistema de responsabilidad estatal.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contaron con un periodo (*vacatio legis*) que comenzó a partir de la publicación del decreto —14 de junio del 2002— hasta la entrada en vigor de la reforma constitucional el 1 de enero de 2005, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo único transitorio del referido Decreto. Sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado fue publicada hasta el 31 de enero del 2005 por lo que el Poder Legislativo Federal incurrió en una omisión legislativa.

Asimismo, debe señalarse que la mayoría de las entidades federativas no han dado cumplimiento al Decreto del 14 de junio del 2002. Actualmente, sólo siete entidades federativas cuentan con regulación específica en la materia.

**CUARTA.-** La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado define el concepto de *actividad administrativa irregular* como aquella que cause un daño en los bienes y derechos de los particulares. La responsabilidad del Estado se genera a partir de la existencia de un daño en el patrimonio de los particulares ocasionada por su actuación administrativa irregular.

Por lo anterior, los actos materialmente legislativos y judiciales que realice el Estado quedan excluidos de este tipo de responsabilidad. Sin embargo, los actos administrativos realizados por los Poderes Legislativos y Judiciales son susceptibles de responsabilidad patrimonial. Del mismo modo, no quedan sujetas a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado las funciones que desarrolle la Administración Pública Federal que no se traduzcan en una actuación administrativa.

**QUINTA.-** A pesar de estar definido en la Ley el concepto de actividad administrativa irregular, no es posible determinar su alcance normativo. La Ley no es precisa en establecer, dentro del universo de actuaciones administrativas, qué tipo de actividades administrativas darán lugar a considerar al Estado responsable patrimonialmente (la actividad materialmente legislativa o reguladora a cargo de la administración —reglamentos, normas administrativas, ordenación territorial—, servicios públicos, áreas estratégicas, actos administrativos generales, actividades materialmente jurisdiccionales como el arbitraje, entre otras).

**SEXTA.-** En cuanto al procedimiento para la reclamación de la responsabilidad patrimonial del Estado, la Ley contiene algunas remisiones y problemas de redacción que dificultan su interpretación. Esto fue generado ya que, en un principio se preveían dos vías para intentar la obtención de una indemnización por parte del Estado.

Durante el proceso legislativo, el dictamen que dio origen a esta Ley fue modificando, el único procedimiento que quedó establecido en la Ley es el que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y el Código Fiscal de la Federación.

**SÉPTIMA.-** La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece en su artículo sexto una regla de carácter presupuestario que señala que la suma total de los recursos comprendidos en los respectivos presupuestos de los entes públicos federales para el pago de indemnizaciones en materia de responsabilidad estatal, no podrá exceder del 0.03% del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El impacto en el gasto programable derivado de esta disposición se calcula en 3.958 miles de millones de pesos de conformidad con los datos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en materia de gasto programable para el ejercicio fiscal del 2006.

**OCTAVA.-** La regla contenida en el artículo seis de la Ley, señalada anterior conclusión, dispone que la suma total de los recursos: "...no podrá exceder del equivalente al 0.03% al millar del gasto programable...". Esto significa que no podrá ser mayor a la 0.3 por ciento del gasto programable que como ya se determino corresponde a \$3, 958, 500, 000. 00, es decir, el 0.3 por ciento es el tope máximo a presupuestar en materia de responsabilidad patrimonial.

Sin embargo, la referida disposición no establece un tope mínimo. En este sentido el presupuesto que se destine para la materia de responsabilidad patrimonial podrá ir de \$1.00 hasta \$3, 958, 500, 000. 00.

**NOVENA.-** El 87 por ciento del gasto del Gobierno Federal está previamente comprometido<sup>1</sup>. La existencia de leyes que asignan gasto, los compromisos contractuales crecientes del Gobierno Federal, las múltiples necesidades que enfrenta la población y la falta de una reforma integral en materia fiscal impiden al Estado cumplir con todas las funciones a las que esta destinado.

El comprometer un porcentaje de gasto vía Ley limita las facultades constitucionales tanto del Ejecutivo Federal como de la Cámara de Diputados en el proceso de aprobación del PEF e impacta fuertemente en el sistema presupuestario; asimismo, va en detrimento de la satisfacción de necesidades primordiales para la sociedad.

---

<sup>1</sup> *Ver nota 76.*



**DÉCIMA.-** Es indispensable identificar aquellas acciones que el Estado podría implementar para responder de las obligaciones en materia de responsabilidad patrimonial.

1. Garantizar el pago de indemnizaciones a través de los contratos de seguro (partidas 3416). En caso de que se requieran mayores recursos se puede hacer uso de la partida 3903.
2. Convenir el pago en especie.
3. Convenir el diferimiento de los pagos (constitución de un Fondo).
4. Hacer uso de las adecuaciones presupuestarias de conformidad con el artículo 7, que faculta a la SHCP para la autorización de traspaso de recursos entre las dependencias de la Administración Pública Federal.

Las posibilidades que ofrece la Ley de Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; así como, las establecidas en la legislación presupuestaria permitirían a los entes públicos responsables cumplir con sus programas, garantizar la atención de actividades prioritarias y hacer frente a sus responsabilidades.

## BIBLIOGRAFÍA

1. **ACOSTA ROMERO**, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Parte General, 3ª Ed., Porrúa, México, 2001.
2. \_\_\_\_\_ . *Teoría General del Derecho Administrativo*, 13 Ed., Porrúa, México, 1997.
3. **ARROYO HERRERA**, Juan Francisco, *Régimen Jurídico del Servidor Público*, 4ª Ed., Porrúa, México, 2004.
4. **CASTRO ESTRADA**, Álvaro, *Nueva Garantía Constitucional la Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2002.
5. \_\_\_\_\_ . "La Responsabilidad Patrimonial del Estado", 2ª Ed., Porrúa, México, 2000.
6. **CHÁVEZ PRESA**, Jorge. *Para recobrar la confianza en el Gobierno*, FCE, México, 2004.
7. **CHAPOY BONIFAZ**, Dolores Beatriz, *Planeación, Programación y Presupuestación*, UNAM, México, 2003.
8. **DEL CASTILLO**, Del Valle Alberto. "Bosquejo sobre Responsabilidad Oficial", Ediciones Jurídicas Alma S.A. de C.V, México, 2004.

9. **DELGADILLO GUTIÉRREZ**, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 1982.
10. \_\_\_\_\_ y Manuel Lucero Espinosa, "*Compendio de Derecho Administrativo*" Segundo Curso, 3ª Ed., Porrúa, México, 2004.
11. **DROMI**, José Roberto, *Derecho Subjetivo y Responsabilidad Pública*, Editorial Grouz, Madrid, 1986.
12. **FRAGA**, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40ª Ed., Porrúa, México, 2000.
13. **GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ. T-R.** *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I, 10ª Ed., Civitas Ediciones, Madrid, 1999.
14. **GUTIÉRREZ YGONZÁLEZ**, Ernesto, *Derecho de las Obligaciones*, 10ª Ed., Porrúa, México, 1995.
15. **LUJAMBIO**, Alonso, **GUTIÉRREZ**, Jerónimo, **VALADÉS**, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. UNAM, México, 2001.
16. **LUCERO ESPINOZA**, Manuel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Comentada*, 2ª Ed., Porrúa, México, 1998.

17. **MARÍN GONZÁLEZ**, Juan Carlos, *La responsabilidad patrimonial del Estado en México*, 1ª Ed., Porrúa, México, 2004.
18. **MARTÍNEZ ALFARO**, Joaquín, *Teoría de las Obligaciones*, 7ª Ed., Porrúa, México, 2000.
19. **MOGUEL CABALLERO**, Manuel, *La Responsabilidad civil extracontractual del Estado, de los órganos públicos y de los servidores de la Nación*, Nuevas Ideas Jurídicas, México, 1987.
20. **PEDRO SAGUÉS**, Néstor, “*Instrumentos de la Justicia Constitucional frente a la Inconstitucionalidad por omisión*”, trabajo desarrollado dentro del marco de actividades del Centro Interdisciplinario de Derecho Procesal Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario, de la Pontificia Universidad Católica de Argentina.
21. **ROJINA VILLEGAS**, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, Tomo I, 10ª Ed., Porrúa, México, 2001.
22. **RÓLDAN XOPA**, José, “La Responsabilidad patrimonial del Estado en México: Hacia una interpretación Constitucional alternativa”, en “La responsabilidad patrimonial del Estado”, AAVV, Porrúa, México, 2004.

23. **SÉMPE MINVIELLE**, Carlos, “*Técnica Legislativa y Desregulación*”, 4<sup>a</sup> Ed., Porrúa, México, 2002.
24. **SERRA ROJAS**, Andrés, *Derecho Administrativo, Primer Curso*. 22<sup>a</sup> Ed., Porrúa, México, 2002.
25. **VILLORO TORANZO**, Miguel. “Introducción al Estudio del Derecho”, Porrúa, México, 1998.

## HEMEROGRAFÍA

1. **ANAYA CORONADO**, Rubén, “*Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, en Revista Admonjus Poder Judicial del Estado de Baja California, número 23. México enero, 2006.
2. **CASTRO ESTRADA**, Álvaro, *10 Razones para Incorporar la Responsabilidad Patrimonial del Estado a nuestro orden jurídico*, en Revista El Mundo del Abogado, Año 4, num.30, octubre 2001.}
3. **CASTRO ESTRADA**, Álvaro, *Para que la sogá apriete*, en Revista El Mundo del Abogado, Año 5, num.8, mayo-agosto, enero 2003.
4. **MARÍN GONZÁLEZ**, Juan Carlos, “*La responsabilidad civil objetiva del Estado*” ¿Garantía ciudadana o sogá para el Estado?, en Revista El Mundo del Abogado, Año V, núm. 149, mayo-agosto de 1999.

5. **ROLDÁN XOPA**, José, *¿Qué daños debe pagar el Estado?*, en Revista Este País. Tendencias y Opiniones, núm. 162, septiembre 2004.

## **LEGISLACIÓN**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
3. Ley de Expropiación.
4. Ley de Vías Generales de Comunicación.
5. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
6. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
7. Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.
8. Ley Federal del Trabajo.
9. Código Civil Federal.
10. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

11. Ley del Servicio Postal Mexicano.

12. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

13. Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

## **DECRETOS**

1. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005.
2. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006.

## **ENCILOPEDIAS Y DICCIONARIOS**

1. **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Porrúa-UNAM, 2ª ed. México, 2004.
2. **SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, *Glosario de los términos usuales de la Administración Pública Federal*, México, 2001.
3. **DICCIONARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Jorge Fernández Ruiz (coord.), Porrúa- UNAM, México, 2003.

## **INTERNET**

1. [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)
2. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
3. [www.legateck.com.mx](http://www.legateck.com.mx)
4. [www.hacienda.gob.mx](http://www.hacienda.gob.mx)
5. [www.normateca.gob.mx](http://www.normateca.gob.mx)