



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

LA FACULTAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL
Y ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LA
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

TRABAJO TERMINAL DEL SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

LAURA VERONICA OLIVARES VIDAL

ASESOR: MAESTRO ALFREDO PÉREZ MONTAÑO

SEPTIEMBRE, 2007



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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

PROF. GERARDO ARZATE QUIJANO
JEFE DE LA UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR

Por este conducto informamos a usted, que una vez finalizado el Seminario Taller Extracurricular: "DERECHO FISCAL MEXICANO", los profesores de los módulos correspondientes, hemos decidido otorgar nuestro **VOTO APROBATORIO** al trabajo:

LA FACULTAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LA RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL DEL ESTADO

Que para obtener el grado de Licenciado en Derecho presenta la alumna: LAURA VERONICA OLIVARES VIDAL con número de cuenta: 097232393, considerando que el trabajo sustentado por el alumno reúne los elementos teórico-metodológicos requeridos para esta modalidad de titulación.

Sin otro particular, nos es grato saludarle.

ATENTAMENTE

Acatlán, Estado de México a 25 de septiembre de 2007.

MTRO. ALFREDO PEREZ MONTAÑO



MTRA. MARIA EUGENIA PEREDO GARCIA VILLALOBOS



LIC. ALICIA LARA OLIVARES



MTRO. JUAN BLAS ARRIAGA HUERTA



LIC. JUAN MANUEL GOROSTIETA PEREZ



Agradezco a DIOS por todo lo que me ha dado, por el camino en que me ha situado y las bendiciones con las que me ha colmado.

A mi familia, por estar en cada momento de mi vida, a mis hermanos y mi padre y muy especialmente a ti mamacita, por ser mi amiga, por tus palabras, la fuerza, amor y tranquilidad que me trasmites cada día.

A la Universidad Nacional Autónoma de México que abrió sus puertas para mi enseñanza y desarrollo profesional desde el CCH y que en la licenciatura en la FES-Acatlán hubo un espacio para mi, en esta carrera que sin duda es la mejor, puma de corazón.

A mis profesores, que estuvieron conmigo en cada semestre de mi carrera y que cooperaron en mi formación profesional, asimismo, a quienes me impartieron el seminario de titulación de los cuales los Licenciados Alfredo Pérez Montaña y Juan Manuel Gorostieta Pérez había tenido el placer de conocerles por haber sido antes mis profesores de carrera lo cual me llena de orgullo y a los Licenciados Ma. Eugenia Peredo García Villalobos, Alicia Lara Olivares y Juan Blas Arriaga Huerta, por la oportunidad que me dieron para conocerlos a todos ellos, gracias por su tiempo, sus observaciones, su enseñanza y su disposición.

A mis viejos amigos Adi, Marlene, Julio, Gerardo, Perla, Itzel, Miriam, Aldo Q., Roberto, César, Paty, Carloso, Amanda, Jorge, Lander, Memo, Román, Williams, Rafa, Ceni, Jesús por cada momento vivido.

Con afecto a mis amistades del seminario Marco, Jorge, Nancy, Karina, Aldo, Gisel, Raúl, Alfredo, Gaby, Irania, Erica.

A los Licenciados Valente Arizabalo Betancourt, Valente Arizabalo Priego, Gabriel Vera, Fernando Flores, Malú, Susana Martínez, Amaro a quienes no sólo conocí en el ámbito laboral sino que tuvimos la oportunidad de ir más allá.

A mis tíos Cruz, Adán, Juana, Caro, Eva, compadres Ignacio y Lilia, primos Paty, Raúl, Sergio, Eric, Nayeli, Brenda, Sarai, Chino, Oliver y mamá Elvira por todas sus atenciones.

Con gratitud a Alfredo Hernández Sanvicente y Caro González Mancilla, por sus consejos, tiempo, detalles y paciencia.

A todas y cada una de las personas que he conocido a lo largo de mi vida, por sus palabras, por los buenos momentos, por cada instante y que además han dejado en mí una chispita suya.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
------------------------	---

CAPÍTULO 1 EL ESTADO

1.1	Concepto de Estado	1
1.2	Elementos del Estado	4
1.3	Los fines del Estado	11
1.4	Las funciones del Estado	13
1.4.1	Función Legislativa	20
1.4.2	Función Jurisdiccional.	27
1.4.3	Función Administrativa.	30
1.5	Justicia administrativa	35

CAPÍTULO 2 EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y SU PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

2.1	El proceso y el procedimiento	38
2.1.1	Concepto de procedimiento administrativo	39
2.1.2	Procedimiento administrativo y contencioso administrativo	42
2.2	Antecedentes históricos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	45
2.3	Naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	53
2.4	Estructura orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	54

2.5	Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	60
2.5.1	Sala Superior	67
2.5.2	Salas Regionales	70
2.6	Juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	71
2.6.1	Improcedencia y sobreseimiento del juicio.	71
2.6.2	Fases en el juicio contencioso administrativo	78
2.6.2.1	Instrucción	78
2.6.2.1.1	Incidentes	80
2.6.2.2	Juicio	81

CAPÍTULO 3 LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

3.1	Concepto de responsabilidad	84
3.2	Tipos de responsabilidad en general	85
3.2.1	Responsabilidad directa	85
3.2.2	Responsabilidad subjetiva	85
3.2.3	Responsabilidad objetiva	86
3.2.4	Responsabilidad subsidiaria	87
3.2.5	Responsabilidad solidaria	87
3.2.6	Responsabilidad contractual	88
3.2.7	Responsabilidad extracontractual	88
3.3	Responsabilidad patrimonial del Estado	89
3.3.1	Origen de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado	89
3.3.2	Sistemas representativos de la responsabilidad patrimonial del Estado	89
3.3.2.1	Sistema Anglosajón	92
3.3.2.2	Sistema Alemán	94
3.3.2.3	Sistema Italiano	95
3.3.2.4	Sistema Francés	95
3.3.2.5	Sistema Español	97

3.4	Precedentes en México de la responsabilidad patrimonial del Estado . . .	99
3.4.1	Disposiciones normativas anteriores a 1910	100
3.4.2	Disposiciones normativas postrevolucionarias	101

CAPÍTULO 4 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

4.1	Principios generales del derecho	109
4.2	Garantías Constitucionales	113
4.3	Garantía de seguridad jurídica	117
4.4	Contenido general de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado	119
4.5	Bases para el otorgamiento de la indemnización	128
4.6	La facultad que se le otorga al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de la reclamación en términos del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado	131
4.7	La Impugnación de la resolución emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en términos del artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado	136
4.8	Propuesta de modificación legislativa	138

CONCLUSIONES	141
---------------------	-----------	-----

BIBLIOGRAFÍA	143
---------------------	-----------	-----

DICCIONARIOS	145
---------------------	-----------	-----

LEGISLACIÓN	146
--------------------	-----------	-----

FUENTES ELECTRÓNICAS	147
-----------------------------	-----------	-----

INTRODUCCIÓN

El proceso se ha considerado jurídicamente como el conjunto de actos que tienden a producir un acto determinado y al procedimiento como la formalidad en que es realizado cada acto, etapa o fase en que se desenvuelve progresivamente el proceso.

Existen diferentes procesos en el campo de las funciones del Estado, tenemos al proceso legislativo *cuando un órgano realiza una serie de actos con el fin de producir una ley, dentro del cual existen diferentes fases como las relativas a las discusiones y votaciones*, es decir procedimientos que integran a dicho proceso. En materia judicial tenemos al proceso como *el conjunto de actos concatenados para dirimir una controversia que concluye con la sentencia* y que se encuentra integrado por un periodo probatorio, alegatos e incidentes, los cuales constituyen el procedimiento judicial. En materia administrativa *se realizan diferentes actos que consisten en prever, planear, programar, dirigir, controlar y evaluar*, que en su conjunto forman el proceso administrativo; *y sus fases de preparación y decisión*, integran los procedimientos administrativos.¹

De manera mas definible, en el proceso administrativo la Administración Pública es parte debiéndose aplicar las leyes administrativas por tanto *los intereses que en él se ventilan son de orden público ya que afectan directamente al Estado*², consecuentemente, el procedimiento administrativo es la forma o manera de actuar legalmente la Administración Pública y los particulares en sus relaciones con ella; dicho procedimiento está constituido por un conjunto de trámites y formalidades que señalan las leyes administrativas incluyendo los requisitos que preceden al acto administrativo; este último es producido por el órgano

¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y otro. *Compendio de Derecho Administrativo*. trigésima edición, Porrúa, México, 1998, p.215

² Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. octava edición, Porrúa, México, 1975 p.643

competente mediante un procedimiento que en su caso, estuviere establecido y que a falta de alguna formalidad en éste, produciría la ilegalidad del acto por haber vicios en el procedimiento.³

El proceso jurisdiccional es aquel que se lleva a cabo ante los órganos jurisdiccionales, quienes son los encargados de administrar justicia en sus diversas modalidades, pues *la jurisdicción no es exclusiva de los tribunales también gozan de ella el Poder Ejecutivo y el Legislativo; lo comprende entonces las Juntas de Conciliación y Arbitraje, los tribunales administrativos, las cortes militares, las cámaras legisladoras cuando se erigen en gran jurado, los jueces así como los árbitros.*⁴ El procedimiento jurisdiccional implica determinaciones judiciales que establecen el desarrollo del proceso, de manera sucesiva sin que se vea alterada la esencia del acto final, al cual se quiere llegar.

Por otra parte, el control jurisdiccional puede dividirse en control constitucional, el cual se encarga de analizar que los actos de autoridad se encuentren apegados a nuestra carta magna y en control de legalidad, que imprime certeza jurídica a la actuación de la autoridad, al someter sus actos a una revisión jurisdiccional, en este caso entra la actividad de los tribunales administrativos y judiciales.⁵

Así pues, tenemos que el proceso contencioso administrativo es aquel que resuelve una controversia entre un órgano del Estado y los particulares, siendo también concedor de la legalidad de los actos administrativos cuando son impugnados por ser ineficaces ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

³ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. veintava edición, Porrúa, México, 1999, pp. 274-275

⁴ Pallares, Eduardo. Op cit. p. 638

⁵ Cfr. Márquez Gómez, Daniel. *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medio de control en la Administración Pública*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003, pp. 29, 30

Administrativa a nivel federal o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad a nivel local.

Los particulares y excepcionalmente las dependencias o entidades de la Administración Pública acuden ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a controvertir la legalidad de una resolución administrativa o fiscal que define una situación jurídica de carácter federal, pues dicho órgano actúa como autoridad jurisdiccional cuya función primordial es la de dirimir controversias con facultades de plena jurisdicción para hacer valer sus determinaciones.

Sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado faculta inapropiadamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de un procedimiento meramente administrativo que debería conocer una autoridad administrativa y no jurisdiccional como lo es dicho Tribunal; pues la citada Ley le otorga la facultad para conocer de la reclamación y resolución de la indemnización al particular, consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, otorgándola, negándola o bien señalando su monto a favor del particular, mismo que podrá impugnar dicha resolución ante el propio Tribunal, lo cual contraviene al principio de independencia e imparcialidad del juzgador pues dicha facultad lo convierte consecuentemente en juez y parte.

La autoridad que fija, niega o concede tal indemnización al ser un Tribunal cuya función primordial es la de dirimir controversias, no debe señalar si procede o no una indemnización o fijarla, pues no hay litis. Por tanto, no debería ser la autoridad competente para conocer de tal procedimiento, pero sí para conocer y resolver de la impugnación del mismo, es decir, de la indemnización.

Con la facultad otorgada expresamente por la citada Ley al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la seguridad jurídica que se le debe

proporcionar al gobernado queda a un lado, pues la autoridad que resuelve respecto de la indemnización es concedora también de la impugnación de la resolución emitida respecto de la reclamación motivo de la responsabilidad patrimonial del Estado.

En estos términos, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se le confieren facultades explícitas para realizar una función administrativa que no le es propia a dicho Tribunal.

La hipótesis de la presente investigación es que se rompe con el principio de la distribución de funciones ya que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en sus artículos 18 y 24 le otorgan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la facultad para conocer de un procedimiento meramente administrativo; asimismo, viola la garantía de seguridad jurídica porque conoce de la impugnación de sus propias resoluciones convirtiéndose de este modo en juez y parte.

El objetivo de este trabajo es demostrar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al emitir la resolución motivo de la impugnación en términos de los artículos 18 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado transgrede el principio de distribución de funciones y violenta la seguridad jurídica del gobernado.

Para lograr tal objetivo, en el primer capítulo estudiaremos al Estado, sus elementos, fines y funciones.

En el segundo capítulo abordaremos las generalidades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa partiendo del estudio de lo que es proceso y

procedimiento y la distinción entre procedimiento administrativo y contencioso administrativo.

En el capítulo tercero hablaremos de la responsabilidad patrimonial del Estado, los tipos de responsabilidad que hay, así como los sistemas representativos que dieron origen a este tipo de responsabilidad y los antecedentes históricos jurídicos de México respecto de esta institución.

En el cuarto capítulo estudiaremos la facultad que se le otorga al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para resolver la reclamación interpuesta motivo de la responsabilidad patrimonial del Estado así como de la impugnación de dicha resolución, considerando los artículos 18 y 24 de la citada Ley.

CAPÍTULO 1 EL ESTADO

1.1 CONCEPTO DE ESTADO

Según el tratadista español Adolfo Posada gramaticalmente Estado significa *una situación que permanece y es lo contrario de lo que cambia, es una manera de ser o de estar las cosas*. En un sentido político Estado es también una manera de ser o de estar políticamente. Bajo otro aspecto es la manera de ser o de estar construida políticamente una comunidad humana⁶.

Hace más de dos milenios se ha estudiado al Estado desde las perspectivas jurídica y jurisprudencial; en la organización política griega era la *polis*, en la romana la *res publica*, ambos vocablos significan ciudad. En la Edad Media este vocablo pasó a los pueblos europeos en su mayoría, surgiendo un fenómeno político y con ello un nuevo concepto el poder también conocido como *reich* en alemán, reino en castellano, *empire* en inglés y francés y para hacer referencia a la extensión territorial utilizaban términos como *land, terra, terrae*.

Es hasta el Renacimiento en los siglos XV y XVI cuando se usa como tal la palabra Estado, designando de esta manera a la organización jurídico-política suprema de un pueblo.

La palabra Estado, apareció en las primeras frases del libro intitulado 'El Príncipe', escrito por el político florentino Nicolás Maquiavelo; pero fue a partir del siglo XVIII que el uso de tal concepto se generalizó en la literatura científica, política así como en las leyes.

⁶ Cit pos Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Décima segunda edición, Porrúa, México, 1979, p. 116

Así pues, se dice que el Estado es producto social ya que evoluciona conforme a los cambios sociales; también no es de olvidarse, que el hombre para poder sobrevivir se agrupa con sus semejantes buscando el bienestar común y la satisfacción de sus necesidades, de ahí que Aristóteles le denomina al hombre animal político, pues siempre ha vivido en un grupo integrado por muchos otros seres iguales a él, surgiendo así, la familia, el clan, la tribu y posteriormente, las sociedades civiles y mercantiles. Fue así, que el Estado se constituyó en una especie de sociedad, representando la máxima agrupación de la convivencia humana, por ello autores como Hauriou denomina al Estado como *la institución de las instituciones*.⁷

Del Vecchio conceptuó al Estado como *la unidad del sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico*.⁸

Por su parte, el jurista alemán Hermann Heller concibe al Estado como una organización, estructura o unidad soberana de acción y decisión que está por encima de todas las demás unidades de poder que existen en su territorio. Dicha supremacía se origina por el hecho de que los órganos estatales facultados pueden reclamar legítimamente y con éxito la aplicación del poder físico coactivo, y también porque están en condiciones de ejecutar sus decisiones, frente a quienes se opongan a ellas, por medio de todo el poder físico coactivo de la organización estatal actualizado de manera unitaria.⁹

Jellinek jurídicamente define al Estado como *la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado*

⁷ *Apud* Hauriou en Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y otro. *Op cit.*, p. 26

⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, Tomo 2. *La División de Poderes.*, México, 2005, p.11

⁹ Cfr. Heller Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983, p. 255

*territorio; y de una manera mas resumida, como, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.*¹⁰

Por otro lado, el Doctor Luis Sánchez Agesta, define al Estado como *una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado, que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad.*¹¹

Por su parte Eduardo García Máynez, define al Estado como *la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.*¹²

Francisco Porrúa Pérez denomina al Estado como *una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.*¹³

Por mi parte, considero que el Estado es una forma de organización social, creada con el transcurso de la evolución civilizada de las diferentes comunidades, con altos fines sociales que cumplir dentro de un territorio y con el ejercicio pleno de autoridad apoyado en un orden jurídico.

¹⁰ *Apud* Jellinek en Porrúa Pérez, Francisco. Op cit., p. 189

¹¹ *Cit pos* Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y otro. Op cit., p. 26

¹² García Máynez, Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*. Quincuagésima sexta edición, Porrúa, México, 2004, p. 98

¹³ Porrúa Pérez, Francisco. Op cit., p.190

1.2 ELEMENTOS DEL ESTADO

Del estudio de la organización política que nos ocupa, es decir, el Estado, se desprenden los siguientes elementos:

- a) Población
- b) territorio
- c) poder público soberano
- d) ordenamiento jurídico y
- e) fines del Estado.

El poder público se manifiesta mediante una serie de normas y actos regulados, esto es dentro de un ordenamiento jurídico para que dicho poder sea legítimo; en tanto que la población y el territorio constituyen el ámbito personal y espacial de validez respectivamente, de dicho ordenamiento jurídico; se ha mencionado que este último bajo un poder de mando integra el elemento formal, mientras que la población y el territorio del elemento material del Estado.¹⁴

a). La población. Es el conjunto de individuos que forman la sociedad humana, la cual se organiza jurídica y políticamente para dar vista a ese fenómeno histórico, social y jurídico que denominamos Estado.

Hay varios criterios respecto a este elemento, el primero de ellos versa en el ámbito territorial, pues los individuos se percataban de que la población se encontraba repartida de manera irregular respecto a la cantidad de individuos entre los diversos Estados existentes en el globo terráqueo.

¹⁴ Icilio Van. citado por García Máynez, Eduardo. Op cit., p. 98

Un segundo criterio, distinguía a los diferentes Estados por sus características homogéneas, esto es que las poblaciones se agrupaban por su raza o su lengua.

Y un tercer criterio, el más aceptado es donde hay una clasificación mixta de los dos anteriores, esto es, se considera la población que está en un mismo territorio observando además las características de los habitantes de éste, para así entonces explicar que forman un Estado diferente.¹⁵

La población desde el punto de vista jurídico, tiene un doble papel dentro de la organización política estatal, como objeto y sujeto. El antecedente de esto, lo encontramos con Rousseau quien distinguió al súbdito del ciudadano. El súbdito que viene siendo el objeto del poder se encuentra sometido a la autoridad política; y en cuanto a los ciudadanos, éstos participan en la formación de la voluntad general y, por tanto, son sujetos de la actividad estatal; asimismo, su pertenencia al grupo social les otorga en su favor un catálogo de derechos subjetivos públicos tales como el derecho a la libertad, derechos civiles y políticos.¹⁶

La nacionalidad según Porrúa Pérez, es un concepto empleado también como reparto de la población y la podemos definir como el conjunto de características que afectan a un grupo de individuos haciéndolos afines, distinguiéndolos así de los grupos extranjeros, mismos que tienen otras características peculiares considerando la lengua, la religión, las costumbres, la vida en común, los recuerdos que significan un pasado común histórico y que reconocen como propio.¹⁷

¹⁵ Cfr. Porrúa Pérez, Francisco. Op cit., pp. 261 y 262

¹⁶ Cfr. García Máynez, Eduardo. Op cit., pp. 100 y 101

¹⁷ Cfr. Porrúa Pérez, Francisco. Op cit., p. 263

Tales características podemos dividir las en materiales y espirituales; las primeras comprenden los factores raciales, lingüísticos y el área geográfica, pues viven en un mismo territorio y entre las segundas encontramos el pasado histórico y las condiciones políticas que condicionan la vida del Estado.

Y es precisamente ese conjunto de elementos materiales y espirituales, el pasado histórico y la proyección de hacer una vida común en un futuro, integran el peculiar estilo de los pueblos, estilo que evidentemente marca la diferencia entre los grupos humanos que es justamente su nacionalidad.

b). El territorio. Es la porción de espacio físico-geográfico en que el Estado manifiesta el ejercicio de la soberanía y la aplicación del orden jurídico interno. Dicho espacio comprende la superficie terrestre continental, las islas, así como el subsuelo, el mar territorial, la plataforma continental, zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, así como el espacio aéreo situado sobre el mismo territorio con la extensión y modalidades que precisa el Derecho Internacional.

El territorio tiene una función negativa y otra positiva. Se dice que es negativa como límite de competencia territorial, porque ningún poder estatal puede ejercer su autoridad en otro estado que es ajeno, en virtud de que, existen fronteras, límites de la actividad estatal en razón de su autonomía. Estos límites se encuentran establecidos y reconocidos por el Derecho Internacional ya que no pueden tolerarse intromisiones territoriales, debiendo los Estados respetar la integridad territorial de sus Estados vecinos.

La función positiva, como sede del poder pues al constituirse el asiento físico de la población todas las personas que viven en un territorio se encuentran sujetos al poder estatal.

El Estado para realizar sus fines, necesita de un territorio, es decir, de una porción de suelo, de tierra, que le proporcione los recursos naturales, medios finalmente, para satisfacer las necesidades materiales de la población.

El Estado dentro de su territorio tiene toda su capacidad y dominio para vigilar a los habitantes que se encuentran dentro de éste llevando un control de la población y considerando a la misma como población del Estado.

Como se mencionó en líneas anteriores, el Estado tiene fronteras reconocidas en el ámbito internacional y que en caso de invasión, puede defender su territorio de acuerdo a sus posibilidades militares y si lo perdiera, el Estado desaparecerá pues no existiría ya un espacio donde hacer valer su poder.

c). Poder público soberano. Para hablar del poder soberano es necesario conceptualizar la soberanía estatal.

En un principio, la soberanía era una concepción de índole política que más tarde evolucionó teniendo un concepto de índole jurídica.

En la época antigua no se tenía un concepto de soberanía. Fue en el curso de la Edad Media que como resultado de luchas entre el Estado y la Iglesia que nace dicha idea. Estas luchas pueden clasificarse en tres momentos; el primero cuando el Estado se encuentra sometido a la Iglesia; el segundo, cuando el poder del Estado se equipara al de la Iglesia; y el tercero, el Estado se coloca en un plano superior al de la Iglesia. Este último momento se llevó a cabo en Francia, cuando Marsilio de Padua, en el siglo XIV es el primero que afirma la superioridad del poder del Estado sobre la Iglesia.

Sin embargo, fue hasta el siglo XVI, con Juan Bodin o Bodino quien vivió del año 1530 al 1591, en su obra Los Seis Libros de la República donde encontramos la palabra soberana, haciendo referencia a la República, y afirma que sólo es República, es decir Estado, aquella que tiene un poder soberano; definiendo a dicho poder como *la potencia absoluta y perpetua de una República*, definición en la versión francesa de su Libro, en latín se define como *majestad est incives ae subditos legisbusque soluta potest* y en nuestra versión el poder absoluto y perpetuo del Estado. Este autor considera que la soberanía estatal es producir leyes a las cuales no queda sometido el Estado o bien, la República y siendo el monarca quien hace las leyes permanece éste soberano aun cuando las leyes son positivas, en virtud de que se encuentra protegido por el *jus divinum et naturale*, es decir, el derecho divino y natural pues se encuentra por encima de las leyes positivas.

Este pensamiento de Bodino tiene errores, sin embargo, ya analiza al poder como elemento del Estado y mejor aún, trata de dar una explicación al concepto de soberanía como característica de ese poder.¹⁸

Soberanía nos indica que se trata de un poder, el cual podemos encontrar en el interior de grupos sociales como en la asamblea de sociedades mercantiles o anónimas, en el comité directivo de un partido político y en cualquier asociación humana, pero el poder del Estado se distingue de los demás porque es un poder soberano, el más alto, el de mayor alcance, frente a otros Estados soberanos*, que se encuentra enfocado hacia la actividad estatal, esto es, dictar y aplicar las reglas conducentes a la obtención del bien público por medio de los poderes públicos, haciendo uso inclusive de su poder coactivo ante aquellos que se oponen a sus decisiones y determinaciones legítimas reguladas por un ordenamiento jurídico.

¹⁸ *Ibidem.* p.336

* En las relaciones internacionales no se habla de un Estado soberano, sino de un estado sujeto de derecho Internacional, donde las relaciones son en un plano de igualdad con otros Estados que son sujetos también de Derecho Internacional, ya que no puede colocarse un poder internacional por encima de otro.

En otras palabras, el poder del Estado encuentra su limitación al ser un poder jurídico, normativamente regulado por sí mismo ya que es autónomo y dejaría de ser soberano al ser heterónimo, pues las limitaciones jurídicas serían impuestas por un poder ajeno.

Cabe diferenciar la autoridad del poder; este último, *es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a obedecer a otra* y la autoridad *es el Derecho a dirigir y a mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás.*¹⁹ La autoridad es un poder aceptado, reconocido, institucionalizado y además respetado.

En el Derecho Público el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de la soberanía.

De manera general hemos de referirnos al poder como la facultad que se tiene para obligar a otro a hacer un acto determinado. Dicho poder lo componen los órganos de gobierno que de manera tradicional son tres: el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, mismos que serán estudiados en el punto 1.4 del presente trabajo.

Según nos indica Serra Rojas, el poder es una fuerza moral porque lo encausa y justifica, jurídico porque lo organiza y material porque le permite cumplir y realizar los fines de la comunidad política organizada, fines que serán referidos más adelante.²⁰

¹⁹ Jacques Maritain. citado por Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Décima primera edición, Porrúa, México, 1990, p. 293.

²⁰ Cfr. Serra Rojas Andrés. Op cit. p. 294

El Estado como persona moral se integra con órganos, que no son más que esferas de competencia jurídica y al no poder proyectarse por sí mismos requieren de los seres humanos denominados servidores públicos. Los órganos del Estado tienen a su cargo expresar la voluntad de éste, con independencia de la voluntad del servidor público que actúa no de manera personal sino expresando la voluntad estatal.

Podemos concluir entonces que el poder soberano es la facultad legítima, de mayor alcance que tiene el Estado por medio de sus órganos para imponer a la sociedad aun por medio de la fuerza ciertas reglas reguladas en un ordenamiento jurídico para el beneficio público.

d) Ordenamiento jurídico. - Es el conjunto de normas y principios jurídicos que un grupo social acepta, funda y crea conforme a los procedimientos establecidos.

Dicho ordenamiento surgió por la necesidad social, de regular las actuaciones del hombre para que siguiera ciertos lineamientos aceptados por un determinado grupo social, ya que el hombre al ser rebelde por naturaleza y para llevar una buena relación social con los demás, decide obedecer y acatar normas para el beneficio del grupo social.

García Máynez define al ordenamiento jurídico como *el conjunto de reglas impero-atributivas que en una época y un lugar determinados el poder público considera obligatorias*.²¹

El ordenamiento jurídico se encuentra plasmado en la Constitución como norma suprema básica y es de ésta de la que emanan normas de rango inferior.

²¹ García Máynez, Eduardo. Op cit., p.97

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos configura y ordena los Poderes del Estado por ella construidos pero también establece límites del ejercicio del poder público y el ámbito de libertades y derechos fundamentales para los miembros del grupo social así como los fines que persigue la sociedad jurídica y políticamente organizada y las prestaciones que el poder público debe cumplir a favor de la comunidad entera.

La Constitución es entonces, la norma suprema del ordenamiento jurídico, donde se encuentran plasmadas las aspiraciones sociales necesarias de la comunidad, o sea, el poder político bruto en legítimo poder jurídico donde la actividad del Estado encuentra en Ley el fundamento, contenido y alcance de su acción.

1.3 LOS FINES DEL ESTADO

La existencia de la organización jurídico-política que denominamos Estado se manifiesta a través de un gran número de actividades de diverso contenido, forma y propósito.

La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar pudiendo ser jurídicas, materiales y técnicas, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública federal, local y municipal.

Las actividades jurídicas del Estado son aquellas encaminadas a crear y cumplimentar la ley; las actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las acciones subordinadas a un conocimiento técnico, práctico instrumental y científico, necesarios para el ejercicio de una actividad determinada.²²

Todo producto de la actividad humana tiene una finalidad motivo por el cual es creado y siendo el Estado una institución creada por el hombre, luego entonces tiene un fin.

Por la palabra fin debe entenderse como meta, objeto, propósito útil o indispensable que es necesario perseguir para la consecución de algo y siendo del Estado es público.

La teleología es una parte de la filosofía que estudia los fines de las cosas.

Precisar los fines del Estado ha sido una cuestión muy debatida desde sus orígenes pues influye la época y el lugar así como el pensamiento político-filosófico que se tenga.

Surgieron varias corrientes tanto constitucionales cuanto administrativas, algunas negando la existencia de que el Estado tenga fines, lo cual resulta insostenible, otras refiriéndolos como objetivos de cada Estado.

La corriente más aceptada considera que el Estado tiene una causa final, es decir, los fines humanos y los medios para conseguir tales fines, son varios pero encaminados todos al bien común; entendiéndose éste como *el buen vivir humano o la armónica plenitud de los bienes humanos*.²³

²² Cfr. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Op cit., p.19

²³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y otro. Op cit., p.27

Entonces, el fin teleológico que persigue el Estado es el bien público, porque concierne a todos los individuos de todos los grupos y que de acuerdo con Hauriou comprende no solo la generación presente sino también las venideras.²⁴

A su vez, el bien público que debe realizar el Estado consiste en establecer el conjunto de condiciones políticas, morales culturales, económicas y sociales necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual como persona humana ya sea dentro de la familia, de una agrupación profesional, del municipio, del Estado y de la comunidad internacional.

Dicho de otro modo, los fines que persigue el Estado son algo puramente contingente e históricamente variable que dependen esencialmente de los factores reales de poder, que se plasmen en la Constitución del Estado; en nuestro caso, están contenidos de manera sintetizada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Plan Nacional de Desarrollo que por disposición de ley, cada Presidente de la República está obligado a elaborar.

1.4 LAS FUNCIONES DEL ESTADO

El concepto de función etimológicamente proviene de *fungere* que significa hacer, cumplir, ejercitar y en el campo jurídico significará toda actuación por razón del fin jurídico tanto en la esfera pública como privada.²⁵

Los fines del Estado equivalen al bienestar general de los individuos, para alcanzarlos el Estado requiere realizar las actividades suficientes y necesarias en diversos campos, la forma que reviste la actividad estatal constituye lo que se conoce como funciones del Estado.

²⁴ Cfr. Porrúa Pérez, Francisco. Op cit., p.278

²⁵ Cfr. Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Op cit., p. 37

Entonces, podemos decir que las funciones del Estado son la forma en cómo se realizan las actividades o tareas del Estado, encaminadas éstas al bienestar de la sociedad.

La actividad del Estado corresponde fundamentalmente a su estructura orgánica, es decir, es desarrollada mediante las funciones atribuidas a los órganos estatales que son distribuidos de manera tripartita, así pues tenemos las siguientes funciones:

- La legislativa: encaminada a establecer las normas generales que deben en primer lugar estructurar al Estado y en segundo, reglamentar las relaciones entre el Estado y los gobernados así como las relaciones de éstos entre sí.
- La jurisdiccional: encargada de tutelar el ordenamiento jurídico determinando la norma precisa que aplicar al caso concreto, para la declaración de un derecho o resolución de un conflicto de intereses entre los particulares gobernados o entre uno de éstos y el Estado.
- La administrativa: encaminada a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, fomentando el progreso y bienestar de la colectividad.

Las funciones del Estado son designadas de acuerdo a la Teoría de la División de Poderes, dicha teoría fue profundizada en la antigüedad clásica por autores como Herodoto, Platón y Aristóteles quienes se pronunciaron a favor de formas mixtas de gobierno, donde normalmente se hallaban mezcladas la monarquía y la democracia.

Durante la Edad Media no se intentó delinear una doctrina de la división de poderes, sino que fue hasta la época moderna cuando la filosofía política recomendó la división del poder del Estado como remedio para el abuso en su ejercicio. John Locke influido por los acontecimientos que tuvieron lugar en su país natal Inglaterra, durante el siglo XVII y culminando en 1688 con el triunfo del Parlamento sobre la Corona, escribió Tratados sobre el gobierno civil en 1690, donde propuso la creación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Federativo, en la inteligencia de que los dos últimos se hallarían unidos casi siempre.

La aportación de Locke fue embrión de la doctrina de Montesquieu, adoptada por numerosos estados del mundo.

Con su obra Del espíritu de las leyes, Montesquieu deposita el gobierno del Estado en los órganos que actualmente se conocen como Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Montesquieu observó los vicios que existían en Francia y en Inglaterra con respecto a las instituciones parlamentarias y en su teoría expone la división de poderes donde el fin era que el poder frenara al poder; esto es, que cada poder sirviera de contrapeso para los otros dos, evitando la reunión del gobierno en un solo individuo o en una sola corporación ya que lo único que generaba esto, era el despotismo. Esta es la teoría que se conoce como frenos y contrapesos.

Asimismo, dicho autor comprobó que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites. Propugnó porque los poderes del Ejecutivo, Legislativo y Judicial no estuvieran en las mismas manos debiendo haber entre ellos una separación rigurosa de acuerdo al contenido de sus funciones esto es, fija las esferas de competencia evitando las interferencias de la actividad de un poder en los campos correspondientes a los demás procurando así un equilibrio entre ellos.

Un poder vigila la actividad del otro, cada uno dentro de su propia esfera competencial evitando salirse de ella para que los otros poderes no puedan inmiscuirse dentro de la suya.²⁶ Resulta sin duda un beneficio para los gobernados respecto a su seguridad y libertad pues queda perfectamente enmarcado el campo competencial de la actividad estatal y los gobernados asegurados contra las acciones desorbitadas del poder del Estado ya que éste tiene que manifestarse a través de normas generales, esto es a través de leyes que emanan del órgano estatal encargado de esa función y que en caso de duda, otro órgano, el jurisdiccional establecerá la norma precisa cuya aplicación se requiera.

Pensemos por un momento en el supuesto de que los jueces crearan leyes y lo mismo sucediera con el órgano administrativo, esto aunado a que es función del legislativo; no habría una división de funciones entre dichos órganos circunstancia que indudablemente repercutiría en la seguridad jurídica e imparcialidad hacia los gobernados.

En efecto, la doctrina de Montesquieu tuvo tal popularidad que muchos países la incorporaron al contenido de sus constituciones si no de una manera absoluta sí con los lineamientos marcados por dicho pensador francés adaptándolos a las circunstancias prácticas, lo que es más significativo.

Una muestra de ello, es que Montesquieu se refiere a los poderes como funciones en un sentido objetivo o sustancial, mientras que la doctrina moderna en un sentido subjetivo habla de los órganos estatales estructurados por el orden jurídico para el ejercicio de la competencia que se les atribuye.

Las ideas de Montesquieu y posteriormente de Rousseau, este último con su Contrato social, se combinaron en las constituciones francesas pues en 1791 ambas doctrinas guardaban un equilibrio que se mantuvo hasta 1793, pues se

²⁶ *Ibidem.* p. 386

inclinaron mas por el espíritu rousseoniano de la supremacía del Legislativo y la subordinación de los otros poderes.

Para 1815 Benjamín Constant, añade a los tres poderes existentes, un cuarto poder, el neutral, moderador de los restantes, que generalmente pertenece al jefe de Estado como órgano diferenciado del gobierno y actualmente es ejercido por los conocidos tribunales constitucionales, esto en algunos sistemas.²⁷

El poder es único, pero para su ejercicio se deposita en los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial como ya se ha hecho referencia y al respecto suele designarse de manera errónea separación de los poderes estatales cuando es en realidad distribución de funciones de los diferentes órganos del Estado. El artículo 49 constitucional al respecto indica:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo del caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

En la Constitución de Apatzingán en 1814, se incorporaron los principios revolucionarios de la soberanía popular y de la división de poderes en los artículos 11 y 12. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se depositan en tres corporaciones llamadas el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia respectivamente.

²⁷ Orozco Henríquez, José de Jesús, citado por Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La División de Poderes* de la Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, Tomo 2, México, 2005, p. 24

La división de poderes se estableció de manera expresa en los artículos 23 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823 y en el 9° del Acta Constitutiva de la Federación de 1824. En términos similares a lo dispuesto por este último precepto, salvo la modalidad del Supremo Poder Conservador de la segunda ley constitucional de 1836, se adoptó el principio de la división de poderes o mejor dicho de la distribución de funciones, en todas las constituciones de nuestro país.²⁸

Entre los poderes no hay una división rígida e inflexible como expuso Montesquieu, sino que admite excepciones consagradas en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que permiten a cualquiera de los poderes ejercer funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de atribuciones de otro.

Ello no significa que a los poderes, *motu proprio*, se les atribuyan facultades que no les correspondan, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir a uno de los poderes facultades que incumben a otro; sino que es necesario en primer lugar que así lo exprese la Ley Fundamental y en segundo, que dicha función se ejerza únicamente en los casos autorizados para hacer efectiva una facultad propia, en virtud de que las reglas de excepción son de aplicación estricta.²⁹

En otras palabras, el órgano legislativo además de ejercer la función legislativa como su función propia y fundamental, también realiza funciones jurisdiccionales y administrativas.

Los órganos jurisdiccionales, de igual manera, realizarán aparte de su función propia, la jurisdiccional, actividades de naturaleza legislativa y administrativa.

²⁸ *Ibidem*, p. 30

²⁹ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La División de Poderes* de la Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, Tomo 2, México, 2005, p. 38

Por su parte, el órgano ejecutivo realiza funciones legislativas y jurisdiccionales además de la función que le corresponde, la administrativa.

Por ejemplo, en la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia participa el Poder Legislativo a través de la Cámara de Senadores, que hace la designación y el Titular del Ejecutivo, quien presenta ternas para que de ellas se seleccione a los designados.

Esto es reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala y que aparece en la tesis del informe de 1982, segunda parte, tesis 131, página 103, en la que señala que *La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, correspondan a la esfera de atribuciones de otro poder.*

Asimismo, la jurisprudencia de la Corte ha establecido que la intromisión, la dependencia y la subordinación son conductas violatorias del principio de la división de poderes.³⁰

La intromisión se produce cuando alguno de los poderes interfiere o se inmiscuye en un asunto concerniente a otro, sin que por ello pueda considerarse que existe una sumisión o dependencia. En la dependencia un poder impide a otro, antijurídicamente, tomar decisiones o realizar conductas de manera autónoma. Y la subordinación implica el sometimiento de uno de los poderes a otro, de ahí que represente el mayor grado de violación a la división de poderes.

³⁰ Tesis P./J.81/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t.XX, septiembre de 2004, p. 1187

Los poderes no están limitados entonces, a ejercer actos propios de sus funciones, sino que para permitir el funcionamiento de los órganos estatales y lograr la unidad política mediante el equilibrio de fuerzas y el control recíproco, se han establecido mecanismos que pueden consistir en la colaboración de dos poderes para la validez de un acto, o bien, que uno realice funciones que formalmente corresponderían a otro.

De las necesidades de la vida práctica, las funciones del Estado se han clasificado en dos:

a) Desde el punto de vista formal o subjetivo, las funciones se caracterizan tomando en cuenta el órgano que las ejerce, así las funciones son formalmente legislativas, administrativas o jurisdiccionales, según estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, respectivamente.

b) Desde el punto de vista material u objetivo, se caracterizan por la naturaleza intrínseca del acto, sin tomar en cuenta el órgano que las realiza, así tenemos que las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según revistan los caracteres jurídicos atribuidos.

1.4.1 FUNCIÓN LEGISLATIVA

La función legislativa, desde el punto de vista formal o subjetivo, es encomendada al Poder Legislativo, quien tiene la facultad para expedir las normas con carácter general, imperativas y coercitivas, que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política del Estado, cuya expresión típica es la ley.

Toda ley se expide para un número indeterminado de casos que se colocan en el supuesto normativo, no va dirigida a una persona en concreto, sino que rige el orden de la sociedad en general, sin distinción de credo, raza o condición social; regulándose las relaciones entre los gobernados, entre estos y el Estado o la estructura de éste último; y que en caso necesario hará uso de su facultad sancionadora coercitiva para imponer el cumplimiento de la norma por ser obligatoria.

Dicha función la define Groppali como *la actividad del Estado que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación de manera general y abstracta, de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre Estado y ciudadanos y las de los ciudadanos entre sí.*³¹

En México, el órgano legislativo está compuesto por dos Cámaras que colaboran con la tarea legislativa, se deposita en el Congreso General integrado por la Cámara de Diputados y de Senadores conforme el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como tienen funciones en común dichas cámaras, también cada una de ellas tienen facultades exclusivas referidas en los artículos 74 y 76 de nuestra Constitución.

De acuerdo al sistema, el Jefe de Estado coopera directa o indirectamente en la función legislativa vetando las leyes, presentando iniciativas o bien promulgándolas, en el caso de Francia y Estados Unidos el Jefe de Estado no tiene ingerencia alguna en esta función pues es el Parlamento y el Congreso respectivamente, quienes se encargan únicamente de la función mencionada.

Una figura no adoptada en la mayoría de los Estados pero que no por eso va a pasar inadvertida en la presente investigación, es el referéndum, pues en esta institución se faculta al pueblo para que intervenga en la función legislativa,

³¹ Citado por Porrúa Pérez, Francisco. Op cit., p.390

votando las leyes que han sido elaboradas por el órgano legislativo; dicho sistema es adoptado en Suiza.

Como se abordó en el subcapítulo 1.4, las funciones del Estado tienen un doble carácter, material y formal; este último es el que nos interesa puesto que en él se encuentra la función principal de cada órgano del Estado, aunque mencionaré a ambos para diferenciar.

Desde el punto de vista material, la función legislativa atiende a la naturaleza propia del acto, esto es, no interesa el órgano que realiza dicho acto sino el acto en sí. Consecuentemente cuando el Poder Legislativo emite una ley, el Ejecutivo la reglamenta y la Suprema Corte de Justicia expide su propio Reglamento Interno con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial, tenemos expresiones legislativas.

La función materialmente legislativa del Ejecutivo la encontramos en el artículo 29 de nuestra Constitución Política, cuando el presidente legisla para expedir leyes emergentes que deban regir durante la suspensión de garantías, así como en el artículo 131 que le otorga al presidente la facultad para reformar una fracción arancelaria de los impuestos generales de importación y exportación además de la facultad reglamentaria que posee como se ha indicado en el párrafo anterior; y desarrolla una función materialmente jurisdiccional cuando resuelve controversias producidas con relación a las garantías suspendidas en relación al artículo 29 Constitucional.

Aunque en párrafos anteriores ya se ha indicado, lo vuelvo a reiterar para que quede claro, una función es formalmente legislativa cuando se atiende al órgano que la realiza, así tenemos que todo acto que emane del Poder Legislativo es formalmente legislativo aun cuando materialmente sea jurisdiccional o administrativo.

De este carácter se deriva el principio de la autoridad formal de la ley, es decir, que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos seguidos para la formación de la resolución primigenia, principio consignado en el inciso f) del artículo 72 Constitucional, que a la letra dice lo siguiente:

En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

...

De esta manera se afirma que el principio de autoridad formal se refiere sólo a los actos que el Poder Legislativo realiza dentro de su competencia, ya que puede darse el caso de actos administrativos como contratos y concesiones que el Ejecutivo someta a aprobación del Congreso para revestirlos de una formalidad pero que jurídicamente dichos actos no entran en el supuesto mencionado para los efectos del artículo antes citado.

La función legislativa formal se divide en: constituyente y ordinaria.

A. La función constituyente, versa sobre la elaboración, adición o reforma de las leyes constitucionales. La Constitución Política emana de la voluntad del pueblo en virtud de que la soberanía nacional reside en el pueblo y consecuentemente éste tiene el derecho de alterar o modificar la forma de gobierno. Así pues, la doctrina constitucional distingue esta función en a) poder constituyente originario o revolucionario y b) poder constituyente constituido, permanente o derivado. El primero de ellos emana del Poder Legislativo Constituyente y se da cuando hay una transformación en el orden social, esto es, presupone una revolución o golpe de Estado, donde la mayoría de las veces hay un desconocimiento en el orden jurídico anterior y se crea una Constitución nueva

con un orden jurídico diferente. Mientras que al poder constituido permanente, lo prevé el propio orden jurídico y es visto por el Poder Legislativo Federal, sin que haya necesidad de una revuelta, por estar contemplado en el ordenamiento vigente. En nuestra Constitución está contemplado en el artículo 135 que a la letra dice lo siguiente:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

B. La función ordinaria es la que realiza el Poder Legislativo normalmente, a través del Congreso General compuesto por la Cámara de Diputados y de Senadores, creando leyes.

De acuerdo a lo anterior para que un ordenamiento pueda ser considerado ley, desde el punto de vista formal y material, debe ser de carácter general, imperativo, coercitivo y producido además por el Poder Legislativo, mediante el proceso legislativo.

No está por demás mencionar de manera resumida las etapas que integran el proceso legislativo:

- Iniciativa.- Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a consideración del congreso un proyecto de Ley y competencia que de acuerdo al artículo 71 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos son:

- I. El Presidente de la República,
- II. Los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y
- III. Las Legislaturas de los Estados

Las iniciativas que presente el Presidente de la República y las legislaturas de los Estados pasarán a comisión, mientras que las de los diputados y senadores se sujetarán al trámite del Reglamento de Debates que establece cada una de la Cámaras pues establece la forma en que deben ser discutidas las iniciativas de ley.

- Discusión.- Es el acto por el cual las Cámaras deliberan las iniciativas presentadas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas.

La discusión se llevara a cabo en ambas Cámaras, pudiendo comenzarse en cualquiera de ellas, a excepción de los proyectos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas que se discutirán primero en la cámara de diputados. Llamándose a la Cámara donde radica inicialmente la ley Cámara de Origen y la segunda, Cámara Revisora.

- Aprobación.- Es el acto por el cual las cámaras aceptan un proyecto de ley. Puede ser total o parcial la aprobación.
- Sanción.- Es la aceptación de un proyecto por el Poder Ejecutivo; dicha sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las cámaras. El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya aprobado por el Congreso, lo cual es conocido como el derecho de veto que ejerce el Ejecutivo.

- Promulgación.- Es el reconocimiento formal que realiza el Ejecutivo de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida.
- Publicación.- Es el acto donde la ley aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla, a través del Diario Oficial de la Federación y la Gaceta de los Estados.
- Iniciación de vigencia.- Vigencia significa tener fuerza, vigor, es la duración o período en que prepondera una ley y que al entrar en vigor, significa que adquiere fuerza obligatoria.

La función del Poder Legislativo es la crear el orden jurídico, pero como cualquier otro poder tiene límites su actividad, al igual que los poderes restantes; en el sistema mexicano este poder se encuentra sujeto a las normas constitucionales, que tienen una jerarquía superior a las normas que él mismo puede elaborar y al tener esta jerarquía toda actividad del Legislativo al elaborar las leyes ordinarias debe basarse en los lineamientos establecidos en el texto constitucional, a esto se le conoce como supremacía de la constitución.

El Legislativo, además, al emitir una ley no debe contravenir a la moral, a las buenas costumbres, debe respetar los derechos adquiridos y en general a los principios supremos contenidos en el orden jurídico natural y si las contraviene corresponde al órgano Jurisdiccional el controlarlas, haciendo que se respeten.

1.4.2 FUNCIÓN JURISDICCIONAL

El Estado se crea como una necesidad de que exista una organización jurídico-política, para que mantenga un orden en la sociedad ya que de lo contrario se viviría en un ambiente caótico y es la función jurisdiccional mediante sus órganos jurisdiccionales la encargada de dar protección al derecho, de declararlo y de ejecutarlo de manera individual, evitando así la anarquía social y que cada particular se haga justicia por propia mano, contemplado este principio en el artículo 17 de nuestra Constitución pues establece:

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

La expresión jurisdicción viene del latín *jurisdictio* que significa decir el derecho.

Groppali denomina a la función jurisdiccional como la actividad del Estado encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, dirigida a obtener la declaración de un derecho en el caso concreto, observando la norma jurídica general, mediante una resolución, que determina las controversias surgidas por un conflicto de intereses, entre particulares o bien, entre el poder público y un particular.³²

³² Cfr. Porrúa Pérez, Francisco. Op cit., p. 394

Al respecto George Jellinek señala que *la jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos*,³³ de lo cual se presupone una situación de intereses.

La función jurisdiccional llamada también judicial desde el punto de vista formal, es la actividad que normalmente corresponde al Poder Judicial de la Federación y éste a su vez se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en el Tribunal Electoral, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito así como en los Juzgados de Distrito pues así lo establece el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A diferencia de la función legislativa, la función jurisdiccional y la administrativa, crean normas individualizadas sobre la base de las normas generales creadas por el Poder Legislativo, haciendo efectivas las mismas al individualizarlas mediante una sentencia, consecuencia de un proceso regulado por el ordenamiento jurídico aplicable al caso concreto.

Entendamos al proceso judicial como el conjunto de actos que tiende a producir un acto determinado, en este caso, la declaración de un derecho por parte del Estado concluyendo con la sentencia, que para darle definitividad adquiere la calidad de cosa juzgada, es decir, se agotan todos los recursos que las leyes establecen y por tanto no podrá ser modificada, volviéndose así irrevocable.

Cabe destacar que los presupuestos del proceso judicial en general son el derecho de obtener justicia y con ello la potestad y el deber de proporcionarla, esto es la acción y la jurisdicción, ya sea acción y jurisdicción civil, acción y jurisdicción penal, acción y jurisdicción administrativa o bien acción y jurisdicción laboral.

³³ Citado por Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. *Compendio de Derecho Administrativo*. Op cit., p. 33

Para ello dividiremos al proceso judicial en dos fases: a) el conocimiento y b), la ejecución.

El primer momento del proceso tiene por objeto proporcionar al juez los elementos necesarios para hacer declarativo nuestro derecho, esto es para dictar sentencia y el segundo momento, es decir, la ejecución, tiene por objeto hacer efectivo lo dictado en dicha sentencia, lo que producirá nuevos efectos jurídicos que no se encontraban al iniciar el proceso jurisdiccional.

La función jurisdiccional desde el punto de vista material, esto es atendiendo a la naturaleza intrínseca del acto, como hemos referido, se localiza en algunas manifestaciones de los otros poderes del Estado, en este caso el Ejecutivo realiza funciones jurisdiccionales cuando a través de sus tribunales de lo contencioso-administrativo, del trabajo y agrario resuelve las controversias que le son planteadas; mientras que el Legislativo se sitúa en esta función al juzgar sobre la responsabilidad política de los servidores públicos.

Es de concluirse que la función jurisdiccional en la mayoría de las veces presupone un conflicto, pero al ser el objetivo de dicha función reconocer o hacer declarativo un derecho puede haber o no controversia, como en el caso de la jurisdicción voluntaria no presupone conflicto alguno, sólo hace declarativo un derecho, de manera individualizada, mediante un proceso determinado culminando con una sentencia, de tal manera que la función jurisdiccional no es exclusiva de los tribunales sino que también la comprende las juntas de conciliación y arbitraje, los tribunales fiscales y administrativos, las cortes militares erigidas en gran jurado, así como los jueces y los árbitros.

1.4.3 FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

La función administrativa se distingue de la legislativa y jurisdiccional porque mientras la legislativa tiene por objeto crear el derecho y la jurisdiccional el tutelar y actuarlo, la administrativa se dirige a satisfacer necesidades concretas, particulares u obtener el bien o utilidad que la norma jurídica debe garantizar.

La función administrativa no debe confundirse con la jurisdiccional ya que ambas aplican la norma, pero es de distinguirse por las características de cada función; esto es, la función administrativa mediante la Administración Pública* satisface los intereses particulares y colectivos siendo parte interesada en la relación con los particulares, mientras que la función jurisdiccional al tutelar la norma jurídica a un caso particular, se encuentra en un plano superior, no actúa como parte sino como juez encontrándose por encima de las partes en un proceso; lo característico de la Administración Pública es el obrar y de la función jurisdiccional hacer un pronunciamiento mediante una decisión judicial.

En la función administrativa no existe un proceso como en la función jurisdiccional, pues en la primera, son actos administrativos los que emite la Administración Pública, susceptibles de ser revocados, a diferencia de las sentencias emitidas en el proceso judicial que, al quedar firmes adquieren la característica de cosa juzgada, es decir son irrevocables, salvo en los casos en que son impugnadas y quedan sin efecto. El procedimiento administrativo esta constituido por el conjunto de trámites y formalidades que señalan las leyes administrativas y que preceden al acto administrativo y por tanto es la forma o manera en que la Administración Pública actúa legalmente en sus relaciones con los particulares.

* La Administración Pública es la organización o entidad auxiliar del Ejecutivo Federal, constituida por diversos órganos centralizados y paraestatales, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para satisfacer las necesidades generales de una nación.

En efecto, esta función se realiza bajo un orden jurídico que se caracteriza por crear situaciones jurídicas concretas e individualizadas. Esto es, la función administrativa se manifiesta por el cumplimiento del mandato legal con la tendencia a conseguir los fines del Estado, ya sea en materia de policía, de servicio o de fomento, produciendo situaciones jurídicas individuales mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución a través de operaciones materiales.

La esencia del acto legislativo, como se mencionó en el punto 1.4.1, es crear situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales que se concretizan en la ley. Por su parte, la función administrativa, se caracteriza por asegurar que dicha ley sea traducida a la realidad, esto es, el titular de dicha función ejecuta la ley produciendo situaciones jurídicas individuales.

La función administrativa a su vez comprende:

- A) La función ejecutiva, encaminada a la actuación directa de las leyes. Asimismo, el concepto de ejecución comprende las dos funciones esenciales: la administrativa y la jurisdiccional. Esta función se encarga de concretar el acto y poner los medios para su cumplimiento de conformidad con las disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas.

La ejecución consiste en dos clases de actos: a) los actos jurídicos que producen efectos de Derecho como por ejemplo la concesión administrativa, los empréstitos y el contrato administrativo y b) los actos materiales que no producen efectos de Derecho sino que se consideran como simples desplazamientos de la voluntad como elaborar planos, gráfico, diseños, copias de diversa naturaleza, prestaciones materiales de servicios, manejo de correspondencia, de expedientes, informaciones de máquinas electrónicas, construcción de caminos y obras en general, actos de vigilancia, entre otras; y

B) la función gubernativa o de alta dirección del Estado, encargada de cuidar los asuntos del Estado así como la satisfacción de los intereses y necesidades de la colectividad, está encaminada a la dirección suprema y general del Estado, cuyo objeto es determinar los fines de la acción estatal y señalar las directrices a las que deberán ajustarse las otras funciones con el propósito de que actúen de manera coordinada.

Los actos de gobierno son de índole política y de alta dirección en los negocios públicos por lo que le corresponden al Ejecutivo. Este tipo de actos no son recurribles a diferencia de los actos típicamente administrativos, asimismo, tienen lugar dentro de las actividades discrecionales del Ejecutivo, pero no todos los actos discrecionales son de gobierno pues caben también los actos típicamente administrativos.

Los actos de gobierno son aquellos en los que se encuentra involucrado el Estado en la totalidad de sus funciones como ente unitario, pues se encuentran en juego los intereses generales, la seguridad, el prestigio y la defensa misma del Estado, por ello es que tienen como finalidad la protección de los intereses más altos y delicados del Estado y satisfacer el conjunto de necesidades consideradas globalmente como unidad, por ejemplo, la declaración de guerra o de una situación de emergencia a consecuencia de disturbios políticos, de una epidemia o catástrofe. Estos actos son atribuidos por la mayoría de las Constituciones al Jefe de Estado.

La actividad ejecutiva y gubernativa del Estado son un aspecto de la función administrativa.

La función administrativa se caracteriza por emitir actos administrativos así como medidas de policía y es a través de los tribunales contencioso administrativos que se impugnan los actos administrativos cuando son ineficaces, por falta de alguna formalidad en su procedimiento, es por ello que constituyen un medio de

control para dichos actos y es en este último caso que se está en dominio de la función jurisdiccional. Si la función administrativa llega a definir una situación de derecho en materia laboral, agraria o administrativa no lo hace como fin, sino como medio para realizar otros actos administrativos.

Delgadillo Gutiérrez concibe la función administrativa como *la realización de los actos jurídicos o materiales ejecutados de acuerdo con el mandato legal que producen transformaciones concretas en el mundo jurídico.*³⁴

Por su parte, Fraga nos enseña que la función administrativa es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas individuales.³⁵

Las definiciones señaladas coinciden en que la función administrativa tiende satisfacer necesidades de interés público, emite actos jurídicos que lleva a la realidad mediante operaciones materiales, ocasionando con ello transformaciones en el mundo del derecho para los casos particulares.

Podemos sintetizar los puntos básicos que caracterizan a la función administrativa de la siguiente manera:

- a). Le corresponde al Poder Ejecutivo que se deposita para su ejercicio en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- b). Se realiza bajo un orden jurídico, esto es, el Estado actúa conforme a la norma legislativa, encuentra en la ley el fundamento, contenido y límite de su acción y se caracteriza por crear situaciones jurídicas concretas e individualizadas.

³⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos del Derecho Administrativo*. Limusa, México, 1995, p. 35

³⁵ Cfr. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Décimo sexta edición, Porrúa, México, 1975, p. 63

- c). Es la actividad que realiza el Estado con tendencia a conseguir sus fines en materia de policía, de prestación de servicios y de fomento procurando con ello la satisfacción de necesidades de interés público.
- d). Se manifiesta en la realización de actos jurídicos y su ejecución mediante operaciones materiales que generalmente se consideran actos administrativos,* a través de los cuales se crean o determinan situaciones jurídicas para casos individuales.
- e). Como consecuencia de la creación de situaciones jurídicas individuales se producen transformaciones concretas en el mundo jurídico.
- f). Entre las actividades de la función administrativa esta planear, organizar, aleccionar al personal, dirigir, coordinar, uniformar, etc.
- g). Implica la realización de todos los actos materiales como antecedente del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la ley.
- h). Dentro de la función administrativa esta la función ejecutiva, que se encarga de concretizar el acto y poner los medios para su cumplimiento; así como la gubernativa, que corresponde directamente al Presidente de la República sin el auxilio de la Administración Pública correspondiéndole los actos de alta dirección e impulso necesarios para asegurar al propio Estado.

* El acto administrativo es la manifestación externa y unilateral de voluntad por una autoridad administrativa ya sea federal, local o municipal y que por medio de éste acto, crea, modifica, extingue, reconoce o confirma derechos y obligaciones a un particular como persona física o moral determinada; debiendo constar por escrito salvo se trate de negativa o positiva ficta, estar fundado y motivado, debe contener la autoridad que lo emite, estar firmado por el funcionario competente, ser personal y directo, definitivo, nuevo y si se va a impugnar debe causar agravios al demandante.

En concreto, la función administrativa es la actividad formal que realiza el Poder Ejecutivo depositado en el Presidente de la República, cuyo auxiliar es la Administración Pública cuya actividad va encaminada a satisfacer los intereses y necesidades particulares y de la colectividad, bajo un ordenamiento jurídico y que a su vez se encuentra conformada por una función ejecutiva y gubernativa.

1.5 JUSTICIA ADMINISTRATIVA

El término de justicia administrativa es ambiguo pues algunos autores lo utilizan indistintamente para describir diversos conceptos.

Así, algunos autores designan justicia administrativa a lo que en rigor constituye la jurisdicción administrativa, tal es el caso del autor Carrillo Flores que el contencioso administrativo comprende tanto la justicia administrativa como a otros fenómenos ajenos a ella que se refieren a la intervención jurisdiccional que tienen como materia o antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos de la administración activa sino por órganos que frente a la administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados Tribunales.

Por su parte Andrés Serra Rojas al abordar la noción de justicia administrativa, hace referencia al *conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías para defensa de los particulares*.³⁶

José Ovalle Favella, aunque considera que la justicia administrativa contiene tanto la jurisdicción administrativa como al proceso administrativo, al emprender el

³⁶ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo. Tomo II*, Décimo cuarta edición, Porrúa, México, 1984, p. 581

estudio de la jurisdicción administrativa decide no estudiar el termino jurisdicción, ya que también considera que en el lenguaje jurídico se utiliza muy frecuentemente con otros significados, en tal virtud, es que opta por la expresión justicia administrativa comprendiendo con ésta a los órganos y a la función jurisdiccional así como al propio proceso administrativo.

Nosotros suscribimos la opinión de Héctor Fix-Zamudio en el sentido de que la justicia administrativa es el género en el que se comprenden todos los instrumentos que los diversos ordenamientos han establecido para la defensa tanto de los derechos subjetivos como de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad de la administración, que en otras palabras significa, que comprende todos los mecanismos protectores de la legalidad administrativa y de los derechos subjetivos de los gobernados como son las leyes de procedimiento administrativo, los recursos administrativos internos, las comisiones de vigilancia, de la informática así como cualquier otro tipo de control sobre la actividad de las autoridades administrativas; y pensamos que la justicia administrativa abarca todas las instituciones jurídicas establecidas para resolver las controversias que surgen entre los órganos administrativos con los particulares, ya sea que estos organismos estén situados formalmente dentro de la esfera del Ejecutivo o bien, incorporados al Poder Judicial.

La justicia administrativa en México, en su trayectoria por el tiempo y a esta fecha, ha llegado a representar indudablemente uno de los pilares fundamentales en que se sustenta el estado de Derecho, integrada a lo que debe o debiera ser, un extenso mundo de garantías jurídicas para los gobernados, frente a los excesos, desviaciones y desbordes del poder de la Administración Pública.

El contencioso administrativo de México desarrollado ahora por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, así como por la teoría y la práctica jurídica nacionales, obedece a una expresión natural, lógica e histórica del país;

comprendida por el Poder Ejecutivo Federal, quien en uso de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el Congreso de la Unión dio respuesta expidiendo la Ley de Justicia Fiscal el 27 de agosto de 1936, en cuyo contenido nació el Tribunal Fiscal de la Federación como primer tribunal administrativo, autónomo, independiente, además especializado para dictar sus fallos, para la defensa de los derechos del gobernado lo que constituye sin duda un gran significado jurídico, social y político.

En tales circunstancias, el Estado Mexicano en sus altos propósitos de alcanzar a plenitud una sociedad cada vez más justa, que le otorgue y garantice la legalidad, precisamente en el ámbito de las resoluciones y actos administrativos, ha establecido constitucionalmente, firmes limitaciones a quienes detentan y ejercen el poder administrativo; de ello dan cuenta los tribunales Contencioso Administrativos, tanto en el orden federal, como en el orden estatal, y por supuesto en el Distrito Federal.

CAPÍTULO 2 EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y SU PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

2.1 EL PROCESO Y EL PROCEDIMIENTO

En su acepción general la palabra proceso significa el conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación; entendido así, el proceso se emplea tanto en el Derecho como en las ciencias naturales, ya que existen procesos químicos, físicos, biológicos, psicológicos, así como jurídicos. Para que haya un proceso no basta que el o los acontecimientos sucedan en el tiempo, sino que es necesario que éstos mantengan entre sí una vinculación, que los haga solidarios unos con otros.

El proceso se ha considerado jurídicamente como el conjunto de actos que tienden a producir un acto determinado; y al procedimiento como la formalidad en que es realizado cada acto, etapa o fase en que se desenvuelve progresivamente el proceso.

Por lo que consideramos que el proceso constituye una pluralidad de actos concatenados que tienden a producir un acto determinado, y el procedimiento es la formalidad en que estas actuaciones son realizadas para llegar a un fin.

Hay diferentes procesos en el campo de las funciones del Estado, tenemos al proceso legislativo *cuando un órgano realiza una serie de actos con el fin de producir una ley, dentro del cual existen diferentes fases como las relativas a las*

discusiones y votaciones, es decir, procedimientos que integran a dicho proceso. En materia judicial tenemos al proceso como *el conjunto de actos concatenados para dirimir una controversia que concluye con la sentencia* y que se encuentra integrado por un periodo probatorio, alegatos e incidentes, los cuales constituyen el procedimiento judicial. Y en materia administrativa *se realizan diferentes actos que consisten en prever, planear, programar, dirigir, controlar y evaluar*, que en su conjunto forman el proceso administrativo; *y sus fases de preparación y decisión*, integran los procedimientos administrativos.³⁷ Conozcamos más sobre este último procedimiento.

2.1.1 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Debemos apuntar primeramente lo que es proceso administrativo para posteriormente señalar lo que es el procedimiento administrativo.

Para Serra Rojas el proceso administrativo es *una serie de actos coordinados y regulados legalmente por medio de los cuales se verifica la función administrativa*.³⁸

Por su parte Jesús González Pérez define al proceso administrativo como *la serie de actos o sucesión de actos que tienden a la actuación de una pretensión fundada en normas de derecho administrativo por órganos de la jurisdicción especial contencioso administrativo*.³⁹

³⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y otro. *Compendio de Derecho Administrativo*. Op cit, p. 549

³⁸ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Op cit., p. 286

³⁹ Citado por Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Op cit., p. 287

El doctor Eduardo Pallares apunta de manera concreta y acertada al señalar que el proceso administrativo es aquel donde la Administración Pública es parte y donde deben aplicarse las leyes administrativas, *por lo cual los intereses que en él se ventilan son de orden público ya que afectan directamente al Estado.*⁴⁰

Por mi parte defino al proceso administrativo como la pluralidad de actos concatenados y regulados por leyes administrativas para llegar a un acto administrativo.

Toda vez que ha quedado puntualizado lo que es proceso administrativo podemos referirnos al procedimiento administrativo, autores como Francisco López Nieto define al procedimiento administrativo como *el cause legal que los órganos de la administración se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva para producir los actos administrativos.*⁴¹

Serra Rojas indica que el procedimiento administrativo está constituido por *un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin.*⁴²

Por su parte Alfonso Nava Negrete define a tal procedimiento como *el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren a la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la Administración.*⁴³

⁴⁰ Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Octava edición, Porrúa, México, 1975, p.643

⁴¹ Citado por Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo*. Op cit, p. 287

⁴² Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Op cit, p.275

⁴³ Citado por Sánchez Gómez, Narcizo. *Derecho Fiscal Mexicano*. Cuarta edición, Porrúa, México, pp. 508, 509

El procedimiento administrativo constituye un instrumento formal, necesario para la producción de los actos de la administración, puesto que él mismo es el que le va a dar la condición de validez a éstos, ya que de no seguirse el procedimiento previsto por el ordenamiento legal, el acto que se produzca estará afectado de ilegalidad por vicios de procedimiento.

En conclusión, el procedimiento administrativo es la forma de actuar legalmente la Administración Pública y los particulares en sus relaciones con ella, mediante un conjunto de trámites y formalidades que señalan las leyes administrativas pues determinan los requisitos que preceden al acto administrativo, este último es producido por el órgano competente mediante un procedimiento que en su caso, estuviere establecido y que a falta de alguna formalidad en éste, produciría la ilegalidad del acto por haber vicios en el procedimiento.⁴⁴

El procedimiento administrativo está regulado es distintas leyes, según sea el caso como pueden ser la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, entre otras.

Cabe destacar que no necesariamente el procedimiento administrativo tiene que abarcar el proceso contencioso, motivo por el que se tiene que distinguir entre procedimiento administrativo y contencioso administrativo.

⁴⁴ Cfr. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Op cit, pp. 274-275

2.1.2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Debemos distinguir los principios que regulan por un lado al procedimiento administrativo que alude al acto y por el otro, al procedimiento contencioso administrativo que comprende su control.

El término contencioso significa contienda, litigio, pugna de intereses. El contencioso administrativo desde el punto de vista formal se concibe en razón de los órganos que conocen las controversias que provoca la actuación administrativa, ya que se trata de tribunales ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo y desde el punto de vista material, se manifiesta cuando la controversia es generada por un acto de la Administración que lesiona intereses jurídicos de los particulares.

Héctor Fix Zamudio indica que el contencioso administrativo es el procedimiento que se sigue ante un Tribunal u Organismo Jurisdiccional situado dentro del poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver las controversias de los particulares y la Administración Pública de manera imparcial.

Para dicho autor el contencioso administrativo puede dividirse en dos sectores: 1) determinados actos y resoluciones administrativas locales y federales que pueden impugnarse ante tribunales administrativos especializados y excepcionalmente ante los jueces ordinarios; 2) los actos y resoluciones que no pueden ser impugnados ante los tribunales antes referidos, que deben combatirse a través del juicio de amparo.⁴⁵

⁴⁵ Cfr. Sánchez Gómez, Narcizo. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1998, pp. 429-430

Alfonso Nava Negrete por su parte, sostiene que *siendo jurídico el control del recurso administrativo y el control del contencioso administrativo, el primero es de orden administrativo y el segundo de orden jurisdiccional*;⁴⁶ a este último la doctrina desde un principio lo consideró como un recurso contencioso administrativo que posteriormente también fue conocido como justicia administrativa, proceso administrativo, jurisdicción contenciosa-administrativa o litigio de derecho administrativo.

Para Gabino Fraga, el contencioso administrativo puede definirse desde dos puntos de vista el formal y el material; el primero es en razón de los órganos competentes para conocer de las controversias causadas por la actuación administrativa y el segundo, es atendiendo a la controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración Pública, motivo de un acto que emite ésta última.

Asimismo, dicho autor indica que el acto administrativo controvertido emitido por la autoridad administrativa debe reunir ciertas características como son:

- Que sea definitivo, esto es, que se hayan agotado los recursos administrativos en la vía administrativa o que la interposición de los mismos sea optativa, donde la última autoridad de este orden haya dictado resolución;
- Que el acto controvertido sea dictado por la Administración Pública;
- Que dicho acto cause agravios al particular;

⁴⁶ Sánchez Gómez, Narcizo. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Op cit, p. 430

- Que el acto controvertido sea nuevo, esto es, que no haya sido motivo de otra impugnación ante el mismo tribunal;
- Que sea la vía para inconformarse.⁴⁷

Para Sergio Martínez Rosaslanda el contencioso administrativo es un control jurisdiccional que se tiene de los actos de la Administración Pública, por tribunales administrativos; e indica que de entre las diversas definiciones que hay acerca de la locución mencionada, hay ciertas características que pueden resumirse de la manera siguiente:

- El contencioso administrativo es un proceso administrativo; esto es, que es el medio de defensa de los particulares frente a la Administración Pública, contra actos de esta última; comprendiendo el conjunto de formalidades que van desde la presentación de la demanda hasta la sentencia emitida por tribunales administrativos, entendiéndose por estos últimos los pertenecientes al Poder Ejecutivo o Administrativo que realizan funciones materialmente jurisdiccionales.
- El medio de defensa es generalmente promovido por los administrados aunque excepcionalmente es utilizado por la propia Administración.
- El acto que se controvierte en el contencioso administrativo emana siempre de la autoridad administrativa.⁴⁸

⁴⁷ Cfr. Fraga, Gabino. Op cit, pp. 449-451

⁴⁸ Citado por Sánchez Gómez, Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Op cit., p.432

Por mi parte, concluyo que el procedimiento contencioso administrativo es un procedimiento de tipo jurisdiccional entablado entre la Administración Pública y un particular afectado por un acto administrativo que es emitido por dicha Administración y de manera excepcional, la autoridad en el caso del juicio de lesividad por haber un interés público afectado, resolviéndose dicho conflicto a nivel federal ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en el ámbito local, ante los tribunales contenciosos administrativos de la entidad correspondiente; subrayando que el contencioso administrativo es un medio de control de los actos administrativos pues constituye una revisión de los mismos en el proceso de impugnación.

2.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Es conveniente atender a la historia de Francia durante el siglo XVIII ya que es ahí donde encontramos el primer antecedente de los tribunales administrativos con la Ley 7-14 de octubre de 1790, ésta señalaba que las reclamaciones que se hicieran respecto a los cuerpos administrativos debían ser llevadas ante el Rey, Jefe de la administración general y para tal efecto fue creado el Consejo de Estado, primer tribunal de naturaleza administrativa a nivel mundial.

El Consejo de Estado formulaba dictámenes que posteriormente eran puestos a consideración del Rey, por lo que dicho Consejo fue creado como organismo jurisdiccional de justicia retenida, esto es que se actúa por mandato y bajo ciertos lineamientos establecidos por el superior jerárquico, en este caso el Rey, fue así hasta 1872 cuando el tribunal cambió a un tribunal de justicia delegada en virtud de que el superior jerárquico delegó sus atribuciones en el inferior, para que éste emitiera sus determinaciones de manera autónoma.⁴⁹

⁴⁹ Cfr. Sánchez Gómez, Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Op cit., p.434

Hasta antes de la Revolución Francesa existían los parlamentos de provincia, órganos jurisdiccionales que dentro de su ámbito competencial dictaban sentencias que en ocasiones contrariaban las órdenes del Rey, o bien, las alteraban sin que hubiera unidad de criterio entre los parlamentos, lo cual fue resultado de una estructura deficiente en razón de que se carecía de un tribunal supremo que dictará jurisprudencia.

Consecuencia de lo anterior y de la desconfianza que existía entre los revolucionarios franceses en lo referente a los parlamentos así como de la búsqueda de un control jurisdiccional de los actos de la administración, se impulsó la creación de un nuevo Consejo de Estado, mismo que sustituyó a todos los demás que hasta entonces existían, atribuyéndosele diversas funciones tales como la redacción de reglamentos, asesoría al Poder Ejecutivo para la toma de decisiones, preparar iniciativas de ley y resolver las controversias que existieran entre los actos administrativos.

Posteriormente, se llevo a cabo la Revolución Francesa en 1789, consecuencia de los abusos que existían en esa época; dicha revolución tuvo el efecto de establecer después principios importantes tales como la declaración de los derechos del hombre y la división de los poderes, por citar unos ejemplos, cuyo objetivo de este último, era el otorgar facultades a cada uno de los poderes del Estado evitando que uno de ellos tuviera el control absoluto respecto de los demás, creando mecanismos tendientes a asegurar que los gobernados pudieran participar en la conducción del país para así desaparecer el abuso excesivo de los gobernantes.

Así pues, suprimidas las instituciones sociales y políticas después de la revolución francesa, Napoleón Bonaparte instauró un nuevo tipo de monarquía sustentada en la burguesía y en la división de poderes, pues señaló que el Poder Judicial no tenía que intervenir en las funciones encomendadas a los cuerpos administrativos fortaleciendo con ello las funciones del Consejo de Estado que a

partir de 1872 se instituyó como órgano de justicia delegada y que posteriormente sirvió como modelo para la creación de los tribunales administrativos en México y en otros países europeos.

Francia como país primerizo en donde se implantó el sistema contencioso administrativo, hizo que se respetara la división de poderes, pues consideró que los procedimientos administrativos no pudieran ser juzgados por los Tribunales Judiciales puesto que ello comprometería la independencia de la administración pública; este contencioso administrativo francés, difiere del anglosajón proveniente de Gran Bretaña y que fue implantado a Norteamérica, pues ha hecho del Poder Judicial el órgano de control de la administración pública.⁵⁰

En 1822 las Cortes de Cádiz determinaron la subsistencia de la Hacienda Pública ya que constituía un contencioso fiscal dentro del Poder Judicial. En este tiempo predominó la influencia española y angloamericana ésta última proveniente de Estados Unidos de Norteamérica con su *common law* conocido también como derecho público, tendencias basadas en el sistema judicial, es decir, los conflictos que surgían entre los particulares y la Administración Pública eran tramitados y resueltos por tribunales judiciales. En esta situación surgió nuestra primera Constitución en 1824, influenciada por la tendencia federalista norteamericana de la Constitución de Filadelfia y por tanto con el predominio del sistema judicialista.

Poco tiempo después de que México logró su independencia, en 1837 se expidió la Ley del 20 de enero de 1837 que confirmó la competencia del Poder Judicial para conocer de los asuntos contencioso hacendarios. Lo mismo sucedió durante la vigencia de la Constitución de 1857, pues se sostenía la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos ante la fuerte insistencia de que el Ejecutivo invadía atribuciones del Poder Judicial con la creación de dichos tribunales.

⁵⁰ Cfr. G. Quijano, Aurora Cortina en *Procedimientos en materia Fiscal y Administrativa. Especialización en materia Procesal Fiscal. Tomo 3. Primera parte.* Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2000, p. 43

Sin embargo, hubo dos intentos para crear tribunales administrativos, el primero de ellos con la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1853, conocida también como Ley Lares, así como su reglamento, atendiendo el nombre de dicha Ley a su autor, político y jurista, don Teodosio Lares, dicha ley implantó por primera vez el sistema francés con el establecimiento de un tribunal administrativo independiente del Poder Judicial denominado Consejo de Estado incorporado éste al Poder Ejecutivo con la facultad de resolver las contiendas entre el particular y la Administración Pública, sin embargo su aplicación fue breve en razón de que en 1855 el gobierno federal la derogó con la Ley Juárez ya que suprimió a los jueces y tribunales de Hacienda pasando los negocios de su competencia a los jueces ordinarios, es decir al Poder Judicial.

El segundo intento fue en 1865 con Maximiliano de Habsburgo que quiso crear otro tribunal administrativo con la misma denominación de Consejo de Estado, sin embargo, nunca tuvo vigencia debido a la fuerte influencia de España y del sistema anglosajón aunado lo anterior, a la tradición judicialista existente en el país por los tribunales judiciales ya que conocían de toda clase de conflictos.

En la Constitución de 1857, como era de esperarse, no se aceptó la implantación de un tribunal contencioso administrativo dentro de la esfera del Ejecutivo lo que se refleja en el artículo 97 de dicha constitución, pues se señaló que era atribución de los Tribunales de la Federación dependientes del Poder Judicial el conocimiento y resolución de todo tipo de controversias.

Ignacio L. Vallarta ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares, por considerarla violatoria de la división de poderes, pues él consideraba que la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona, en este caso el Ejecutivo y el Judicial en el Presidente de la República.

Sin embargo, el 27 de agosto de 1936 el presidente Lázaro Cárdenas promulgó la Ley de Justicia Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 agosto de ese mismo año, que entró en vigor el 1º de enero de 1937. Este ordenamiento reguló en México de manera definitiva las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública en materia fiscal a través del Tribunal Fiscal de la Federación hoy denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, organismo jurisdiccional especializado de justicia delegada, independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad, pues emite sus determinaciones de manera autónoma organismo que se deposita dentro del Poder Ejecutivo no del Judicial.

El Tribunal Fiscal de la Federación a su nacimiento absorbió la competencia que hasta esa fecha habían tenido diversos organismos de carácter fiscal tales como el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, que fueron suprimidos al entrar en funciones el nuevo órgano jurisdiccional.

El Tribunal Fiscal fue instituido dentro del marco del Poder Ejecutivo, desde un principio tuvo autonomía para dictar sus fallos respecto de los conflictos suscitados entre la Administración Pública y los particulares, sentencias que podrían ser estudiadas de manera posterior en cuanto a su legalidad mediante el juicio de amparo, sin embargo, dicho Tribunal no disponía de la autoridad suficiente para ejecutar sus fallos, en razón de que las sentencias pronunciadas por el mismo se limitaban a reconocer la legalidad de la resolución impugnada esto es, declarar su nulidad o validez. Sin embargo, esto no significa que no contara con plena jurisdicción para emitir sus fallos, desde un principio la tuvo aunque no era mucha, situación que cambió de manera gradual hasta tener las mas amplias facultades para emitir sus sentencias, precisando los términos en que ha de producirse un nuevo acto, condenando el cumplimiento de una obligación, declarando la nulidad o reconociendo la validez de una resolución y hasta disponer de medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones, como lo es hoy en día.

El problema de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación continuó hasta que se dio una reforma el 16 de diciembre de 1946, adicionándose en el artículo 104, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las leyes federales establecerían *recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las sentencias de segunda instancia dictadas por los Tribunales Administrativos, siempre que estos últimos estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos*⁵¹, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, reconociéndose así aunque de manera indirecta la existencia de los tribunales administrativos.

Posteriormente en 1967, se reformó la misma fracción del artículo antes mencionado en el que se adicionó que las leyes federales podían establecer tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, cuyo cargo era el dirimir controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y Territorios Federales y los particulares, estableciendo normas para su organización, fundamento y procedimiento así como los recursos que se pudieran hacer valer contra sus resoluciones.⁵² Dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de octubre de ese mismo año, con dicha reforma se acaba definitivamente toda duda sobre la posible inconstitucionalidad de los Tribunales Administrativos y en este caso, del Tribunal Fiscal de la Federación.

Tal disposición se encuentra ahora en el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que habla de las facultades del Congreso de la Unión para en este caso, se expidan leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, reforma que fue publicada el 10 de agosto de 1987 en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo fue reformado y adicionado el artículo 116 del ordenamiento

⁵¹ Sánchez Gómez, Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Op cit, p. 446

⁵² Cfr. G. Quijano, Aurora Cortina en *Procedimientos en materia Fiscal y Administrativa. Especialización en materia Procesal Fiscal*. Tomo 3. Primera parte. Op cit., p. 57

antes citado en su fracción IV, donde se facultó en el ámbito local a las constituciones y leyes estatales para poder instituir tribunales de lo contencioso administrativo; actualmente dicha disposición se encuentra contenida en el artículo 116 fracción V.

En 1938 se derogó la Ley de Justicia Fiscal de la Federación y entró en vigor el primer Código Fiscal de la Federación con un gran significado, pues trajo consigo un avance importantísimo en materia tributaria con el primer intento de regular las actuaciones de la Administración Pública en materia fiscal y se mantuvo como órgano del Poder Ejecutivo independiente de cualquier otra autoridad administrativa en su actuación jurisdiccional.

El 1º de abril de 1967, entraron en vigor dos ordenamientos legales el Código Fiscal de la Federación que abrogó al de 1938 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Con estos nuevos dispositivos legales el Tribunal Fiscal experimentó importantes modificaciones ya que en la nueva Ley Orgánica quedó comprendido lo relativo a su ámbito competencial, lo concerniente a su estructura jurídica administrativa interna así como su funcionamiento, dejando reservado al Código Fiscal de la Federación todo lo relativo al aspecto procedimental ante dicho organismo jurisdiccional.

Posteriormente el 30 de diciembre de 1981 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Código Fiscal de la Federación mismo que por cuestiones económicas del país entró en vigor hasta el 1º de abril de 1983, en dicho ordenamiento en su Título VI quedó comprendido lo relativo al procedimiento contencioso administrativo siendo notable lo relativo a las partes en el juicio, la improcedencia y sobreseimiento del mismo, los impedimentos y excusas de los magistrados y peritos, cierre de instrucción, de la sentencia, recurso de reclamación y revisión así como lo relativo a la jurisprudencia.

El 2 de febrero de 1978 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la segunda Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que entró en vigor el 1º de agosto de 1978, cuyo ordenamiento modificó sustancialmente la estructura anterior del Tribunal al integrarse por una Sala Superior y por Salas Regionales, la primera integrada por nueve magistrados incluyendo a su Presidente y las segundas integradas por tres magistrados cada una.

La última Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación fue publicada el 15 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor el 1º de enero de 1996, estableciendo la nueva denominación del Tribunal, es decir Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, regulando su estructura, funcionamiento y marco competencial.

La más reciente reforma fue la publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 1º de diciembre del 2005, donde se deroga el Título VI del Código Fiscal de la Federación para ser integrado en una nueva ley denominada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo misma que entró en vigor el 1º de enero del 2006; dicha ley comprende todo lo relativo al procedimiento jurisdiccional seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con algunas adiciones importantes tales como lo es el Capítulo IX del Título II, denominado Del cumplimiento de la sentencia y de la suspensión, en el que se establece la obligación de cumplir las determinaciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por parte de las autoridades demandadas o de cualquier dependencia o autoridad que estuviera obligada a cumplirlas conforme a los lineamientos establecidos para tal efecto, ya que de contravenir a las sentencias o determinaciones establecidas por el mencionado Tribunal, éste podrá tomar las medidas de apremio correspondientes para hacer cumplir sus fallos.

2.3 NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es formalmente un tribunal administrativo por encontrarse dentro del marco del Poder Ejecutivo.

Materialmente es un órgano jurisdiccional, pues conoce de las controversias suscitadas entre la Administración Pública y los particulares.

Es un tribunal de justicia delegada del Ejecutivo pues la ley le confiere ciertas facultades otorgándole el goce de plena autonomía para emitir sus fallos, ya que no se encuentra supeditado a ninguna autoridad federal, local ni municipal, ni dependencia alguna del Ejecutivo, esto es, el superior jerárquico, es decir el Ejecutivo delega ciertas facultades al Tribunal para que éste emita sus determinaciones de manera autónoma.

Es un tribunal de plena jurisdicción pues cuenta con los medios necesarios para hacer cumplir sus determinaciones así como señalar en sus sentencias las bases conforme a las cuales debe dictarse un nuevo acto administrativo en su caso.

Asimismo es un tribunal de competencia limitada pues se restringe a la competencia que le confiere la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa incluyendo la competencia que le confieren algunas leyes especiales como la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Además es un organismo jurisdiccional colegiado porque se integra de varios magistrados que actúan en la Sala Superior, compuesta ésta por dos Secciones más las Salas Regionales que integran al Tribunal; la organización,

funcionamiento y competencia se rige por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el procedimiento del juicio se sigue de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo aplicándose supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

2.4 ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

El Tribunal se integra por una Sala Superior y Salas Regionales contemplado esto en el artículo 2º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La Sala Superior está constituida por 11 magistrados de entre lo cuales se elige al Presidente del Tribunal; esta Sala actúa en Pleno o en dos Secciones.

El Pleno es integrado por dichos magistrados, bastando la presencia de 7 de sus miembros para que pueda sesionar. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal para hacerlo, el proyecto podrá diferirse en caso de empate para la sesión siguiente y si en dos ocasiones aún no se ha aprobado entonces se cambiará de ponente.⁵³

Cada Sección se integra por 5 magistrados de entre los cuales eligen a su Presidente, basta con la presencia de 4 de ellos para que puedan sesionar y resolver, cabe mencionar que el Presidente del Tribunal no integra las Secciones.

⁵³ Artículos 2º, 12 y 13 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De igual manera que el Pleno, las resoluciones emitidas por las Secciones se toman por mayoría de votos de los presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal para hacerlo. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión y en caso de que no se apruebe un proyecto por dos veces entonces se cambiará de Sección, de conformidad con los artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado teniendo en su primer ejercicio un cargo por 6 años a partir de que son designados, una vez concluido su ejercicio los magistrados de la Sala Superior podrán ser ratificados por única vez y el periodo será de 9 años. En el caso de los magistrados de las Salas Regionales, su primer ejercicio será igual que el de la Sala Superior, es decir, de 6 años y después podrán ser ratificados por otro periodo igual y si al terminarlo fueran nuevamente ratificados, entonces serán inamovibles de acuerdo a los dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal en mención.

Cada Sala Regional está integrada por 3 magistrados, cada uno de ellos tendrá 3 Secretarios de Acuerdos, las faltas temporales de dichos magistrados serán suplidas por el primer Secretario de Acuerdos a excepción de las faltas definitivas que serán suplidas con una nueva designación.

Para que pueda sesionar una Sala es indispensable la presencia de los tres magistrados integrantes y para resolver bastará la mayoría de los votos de acuerdo con el artículo 27 del ordenamiento legal antes invocado.

Las Salas Regionales se dividen en razón del territorio con los límites territoriales que para ello determina la Sala Superior, considerando la carga de trabajo y el requerimiento de administración de justicia, mediante acuerdos que

serán publicados en el Diario Oficial de la Federación; en cada una de las regiones habrá el número de Salas que determine el Pleno de la Sala Superior mediante un acuerdo en donde se establecerá la sede, la circunscripción territorial, distribución de expedientes y la fecha en que empezará a funcionar la sala regional correspondiente de acuerdo con los artículos 28 y 29 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las sesiones, diligencias o audiencias de las Salas Regionales serán públicas, salvo cuando se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exija, las sesiones, diligencias o audiencias que deban practicarse de acuerdo a las leyes serán privadas de conformidad con lo establecido en el artículo 33 del ordenamiento legal antes invocado.

Los Presidentes de las Salas Regionales serán designados en la primera sesión del año, su duración será de un año y no podrán ser reelectos de manera inmediata. En el caso de faltas temporales, los Presidentes serán suplidos por los magistrados de la Sala en orden alfabético. Si la falta es definitiva, la Sala designará nuevo Presidente para concluir el período, pudiendo ser reelecto en el período siguiente de acuerdo a lo estipulado en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las Salas Regionales están divididas en 30 foráneas y 11 Metropolitanas en las regiones y con los límites territoriales siguientes:

- I. Noroeste I, con jurisdicción en el estado de Baja California; con sede en la ciudad de Tijuana, Baja California; (1 Sala)
- II. Noroeste II, con jurisdicción en el estado de Sonora; con sede en Ciudad Obregón, Sonora; (1 Sala)

- III. Noroeste III, con jurisdicción en los estados de Baja California Sur y Sinaloa; con sede en la ciudad de Culiacán, Sinaloa; (1 Sala)
- IV. Norte Centro I, con jurisdicción en el estado de Chihuahua; con sede en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua; (1 Sala)
- V. Norte Centro II, con jurisdicción en los estados de Durango y Coahuila; con sede en la ciudad de Torreón, Coahuila; (3 Salas)
- VI. Noreste, con jurisdicción en el estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del estado de Tamaulipas; con sede en la ciudad de Monterrey, Nuevo León; (2 Salas)
- VII. Occidente, con jurisdicción en los estados de Colima, Jalisco y Nayarit; con sede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco; (3 Salas)
- VIII. Centro I, con jurisdicción en los estados de Zacatecas y Aguascalientes; con sede en la ciudad de Aguascalientes, Aguascalientes; (1 Sala)
- IX. Centro II, con jurisdicción en los estados de San Luis Potosí y Querétaro; con sede en la ciudad de Querétaro, Querétaro; (1 Sala)
- X. Centro III, con jurisdicción en el estado de Guanajuato; con sede en la ciudad de Celaya, Guanajuato; (1 Sala)
- XI. Hidalgo-México, con jurisdicción en los estados de Hidalgo y México; con sede en Tlalnepantla, Estado de México; (3 Salas)
- XII. Oriente, con jurisdicción en los estados de Tlaxcala y Puebla; con sede en la ciudad de Puebla, Puebla; (3 Salas)
- XIII. Golfo, con jurisdicción en el estado de Veracruz; con sede en la ciudad de Jalapa, Veracruz; (2 Salas)
- XIV. Pacífico, con jurisdicción en el estado de Guerrero; con sede en la ciudad de Acapulco, Guerrero; (1 Sala)
- XV. Sureste, con jurisdicción en el estado de Oaxaca; con sede en la ciudad de Oaxaca, Oaxaca; (1 Sala)

- XVI. Peninsular, con jurisdicción en los estados de Yucatán y Campeche; con sede en la ciudad de Mérida, Yucatán; (1 Sala)
- XVII. Metropolitanas, con jurisdicción en el Distrito Federal y el estado de Morelos; con sede en la ciudad de México, Distrito Federal; (11 Salas)
- XVIII. Golfo Norte, con jurisdicción en el estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado; con sede en ciudad Victoria, Tamaulipas; (1 Sala)
- XIX. Chiapas-Tabasco, con jurisdicción en los estados de Chiapas y Tabasco; con sede en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; (1 Sala)
- XX. Caribe, con jurisdicción en el estado de Quintana Roo; con sede en la ciudad de Cancún, Quintana Roo; (1 Sala)
- XXI. Pacífico-Centro, con jurisdicción en el estado de Michoacán, con sede en la ciudad de Morelia, Michoacán. (1 Sala)⁵⁴

El artículo 8º del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa enuncia los órganos, unidades y servidores públicos que integran dicho Tribunal mismos que son enumerados de la manera siguiente:

- I. **ÓRGANOS JURISDICCIONALES**
 - Sala Superior.
 - Secciones de la Sala Superior.
 - Presidencia del Tribunal.
 - Salas Regionales.
 - Presidencia de la Sala Regional.

- II. **SERVIDORES PÚBLICOS JURISDICCIONALES**
 - Magistrados de Sala Superior.

⁵⁴ Consultar la página de Internet: www.tff.gob.mx

Magistrados de Sala.
Secretario General de Acuerdos.
Secretarios Adjuntos de Acuerdos.
Secretarios de Acuerdos de Sala Superior.
Secretarios de Acuerdos de Sala Regional.
Secretario Operativo de Compilación y Sistematización de Tesis.
Coordinador de Secretarios de Acuerdos Auxiliares.
Secretarios de Acuerdos Auxiliar.
Coordinadores de Actuarios.
Actuarios.

III. UNIDADES DE APOYO ESPECIALIZADO

Coordinación General de Apoyo Especializado.
Dirección General de Planeación y Normatividad.
Dirección General de Comunicación Social.
Instituto de Estudios sobre Justicia Administrativa.
Dirección General de Publicaciones.
Dirección General de Informática.
Delegaciones de Informática.

IV. UNIDAD DE APOYO JURÍDICO

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

IV. UNIDADES DE APOYO ADMINISTRATIVO

Oficialía Mayor.
Dirección General de Recursos Humanos.
Dirección General de Programación y Presupuesto.
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
Delegaciones Administrativas de Salas Regionales.
Oficialía de Partes.
Archivo.

VI. ÓRGANO INTERNO DE CONTROL

Contralor Interno.

Dirección de Auditoría.

Dirección de Quejas, Denuncias y Responsabilidades.

Dirección de Evaluación y Control.

- VII. Los mencionados órganos, unidades y servidores públicos, considerados en las fracciones anteriores de éste artículo, para el desempeño de sus funciones, contarán con personal secretarial, administrativo auxiliar, archivistas y el que sea necesario y se encuentre previsto en el presupuesto.
- VIII. El Tribunal contará con los siguientes Comités:
1. Comité de la Información y la Unidad de Enlace, a que se refiere el Reglamento de la Ley Federal de la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
 2. Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y Subcomité de Revisión de Bases, a que se refiere la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Servicios del Sector Público y su Reglamento.
 3. Comité de Bienes Muebles, a que se refiere en la Ley de Bienes Nacionales.

2.5 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Antes de relatar la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cabe precisar que se debe entender por competencia, definición que tomaremos del maestro Cipriano Gómez Lara pues me parece clara y precisa para efectos de este trabajo ya que la define como *el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones.*⁵⁵

⁵⁵ Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Segunda edición, UNAM, México, 1981, p. 157

La competencia puede ser en razón de materia, territorio, cuantía o grado.

A) La competencia por materia es aquella que se establece atendiendo a la función de las normas jurídicas sustantivas que deberán ser aplicadas a los casos concretos ya sea para declarar un derecho o resolver una controversia que se haya presentando a consideración del órgano respectivo.

La competencia por materia en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se determina de acuerdo al artículo 11 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal que a la letra dice:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.*
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.*
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.*
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.*

V. *Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.*

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

VI. *Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.*

VII. *Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.*

VIII. *Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal,*

así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.*
- X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.*
- XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.*
- XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*
- XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*
- XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.*
- XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.*

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

Como indica el artículo antes transcrito, una resolución es definitiva cuando no admite recurso o éste es optativo, sin embargo cuando la Ley correspondiente no indica que el recurso es optativo u obligatorio debe entenderse que es obligatorio y por tanto debe agotarse.

El juicio de lesividad es aquel donde el demandante es la autoridad que promueve la nulidad de una resolución dictada a favor de un particular, siendo este último el demandado en dicho juicio, supuesto contemplado en el artículo antes citado.

Las Salas Regionales conocerán de las fracciones enunciadas en el artículo antes transcrito, salvo la fracción XI pues es competencia de la Sala Superior.

Debe señalarse que la Sala Superior tiene la facultad de atracción para conocer de ciertos juicios que por su materia le son competentes y que son:

- Las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior⁵⁶, excepto la de aplicación de cuotas compensatorias.
- Cuando la resolución que se impugne se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional en el que México esté suscrito, con el fin de evitar una doble tributación o en materia comercial, o bien no se hubiere aplicado a favor del demandante alguno de estos tratados o acuerdos internacionales.
- Establecer por primera vez la interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general así como, fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución hasta fijar jurisprudencia.

La competencia de la Sala Superior será desarrollada más detalladamente en el punto 2.5.1. del presente trabajo.

- B) La competencia en razón del territorio, implica una repartición, distribución, una división en cuanto al espacio geográfico para conocer de un asunto, esto es, se divide el país por regiones atendiendo a circunstancias geográficas, económicas y sociales.

⁵⁶ El artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior señala en diez fracciones las resoluciones contra las cuales se puede interponer recurso de revocación, estas deben ser en materia de marcado de país de origen, las que nieguen permisos previos o bien los cupos de exportación o importación; en materia de certificación de origen; declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de el procedimiento de investigación de marcado de país de origen, permisos previos, cupos de exportación o importación o bien en materia de certificación o, en su caso, se declare concluida dicha investigación sin imponer una cuota compensatoria; contra el acto o resolución que imponga cuotas compensatorias definitivas, entre otras.

Así pues de acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa las Salas Regionales serán competentes para conocer en razón de territorio atendiendo:

- El lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada y en caso de que éstas sean varias, se estará al lugar donde se encuentre la autoridad que dictó la resolución impugnada.
- En caso de que el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.

C) Por razón de cuantía, la competencia se establece de acuerdo a ciertos lineamientos de tipo económico, considerando el monto del asunto.

En este caso la Sala Superior será competente cuando el monto del negocio exceda lo equivalente a 3,500 veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año y vigente en el momento en que se dictó la resolución que se impugna.

D) La competencia en razón de grado, es aquella donde hay diversas instancias en el proceso y presupone una división de tipo jerárquico en los órganos competentes.

Es importante destacar que en materia contenciosa federal no hay competencia por grado, las sentencias definitivas que dicten las Salas Regionales y Superior son revisadas por los Tribunales Colegiados cuando se interpone el recurso de revisión.

2.5.1 SALA SUPERIOR

La competencia del Pleno de la Sala Superior está contenida en el artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuyo contenido en lo que interesa es el siguiente:

. . .

V. Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta Ley, cuando, a petición de la Sección respectiva, lo considere conveniente.

(lo subrayado no esta en el original)

Cabe hacer mención que la fracción anterior enuncia al artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación y es preciso señalar que dicho artículo ha sido derogado del Código Fiscal de la Federación, consecuencia de las últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre del 2005, donde se deroga el Título VI correspondiente al Juicio Contencioso Administrativo, cuyos artículos van del 197 al 263 del citado ordenamiento para ser integrados en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; entonces el artículo 239-A derogado en el Código Fiscal de la Federación es ahora el artículo 48 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mismo que trata del ejercicio de la facultad de atracción que tienen las Secciones o el Pleno del Tribunal para resolver de juicios con características especiales tales como:

- a) La cuantía, esto es, el valor del negocio excede de 3 500 veces del salario mínimo general vigente correspondiente al Distrito Federal.

- b) Por primera interpretación directa de una ley, reglamento o disposición administrativa de carácter general, fijar los elementos que constituyen una contribución, hasta fijar jurisprudencia.
- c) Asuntos que por su materia o conceptos de impugnación se consideren de interés y trascendencia. Entre estos se encuentran los Tratados y acuerdos internacionales así como lo referente a las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior salvo la aplicación de las cuotas compensatorias, como se hizo mención en el punto anterior del presente trabajo correspondiente al 2.5.

La competencia de las Secciones de la Sala Superior se encuentra prevista en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el artículo que a continuación se cita:

Artículo 20. Compete a las Secciones de la Sala Superior:

I. Resolver los juicios en los casos siguientes:

- a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.*
- b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.*

c) *Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.*

III. *(Se deroga).*

III. *Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.*

IV. *Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.*

V. *Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.*

VI. *Las demás que establezcan las leyes*

(lo subrayado no está en el original)

Cabe hacer mención que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa aun no se adecua a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de Diciembre del 2005, ya que la fracción IV del artículo antes citado aun menciona que la jurisprudencia que se fija o se suspende por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de acuerdo a los lineamientos del Código Fiscal de la Federación y la realidad es que ya no está contemplado esto en dicho ordenamiento sino en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en el Título V, que comprende los artículos 75 al 79.

Por otro lado, las facultades conferidas al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están previstas en el artículo 26 de la Ley Orgánica del mencionado Tribunal.

2.5.2 SALAS REGIONALES

Las Salas Regionales se dividen en razón de territorio por regiones como ya ha quedado señalado en el punto 2.3, estando divididas en 21 regiones.

Dichas Salas conocerán del negocio atendiendo al lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada que dictó la resolución que se impugna, o bien, el domicilio del particular cuando éste es demandado.

Las Salas Regionales conocen por materia de los juicios que se inician contra las resoluciones definitivas, las cuales no admiten recurso alguno o bien, éste es optativo y que se enumeran en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como ya ha quedado precisado en el punto 2.5 de la presente investigación, sin embargo haré mención a la última fracción del mencionado artículo.

...

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

(lo puesto en negritas es no está en el original)

Para efectos de la presente investigación la fracción que es de nuestro interés es la XV, pues establece la competencia que se le otorga al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de la impugnación de las resoluciones definitivas por otras leyes, esto es, que si una ley le otorga la facultad a dicho Tribunal para conocer de la impugnación de una resolución definitiva éste será competente para ello, basta con que otra ley le otorgue dicha facultad.

Las primeras cuatro fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal son resoluciones definitivas de naturaleza fiscal y las restantes de índole administrativa.

2.6 JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Antes de entrar al estudio del juicio y de la etapa procedimental del juicio contencioso federal ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debemos señalar las causales de improcedencia y sobreseimiento del juicio.

2.6.1 IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO

El juicio contencioso administrativo es improcedente por las causales y actos previstos en el artículo 8º de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, establecidas en dieciséis fracciones que a continuación se enuncian:

I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

Es decir, el interés jurídico es el derecho legítimamente tutelado de una persona, intransmisible y que solo faculta al titular de ese derecho ejercitar las acciones legales para defender sus derechos cuando los estime afectados o transgredidos, por tanto para que una resolución pueda ser impugnada debe causar un agravio personal y directo.

II. Que no le compete conocer a dicho Tribunal.

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa esta determinada en el artículo 11 de su Ley Orgánica, y si se trata de una sentencia definitiva diferente a las marcadas por dicho apartado, el Tribunal simplemente es incompetente para conocer del asunto.

III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

Sin más palabras se trata de cosa juzgada.

IV. Cuando hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento si no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal, en los plazos que señala esta Ley.

Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.

En otras palabras, solo hay consentimiento cuando no se hace valer impugnación alguna dentro de los 45 días hábiles que señala la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo o dentro del término que señalen las leyes respectivas.

No debe entenderse que un crédito fiscal ha sido consentido por el simple pago del mismo pues sólo se extingue, ya que puede ser impugnado dicho crédito por pago de lo indebido dentro del término legal para ello y no hay consentimiento.

V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

Nos encontramos en el caso de litispendencia y en el supuesto de *subjudice*, es decir "hay una materia pendiente de ser resuelta" ante la autoridad administrativa o ante el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por tanto no puede impugnarse un acto derivado del ya recurrido, pues no tiene el carácter de definitivo por tanto es improcedente su estudio.

VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo conoce de la impugnación de resoluciones definitivas, esto es que no admiten recurso alguno o bien, su interposición es optativa, sin embargo, si la Ley correspondiente no indica expresamente que el recurso es optativo u obligatorio, deberá entenderse que es obligatorio.

VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía.

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 31 de esta Ley.

Hay conexidad y por tanto procede la acumulación cuando habiendo sido impugnada una resolución ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se impugna otra con las siguientes características:

- a) Hay identidad de partes y de agravios;
- b) Las partes y los agravios son distintos pero la resolución impugnada es la misma o bien, se impugna varias partes de la resolución ya impugnada;

- c) Independientemente de las partes y de los agravios, la resolución que se pretende impugnar es antecedente o consecuencia de la ya impugnada.

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

Esto es que la resolución que se pretende impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa haya sido materia de resolución por los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

Otro caso, es que sólo se haya interpuesto amparo ante la autoridad judicial pronunciando su resolución en cuanto al fondo del negocio operando entonces esta causal de improcedencia, de lo contrario al no resolver en cuanto al fondo del negocio no opera dicha regla.

IX. Contra reglamentos.

Pues si bien es cierto el reglamento es obligatorio para un sector determinado, no es una resolución que sea de carácter personal y directo y por tanto no puede ser materia de impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

Los conceptos de impugnación son los agravios, en otras palabras, el razonamiento o argumento del impugnante con el cual pretende demostrar que le afecta la resolución impugnada o combatida por ser ilegal.

Esta causal se configura cuando el promovente no hace valer conceptos de impugnación en el escrito inicial de demanda tendientes a demostrar la ilegalidad de la resolución que combate, en razón de que no señala los preceptos legales ni las circunstancias por las cuales considera es ilegal la resolución que impugna.

XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnados.

No existiendo acto o resolución impugnada entonces no hay materia de estudio.

XII. Que puedan impugnarse en términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.

XIII. Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.

Estos dos apartados hacen referencia al artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, el cual refiere la opción que tiene el particular de acudir y promover el recurso de revocación marcado en la misma Ley, o bien, acudir a la instancia internacional de solución de controversias en materia de practicas desleales como el antidumping y cuotas compensatorias contenidos en tratados o acuerdos internacionales donde México sea parte.

Es por ello que al artículo 97 de la Ley en comento, se conoce con el nombre de opción excluyente, pues si se opta por el recurso de revocación no se acude a los mecanismos internacionales de solución de controversias; pero si se optó por los mecanismos internacionales de solución de controversias, el particular no podrá optar por los medios de impugnación internos, en este caso acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

XIV. Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal.

En otras palabras significa que no puede regresarse a la vía nacional para realizar una impugnación, sí se agotó la vía internacional mediante el procedimiento de resolución de controversias que prevé un tratado internacional.

XV. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre la asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

No es procedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los mencionados actos de cobro y recaudación.

Es decir, una autoridad extranjera determinó un impuesto y para su cobro solicita el auxilio de las autoridades mexicanas conforme la asistencia mutua establecida en los tratados internacionales donde México es parte. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede conocer de las resoluciones que determinen un crédito fiscal por autoridades extranjeras y en tal caso se configura esta causal de improcedencia; sin embargo cabe la impugnación cuando se hayan presentado vicios en los actos de cobro y recaudación.

XVI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley o de alguna ley fiscal o administrativa.

La procedencia del juicio será examinada aún de oficio.

Es decir, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será improcedente para conocer de la impugnación de un asunto cuando así lo establezca expresamente la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo o alguna ley fiscal o administrativa y para ello, el propio Tribunal estudiará la procedencia del asunto aún de oficio.

En cuanto al sobreseimiento del juicio seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el artículo 9º de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo establece que será procedente:

- I. Por desistimiento del demandante.*
- II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que refiere el artículo anterior.*
- III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio si su pretensión es intransmisible o, si su muerte, deja sin materia el proceso.*
- IV. Si la autoridad demandada deja sin efectos la resolución o actos impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.*
- V. Si el juicio queda sin materia.*
- VI. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.*

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

De dicho artículo se desprende que procede el sobreseimiento por desistimiento del actor, cuando se actualice alguna de las hipótesis previstas en el artículo 8º del mismo ordenamiento como causales de improcedencia, la autoridad deje sin efectos la resolución impugnada como es el caso de la negativa ficta, quede sin materia el juicio, exista algún impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo del asunto y por muerte del demandante siempre que la pretensión no sea transmisible, por ejemplo, un servidor público al que se le sigue un juicio por responsabilidad mismo que va a ser inhabilitado y multado por dicha conducta muere, se sobresee parcialmente, pues la inhabilitación no se puede llevar a cabo pero la multa como consecuencia de dicha responsabilidad sigue con la sucesión.

2.6.2 FASES EN EL JUICIO CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVO

En el juicio contencioso administrativo existen dos etapas que se les denominan instrucción y juicio.

2.6.2.1 INSTRUCCIÓN

Esta etapa abarca los actos procesales del Tribunal, de las partes y de los terceros si los hubiere, el desarrollo de la actividad probatoria y la formulación de alegatos, es decir, en dicha etapa se aportan al juicio los elementos necesarios para que el órgano jurisdiccional se encuentre en posibilidad de dictar sentencia. Inicia con la demanda y concluye con el cierre de instrucción.

La presentación de demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no es otra cosa que el ejercicio de la acción donde el actor consigna sus pretensiones y narra los hechos que motivaron la demanda, para tal efecto el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que la demanda debe presentarse por escrito, ante la Sala Regional competente dentro de los plazos establecidos para tal efecto, es decir, dentro de los 45 días siguientes en que haya surtido efectos la notificación del acto o resolución que se impugna o bien, dentro de los 5 años siguientes después de la fecha en que se haya emitido la resolución que se impugna en el caso de las autoridades cuando éstas sean las que demanden la nulidad o modificación de una resolución favorable a un particular. Dichos plazos podrán suspenderse en los casos previstos en el citado artículo.

El demandado deberá contestar la demanda dentro de los 45 días siguientes a aquel en que le haya surtido efectos el emplazamiento con los requisitos y formalidades que establecen los artículos 19, 20 y 21 de la Ley antes citada.

Las pruebas serán aportadas tanto por el demandante como por las autoridades demandadas admitiéndose toda clase de pruebas salvo la confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones y la petición de informes, salvo estos se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las propias autoridades; considerando entonces que se admite la pericial y la testimonial; pruebas que serán desahogadas de conformidad con lo establecido en los artículos 43, 44 y 45 y valoradas en términos del artículo 46 de la Ley mencionada.

Concluida la substanciación del juicio, es decir, que no exista prueba pendiente por desahogarse y nada que impida la resolución del juicio, se notifica a las partes que tienen 5 días para formular sus alegatos, vencido el plazo con o sin alegatos se emite un acuerdo donde se cierra la instrucción.

2.6.2.1.1 INCIDENTES

Los incidentes son figuras jurídicas que tienden a resolver controversias de carácter procesal teniendo relación inmediata y directa con el asunto principal.

La Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo en el Capítulo IV habla de los incidentes que son de previo y especial pronunciamiento, mismos que se caracterizan por suspender el juicio principal hasta en tanto estos sean resueltos. El artículo 29 de la Ley en cita los enumera de la manera siguiente:

- I. La incompetencia en razón del territorio.*
- II. El de acumulación de juicios.*
- III. El de nulidad de notificaciones.*
- IV. La recusación por causa de impedimento.*
- V. La reposición de autos.*
- VI. La interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.*

Las fracciones I, II y IV podrán hacerse valer hasta antes del cierre de instrucción. La III podrá hacerse valer dentro de los 5 días siguientes a aquél en que se conoció el hecho, motivo de la nulidad de notificación. La V es de oficio o a petición de parte, procediendo el levantamiento de un acta por la Sala correspondiente a partir de la cual quedará suspendido el juicio. Y, la VI, a partir de que se tenga conocimiento de alguno de los supuestos indicados en dicha fracción cuya suspensión durará como máximo un año.

El mismo Capítulo IV establece la modalidad de cada uno de los incidentes citados, comprendiendo los artículos del 30 al 39 de la citada Ley y que, para efectos de la presente investigación solo cabe anunciarlos.

La Ley en comento, hace referencia también a otro tipo de incidentes que no quedan integrados a los de previo y especial pronunciamiento por lo que el juicio en trámite continuará sin suspensión alguna. Tal es el caso del incidente de falsedad de documento comprendido en el artículo 36, mismo que podrá hacerse valer hasta antes del cierre de instrucción y el de suspensión de la ejecución del acto impugnado señalado en el artículo 28 de la Ley pudiéndose solicitar hasta antes de que se dicte sentencia.

2.6.2.2 JUICIO

Esta etapa contempla todos los actos procesales mediante los cuales se emite la sentencia respectiva poniendo fin al juicio, siguiendo los lineamientos establecidos en los numerales 49, 50, 51, y 52 del ordenamiento legal antes invocado, en los que se establece el plazo en que deberá emitirse dicha resolución, pudiendo ser por mayoría de votos o por unanimidad, el sentido de la sentencia, su fundamentación, las causales de ilegalidad de la resolución impugnada así como los efectos de la sentencia.

Dentro de esta etapa se incluyen los recursos que se pueden interponer contra las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pudiendo ser el recurso reclamación y el de revisión para el caso de las autoridades o bien, el amparo directo para el caso de los particulares.

El recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo procede contra las resoluciones que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o de alguna prueba; decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; o bien, admitan o rechacen la intervención de un tercero en el juicio.

Dicho recurso deberá interponerse dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate ante la Sala o Sección correspondiente; hecho lo anterior se correrá traslado a la contraparte para que en 5 días manifieste lo que a su derecho convenga transcurrido dicho término la Sala resolverá dentro de un termino de 5 días.

Excepcionalmente, podrán impugnarse por recurso de reclamación las sentencias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, dentro de los 5 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, esto será mediante escrito presentado ante la Sala Regional respectiva para que ésta a su ordene correr traslado a la contraparte para que en un termino de 5 días manifieste lo que a su derecho corresponda, hecho que sea, la Sala Regional remitirá a la Sección de la Sala Superior que por turno corresponda, dentro de las 24 horas siguientes copia certificada de la demanda, de la sentencia recurrida, de su notificación y del escrito de reclamación con el sello de recibido conteniendo la fecha y hora; para que posteriormente la Sala Superior resuelva dentro de los 5 días siguientes, lo anterior con fundamento en lo dispuesto por el artículo 62 de Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

El recurso de revisión señalado en el artículo 63 de la Ley en cita, procede para impugnar las resoluciones definitivas que decreten o nieguen el sobreseimiento y contra las sentencias definitivas que dicten las Salas Regionales o Superior dentro de los supuestos referidos en el aludido artículo. Dicho recurso podrá ejercitarlo la autoridad mediante su unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación correspondiente, por escrito dirigido al Tribunal Colegiado de Circuito competente y presentado ante el Pleno, la Sección o Sala Regional respectiva como autoridad responsable; la autoridad recurrente deberá anexar una copia para cada una de las partes que intervinieron en el juicio y una más para el expediente;

se emplazará a las partes para que en 15 días comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito a deducir sus derechos.

Como ha quedado anotado, el recurso de revisión es un medio impugnativo para la autoridad. Para el caso de los particulares es el amparo directo, procedente contra las resoluciones definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de igual manera deberá presentarse dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación correspondiente, acompañando copias del escrito para cada una de las partes que intervinieron en el juicio y presentado ante la autoridad responsable para que ésta a su vez lo remita al Tribunal Colegiado de Circuito competente.

En el caso de que se haya interpuesto amparo y recurso de revisión contra una misma sentencia, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo conocerá también del recurso interpuesto, resolviendo en una misma sesión a ambos.

CAPÍTULO 3 LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

3.1 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

El concepto de responsabilidad lo encontramos en diferentes campos no sólo en el jurídico pues se usa en el ámbito moral, religioso así como en el lenguaje ordinario.

La palabra responsabilidad proviene del latín *sponsor* que significa el que se obliga por otro. A su vez, la palabra responder proviene del latín *respondere* que significa hacer frente, prometer, merecer o pagar; la palabra responsable viene del latín *responsum* significa el obligado a responder de algo o de alguien. De esta forma las palabras responsabilidad y responder se refieren entonces, a una situación de hacer frente de una persona hacia otra, esperando cierto comportamiento. El vocablo de responsabilidad se encuentra también relacionado con *spondere* palabra utilizada cuando alguien asumía una obligación.⁵⁷

El empleo de la palabra responsabilidad en el lenguaje ordinario es muy amplio y aunque relacionado con el significado de *spondere* y *respondere* puede tener otro alcance.

En la esfera jurídica la responsabilidad va encaminada a una obligación reparadora o sancionadora, según sea el caso, que es generada por la realización de un acto ilícito de hacer o no hacer, es decir, por la acción u omisión de un acto, lo cual produce una ruptura en el marco normativo.

⁵⁷ Cfr. Tamayo y Salmorán, Ronaldo. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, UNAM, México, 2001, p. 3348-3349

En el ámbito jurídico hay diferentes tipos de responsabilidad, mismos que serán materia de estudio en el siguiente punto.

3.2 TIPOS DE RESPONSABILIDAD EN GENERAL

3.2.1 RESPONSABILIDAD DIRECTA

Es aquella donde no hay intermediarios, se ocasiona un daño a una persona y se responde directamente frente a la víctima.

El Estado como ente abstracto actúa a través de sus órganos, los cuales necesitan de personas físicas para poder desarrollar su actividad y llevar a cabo las tareas que tienen encomendadas y asignadas mediante un ordenamiento jurídico; dichas personas denominadas servidores públicos, siempre que desarrollen su actividad dentro de las funciones públicas se configura como actividad propia del Estado y por tanto, deben ser atribuidas a éste las consecuencias derivadas de la actividad del servidor público como propio pues él, o sea, el Estado es el responsable directo de resarcir los daños ocasionados por actividades de sus servidores públicos.

3.2.2 RESPONSABILIDAD SUBJETIVA

La responsabilidad subjetiva esta basada en la existencia de la culpa del servidor público causando un daño al particular como consecuencia de su conducta.

En otras palabras, el servidor público es el responsable por actuar lícita o ilícitamente ocasionando un daño al particular existiendo la culpa del servidor público como elemento primordial para que la responsabilidad sea subjetiva.

3.2.3 RESPONSABILIDAD OBJETIVA

Es aquella que se basa en un hecho material esto es, se causa un daño a una persona independientemente de que haya culpa, dolo o bien, sea consecuencia de una conducta antijurídica.⁵⁸ Lo único que se requiere para que exista responsabilidad objetiva es un daño causado como consecuencia de una conducta; así pues, está la posibilidad de causar un daño por emplear sustancias o aparatos peligrosos y que a pesar de haber tomado las precauciones debidas y necesarias para que no suceda éste se ocasiona, o en el caso de un accidente automovilístico, un choque, donde un automóvil en movimiento se estrella frente a otro que se encuentra estacionado, se ocasiona un daño material en el auto estacionado.

La responsabilidad objetiva del Estado se da cuando los servidores públicos como representantes del Estado, ocasionan un daño a un particular sin tener el deber jurídico de soportarlo, lo que significa, que independientemente de que el actuar de un servidor público sea lícito o no, doloso o no, regular o irregular, le ocasiona un daño al particular, es decir se basa en un hecho material, causar un daño.

⁵⁸ Cfr. Carreras Maldonado, María en el Nuevo Diccionario Jurídico del Instituto de Investigación de las Ciencias Jurídicas. Porrúa, UNAM, México, 2001, pp. 3367-3369

3.2.4 RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA

La responsabilidad subsidiaria es una vía de acción para el resarcimiento de daños, lo que significa que podrá hacerse efectiva siempre que el responsable primario, en este caso el servidor público, no tenga bienes suficientes o no tenga para responder del daño causado al perjudicado, demostrada que sea tal insolvencia entonces, se acudirá en segundo término para ejercer este derecho contra el Estado.

Un ejemplo más de éste tipo de responsabilidad lo encontramos en la figura del arrendamiento cuando se presenta la insolvencia por el arrendatario para cubrir los adeudos derivados del arrendamiento, entonces se actúa contra el fiador como responsable subsidiario del arrendatario.

3.2.5 RESPONSABILIDAD SOLIDARIA

La responsabilidad solidaria en pocas palabras es aquella donde uno o todos los acreedores exigen de todos sus deudores o de cualquiera de ellos el pago total o parcial de una deuda. Lo cual implica demandar a uno o a todos los deudores (servidor público y/o Estado) de la reparación del daño causado de manera ilegal.

A diferencia de la responsabilidad subsidiaria, la responsabilidad solidaria es aquella donde hay una responsabilidad directa, esto es de manera ejemplificada, el servidor público ocasionó un daño a un particular y en el entendido de que el Estado es responsable directo del servidor público, se puede demandar inmediatamente al Estado o al servidor público o bien, a uno y otro, según la opción que decida el particular dañado para que se responda de los daños ocasionados por el servidor público. Tanto el Estado como el servidor público se convierten en deudores directos del particular afectado por el daño ocasionado por

éste último, la responsabilidad solidaria da la posibilidad de exigir su cumplimiento a cualquiera de los deudores y siendo el Estado deudor, entonces puede demandarse.

3.2.6 RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL

La responsabilidad civil se divide en contractual y extracontractual o aquiliana. La primera es aquella que proviene de la violación de un contrato* y consiste en la obligación de indemnizar al acreedor el perjuicio que le causa el incumplimiento del mismo o su cumplimiento tardío o imperfecto, lo cual supone una obligación anterior, por el vínculo jurídico preexistente.

En esta responsabilidad existe una sanción comprendida en la ley y es la de indemnizar a la persona perjudicada por el incumplimiento de una obligación anterior, lo cual constituye uno de los efectos que la ley atribuye a la fuerza obligatoria de los contratos.⁵⁹

3.2.7 RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL

En este tipo de responsabilidad hay un hecho ilícito y como su nombre lo indica, no deriva de algún contrato lo que supone la ausencia de una obligación ya que la responsabilidad extracontractual se produce entre personas jurídicamente extrañas pero, es el hecho ilícito el que genera la obligación de reparar el daño causado por no tener la obligación legal de generarlo una persona o bien, la obligación legal de tolerarlo.

* Entiéndase por contrato el acuerdo de voluntades de dos o más personas que producen o transfieren derechos y obligaciones de conformidad con el artículo 1793 del Código Civil Federal.

⁵⁹ Consultar página de Internet www.udp.cl

Entonces pues queda puntualizado que no hay vínculo previo entre las partes, es decir, entre el responsable y el dañado.

3.3 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Es extracontractual, objetiva y directa, cuya finalidad es que el Estado indemnice a los particulares que hayan sido lesionados en sus bienes y derechos de una manera antijurídica con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado.

Entendiéndose por actividad administrativa irregular aquella cause daño a los particulares en sus bienes y derechos sin tener la obligación jurídica de soportarlo por no existir fundamento jurídico alguno que lo legitime.

3.3.1 ORIGEN DE LA INSTITUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Hasta antes del siglo XIX, no se concebía que el Estado o bien la forma primitiva de organización que representaba a la colectividad, pudiera ser responsable de los daños y perjuicios que su actividad o agentes pudieran causar a los particulares, pues el monarca era el soberano y por tanto no había autoridad alguna que pudiera juzgarlo, el Estado era irresponsable y omnipotente pues casi todos los habitantes eran esclavos y los hombres libres que había, ocupaban un lugar en la magistratura como miembros de la ciudad con la característica de que no tenían derechos individuales diferentes a los del Estado. Es por ello que a esta etapa se le conoce como irresponsabilidad del Estado, en la cual surgen frases

como la voluntad del rey es la ley, el rey no se equivoca, el rey no puede ser juzgado y *the king can do not wrong*, esta última frase adoptada por los ingleses y de gran significación pues sintetizó la imposibilidad de hacer responsable al monarca por los daños ocasionados a los particulares y en la actualidad la misma es sinónimo de la etapa denominada irresponsabilidad del Estado.⁶⁰

El primer indicio que hubo para hacer responsable al Estado fue la Teoría del Fisco, pues con ésta se tuvo la posibilidad de demandar a la autoridad mediante el *Fiscus* o Fisco ante los tribunales siempre que el litigio fuera de carácter patrimonial. El Fisco representaba a una persona moral del Derecho Civil a diferencia del Estado, considerado a éste como persona jurídica del derecho Público y a quien no se podía demandar; mientras que el Fisco era demandado como un particular motivo por el cual le eran aplicables las disposiciones del derecho común.⁶¹

A partir de la primera guerra mundial se inicia el quiebre de la irresponsabilidad del Estado para dar entrada a la segunda etapa dentro de la evolución de la responsabilidad estatal y es la denominada responsabilidad del funcionario; llamada así porque se responsabilizó personalmente a los agentes de la administración pública de los daños y perjuicios que causarían con su actuación, ya que se pensaba que el funcionario era el único individuo que actuaba fuera de la ley y no el Estado, pues éste para satisfacer el bien común actuaba por medio de sus funcionarios y dentro de un mandato de ley; motivo por el cual el Estado no era responsable de los daños ocasionados sino el agente público por haber quebrantado la ley.

⁶⁰ Cfr. Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad patrimonial del Estado*. Segunda edición, Porrúa, México, 2000, p. 52; Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. p. 1; Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo. Segundo curso*. Op cit, p. 159; Cfr. Roldán Xopa, José. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. ITAM, México, 2000, p. 2.

⁶¹ Cfr. Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Op cit, p. 53

Sin embargo, a pesar de haber implantado el sistema de responsabilidad del funcionario no fue suficiente, ya que el afectado no siempre podía cobrar su indemnización por los daños que se le habían ocasionado en razón de no haberse contemplado la insolvencia económica del funcionario y aun cuando el agente público obrara en términos de sus funciones apegado a la ley ocasionara daños, en este último de los casos, el agente no era responsable ni tampoco el Estado, sin embargo se le ocasionaba un daño al particular y se dejaba a éste en estado de indefensión, motivo por el cual, posteriormente el consejo de Estado Francés estableció que la falta del agente podía ser de servicio o personal. Señalando que había falta de servicio cuando el agente público en cumplimiento de sus obligaciones y sin salir de sus atribuciones ocasionaba un perjuicio por negligencia, error u omisión vinculado al servicio, siendo responsable el Estado por ésta falta. Y por el contrario, existía falta personal cuando el agente público se extralimitaba de sus funciones, dejándose llevar por sus pasiones, caprichos o sus preferencias respondiendo éste por sus actos.

En otras palabras, existía falta por dos culpas diferentes una meramente personal donde era responsable el agente público y otra impersonal por el servicio administrativo donde respondía el Estado. Por ejemplo, un militar que sustrae un vehículo del ejército debido a la negligencia con que eran guardados dichos vehículos; y por otro lado, un agente de la administración ebrio que maneja un automóvil oficial en un estado imperfecto. Con el ejemplo anterior se presenta una y otra falta, pero en el caso de que se presentaran las dos faltas, tanto la personal como la del servicio administrativo en un mismo acto, entonces la persona afectada podría escoger entre demandar a la Administración para que respondiera el Estado por la vía administrativa, o bien, en demandar al funcionario para que éste respondiera vía ordinaria o demandar a los dos pero sin derecho a obtener dos indemnizaciones, sino sólo una.⁶²

⁶² Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos del Derecho Administrativo. Segundo Curso*. Op cit, p. 162.

Esta tercera etapa siendo que es responsabilidad parcial del Estado es solo subsidiaria, esto es que el Estado sólo responderá en caso de que el agente público resulte responsable e insolvente.

La cuarta etapa y última dentro de la evolución de la institución de la responsabilidad del Estado es precisamente la responsabilidad directa de dicho órgano, ésta se da por una falta o falla en el servicio público sin que exista culpa por parte del responsable.

Hay ocasiones en que el Estado es responsable sin que haya incurrido en culpa, por haber incumplido simplemente con alguna de sus obligaciones, es decir, no ejercer la función pública, que ésta funcione mal, no haya funcionado, o bien, ha funcionado de manera tardía o incorrecta o inclusive habiéndose ejercido en forma adecuada y oportuna se causó perjuicio a alguien; dicha responsabilidad no depende por falta del agente.

3.3.2 SISTEMAS REPRESENTATIVOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

3.3.2.1 SISTEMA ANGLOSAJÓN

A) Sistema Inglés

Primeramente se encontraba *the king can do not wrong*, es decir que el rey no cometía ilícitos habiendo prevaleciendo una irresponsabilidad, posteriormente vino otro principio *non suability*, éste reconocía una inmunidad judicial a la Corona sin embargo, para poder demandarla debía tenerse el permiso de la propia Corona con un *fiat justicia*, requisito sin el cual la litis no quedaba fija.

Con el paso del tiempo se incrementaron los daños causados a los particulares por lo que la Administración estableció el sistema del acusado nombrado, para lo cual era designado un funcionario para que éste fuera el demandado aunque detrás de él, se encontraba la propia Corona quien sufragaba los gastos correspondientes.

Después, vino una ley denominada *Crown Proceedings Act* en 1947, la cual se asemejó a la Teoría del Fisco ya que la Corona era tratada como un particular, es decir podía demandársele tanto por el incumplimiento de sus obligaciones como por los daños de sus agentes.

B) Sistema Estadounidense

Igual que el sistema anterior, prevaleció *the king can do not wrong* de manera sorprendente porque nunca hubo rey, sin embargo así se encuentra en la doctrina lo cual se respeta.⁶³ También coincide con el Sistema Inglés en cuanto que el Estado no podía ser demandado sin su consentimiento.

Sin embargo, los reclamos de los particulares aumentaron y obligaron al Congreso a constituir una Corte de Reclamaciones *Court of Claims* en 1855, durante sus primeros ocho años de vigencia los fallos que resultaban condenatorios para el Estado no eran pagaderos, hasta que el Congreso a petición del Secretario del Tesoro, hizo una provisión de fondos para esta actividad.

La Corte de Reclamaciones constituida no conocía de la responsabilidad patrimonial ni de actos o hechos generados de una actividad extracontractual, para ello, era necesario que el Congreso aprobara leyes privativas para lograr la restitución de los daños sufridos. Fue entonces expedida la Ley de 1922, que facultaba a los particulares para que acudieran a los diferentes Departamentos del

⁶³ Cfr. Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Op cit, p. 55.

Ejecutivo para ser indemnizados por un monto de hasta mil dólares, siempre que el daño causado fuera a su propiedad y no a alguna persona y que dicho propietario conviniera que su asunto estaba concluido con el Departamento correspondiente.

Posteriormente la Corte se convierte en un auténtico Tribunal, pues resolvía controversias de poca cuantía a través de la ley *Small Tort Claims Act* de 1946.

Los ordenamientos anglosajones fueron menos desarrollados que los existentes en Francia y España como veremos en los puntos 3.3.2.4 y 3.3.2.5.

3.3.2.2 SISTEMA ALEMÁN

Alemania adoptó un sistema de responsabilidad indirecta, pues su artículo 839 del Código Civil establecía que el funcionario era el responsable si actuaba de manera dolosa o culposa ante un tercero, teniendo la obligación de indemnizarlo por el daño causado y le era imputable la responsabilidad por culpa sólo si el afectado no podía obtener indemnización de otra forma.

Posteriormente el artículo 131 de la Constitución de Weimar de 1919, incorporó al Estado la responsabilidad por infracciones de sus funcionarios; al respecto el jurista alemán Ernest Forsthoff, señaló que el traspaso de la responsabilidad del funcionario al Estado, fue debido a que éste último forma a sus funcionarios, les da colocación en sus puestos y además es quien tiene la disciplina en sus manos, es por ello que se obligó a compensar los daños ocasionados.

Después de tres décadas, la Ley Fundamental de Bonn ratificó el criterio anterior en su artículo 34, estableciendo que la responsabilidad por la violación a los deberes de la función pública recaería sobre el estado u organismo a cuyo servicio se encontrara el agente público.

Cabe señalar que en la Ley Federal del 26 de junio de 1981 se estableció un sistema de responsabilidad patrimonial directa del Estado, pero no objetiva, sin embargo, dicha ley fue declarada inconstitucional frustrando así el avance en tal institución.

3.3.2.3 SISTEMA ITALIANO

Para 1848, no había precepto constitucional que pudiera consagrar la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado o de sus agentes públicos.

Fue hasta 1948 que la Asamblea Constituyente aprobó el artículo 28 Constitucional, en el cual se estableció como responsable a los funcionarios y agentes del Estado que realizaran actos lesionando derechos, de conformidad a las leyes administrativas, civiles y penales.

3.3.2.4 SISTEMA FRANCÉS

Dicho sistema es el pionero de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Igual que los demás países se encontró la irresponsabilidad del Estado hasta mediados del siglo XIX, aunque con una característica establecida en ley y que era el deber de reparar ciertos daños ocasionados con motivo de guerra, situación que no acontecía en los demás sistemas.

Posteriormente, los daños ocasionados por los funcionarios públicos podían ser exigibles por los afectados ante los tribunales ordinarios, vía civil, salvo los daños ocasionados por guerra, esta etapa se ha conocido como responsabilidad de los funcionarios públicos; debe referirse que para que el particular afectado pudiera demandar al funcionario, antes debía pedir autorización al Consejo de Estado para proceder contra él, acreditando la falta personal del agente público, ya que de no hacerlo se violentaba el principio de separación de poderes; esto último, se asemeja a la autorización previa en el sistema inglés respecto de la Corona y es precisamente la autorización administrativa previa el indicio de lo que se llamaría después el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado en Francia.

En caso de que no se pudiera acreditar que el daño fue ocasionado por el agente público los daños se reputarían causados por una falta del servicio, de carácter impersonal respondiendo el Estado pero no por la vía civil sino ante los tribunales administrativos.

Posteriormente, la responsabilidad del agente por falta personal, se reduce a que ésta se haya producido con intención grave o especial, fuera de estos casos se hablaría de una responsabilidad directa a la Administración.

Un precedente que sin duda marcó el inicio de la separación entre la vía ordinaria civil y la administrativa es el *arrêt Blanco* de 1873, donde el juzgador dispuso que la responsabilidad patrimonial de la Administración no podía regirse por las normas establecidas en el derecho común, es decir por el Código Civil, donde se regulan las conductas entre los particulares, ya que tenía que ser por medio de otras reglas especiales que conciliaran los derechos del Estado con los particulares.

El sistema francés en la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado descansa en una falta objetivada que nada tiene que ver con la culpa, es

decir una falta del servicio que no es necesario individualizar; sin embargo, se consideró que cuando se ocasionara un daño a un particular podía haber más de una falta, es decir, una de servicio y otra personal, lo que daba origen a una acumulación de faltas o conocido también como acumulación de responsabilidades, con lo cual se superaba la insolvencia en que podía caer el agente público.

Lo anterior, muestra el tipo de avance que ha tenido Francia en la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado de manera progresiva a diferencia de otros países, pues éste es uno de los más avanzados y que por ello sería difícil que se implantara en otro país, ya que cada uno tiene un avance diferente pues no solo depende del sistema jurídico sino también del factor económico y social.

3.3.2.5 SISTEMA ESPAÑOL

España ha tenido una evolución gradual en el sistema de responsabilidad del Estado al igual que otros países, viéndose influenciado por principios rectores de dicha responsabilidad en Francia, sin embargo, los juristas españoles han jugado un papel muy importante en impulsar legislaciones bien estructuradas en esta materia principalmente durante el siglo pasado, estableciendo de manera expresa la responsabilidad del Estado en leyes como la de lo Contencioso de 1888 respecto a la inejecución de sentencias firmes e indemnización a los condenados posteriormente absueltos; de Instrucción de Sanidad de 1904 en relación a la destrucción o deterioro de objetos cuando era exigible la garantía de desinfección; de Uso de Armas de 1945, en cuanto a la indemnización por muerte o incapacidad por el uso de armas por militares y personal del orden público.

Sin embargo, no todas las leyes que regulaban los servicios públicos establecían un régimen de responsabilidad, pues había otras que la negaban tal es el caso del reglamento del servicio postal.

La vía ordinaria civil no resolvió el problema de los particulares lesionados por la Administración Pública a pesar de que posteriormente el particular para reclamar los daños tuvo que demandar directamente al funcionario responsable.

En 1904 entro en vigor una ley denominada Ley Maura, la cual exigía al particular afectado que antes de demandar al funcionario responsable, hiciera esta petición de manera previa y por escrito mediante un recordatorio previo, ya que sin éste no podría ejercitar acción legal alguna contra el funcionario y es por ello que autores como Garrido Falla, García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, concluyen en que se llega a una situación de irresponsabilidad del Estado.

En 1931, se instituyó en la Constitución Republicana la responsabilidad subsidiaria del Estado y de corporaciones públicas, hasta después de la guerra civil española es que se estableció la responsabilidad directa en ciertos supuestos y la subsidiaria en otros, sin embargo, se considera que se da una verdadera transformación en dicha institución cuando se expidió la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 pues con esta se desborda, ya que fuera del supuesto de la expropiación, se reguló la responsabilidad civil de la Administración.

La culpa es uno de los elementos indispensables en materia de responsabilidad civil sin embargo, se limita a los bienes y derechos expropiables dejando fuera las indemnizaciones con motivo de daños físicos a las personas e incluso la vida misma.

Posteriormente, se expidió el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, después la Ley de Régimen Jurídico de la Administración en 1957 que viene a complementar la Ley de Expropiación Forzosa y es en la Constitución Española de 1978 cuando se eleva a nivel constitucional la garantía de los administrados a ser indemnizados.

En 1992 se expidió la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común incorporando algunos artículos de la responsabilidad de las Administraciones Públicas y de las autoridades y demás personal a su servicio, dicha ley derogó sólo algunos artículos de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

En marzo de 1993, se aprobó el Reglamento de los Procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial y derogó el Capítulo II del Título IV del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa de 1957.

Así pues, España es uno de los regimenes más avanzados en materia de responsabilidad del Estado, sin embargo, su perfeccionamiento aun no acaba y continúa principalmente en la doctrina y en la jurisprudencia.

3.4 PRECEDENTES EN MÉXICO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

En los dos siguientes puntos se enunciarán los ordenamientos jurídicos que constituyeron un antecedente para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado partiendo del año de 1821.

3.4.1 DISPOSICIONES NORMATIVAS ANTERIORES A 1910

El antecedente más remoto es la orden del 25 de octubre de 1821, la cual estableció la reunión y clasificación de escrituras y documentos para reorganizar el crédito nacional, cuando apenas había triunfado del ejercito trigarante.

El 23 de febrero de 1822 se expidió la Ley de pensiones para viudas y huérfanos de los soldados insurgentes y españoles, pues los legisladores consideraron en ese entonces obligatorio reconocer una pensión para los familiares de los que habían muerto en defensa de una causa pública. El Estado con dicha ley, asume la responsabilidad de los daños causados a extraños y enemigos como es el caso de los españoles.

El Decreto de 28 de junio de 1824 por el cual el Estado se reconoció responsable de las deudas contraídas por el Gobierno de los virreyes hasta el 17 de septiembre de 1810.

De 1834 a 1849 se expidieron diferentes leyes por las cuales el Estado se responsabilizó con terceras personas que resultaron afectadas por algunas expediciones que tuvieron lugar en diferentes estados de la República, tal es el caso del Decreto del 23 de abril de 1834 por el cual se indemnizó a Federico Doring de las pérdidas que sufrió con motivo de la expedición contra los españoles en Tampico; también lo es el acuerdo del 10 de noviembre de 1836 con el cual se repara a unos súbditos de S.M.B. por las pérdidas que sufrieron motivo de la toma de Zacatecas en 1835; asimismo, el 2 de mayo de 1849 el Gobierno ofreció indemnizar al Convento de la Cruz de Oro por los daños sufridos con motivo del incendio de pólvora de 1849.

El Decreto de Don Juan Álvarez de 1855 conocido también como Ley de Reclamaciones, por el cual se reconocieron las deudas contraídas por los caudillos principales que participaron en la Revolución mandándose liquidar; el objeto de los legisladores al expedir dicho decreto fue indemnizar a las víctimas por los daños causados por acciones bélicas, en este caso los acreedores de los caudillos.

Asimismo el 11 de febrero, 25 de marzo y 17 de diciembre de 1860, se expidieron en Veracruz las Leyes de Juárez mediante las cuales se ordenó la indemnización a las víctimas por los daños en bienes muebles e inmuebles durante el bombardeo en dicho estado.

Básicamente las leyes que fueron expedidas hasta ese entonces tuvieron por objeto indemnizar a las víctimas por los daños ocasionados por los enfrentamientos armados acontecidos en diferentes Estados de la República, pero de ningún modo se pensó en la necesidad de comprobar si hubo culpa en el ejercicio de la función de guerra, únicamente se contempló el daño ocasionado y se reparó por lo que se basó en el principio de responsabilidad objetiva.

3.4.2 DISPOSICIONES NORMATIVAS POSTREVOLUCIONARIAS

En 1911 se expidió la Ley de Reclamaciones sin embargo no tuvo mayor trascendencia debido a su imprecisión por lo que posteriormente fue sustituida por la Ley de Reclamaciones de 1917.

En 1911 se expidieron los Decretos de 31 de mayo y 30 de julio por los cuales se creó la Comisión Consultiva de Indemnizaciones por los daños producidos en la revolución de noviembre de 1910, Comisión que fue complementada con el Decreto de 1913.

Posteriormente, el 24 de noviembre de 1917, Venustiano Carranza expidió la Ley de Reclamaciones que sustituyó a la de 1911. En dicha ley se establecieron dos Comisiones, la primera de ellas con el objeto de establecer la responsabilidad del Estado por daños sufridos en la persona o propiedad del particular como consecuencia de las revueltas suscitadas de 1910 a 1917; mientras que la segunda Comisión conocía de las apelaciones hechas por los extranjeros contra el fallo de la primer Comisión. Hay que mencionar que las reclamaciones que se pretendían hacer valer debían estar fundadas en el daño causado por las fuerzas revolucionarias reconocidas por el Gobierno o el Ejército Federal en ejercicio de sus funciones y en lucha y de acuerdo a la Ley, no podía reclamarse un perjuicio entendiéndose el mismo como la ganancia o beneficio futuro que se dejó de percibir con motivo del daño causado. La Comisión concedora de las reclamaciones era dependiente de la Secretaría de Hacienda y de acuerdo a la Ley, al hacer valer el particular la reclamación ante la Comisión correspondiente debía entenderse que renunciaba a hacer una reclamación judicial, ya que por disposición de ley así estaba regulado, por lo que contra la resolución dictada por la Comisión en la reclamación solo cabía el amparo.

La Ley de Reclamaciones no imputaba claramente la responsabilidad del Estado, pues solo hablaba de la relación entre el daño y el acto que lo ocasionó, en este caso por las fuerzas revolucionarias o militares en ejercicio de sus funciones; por lo cual se interpreta que era seguido un principio objetivo.

Es hasta el 28 de diciembre de 1917 que se expidió el Reglamento de la Ley de Reclamaciones que creó la Comisión de Reclamaciones.

Con posterioridad, se expidió la Ley de Reclamaciones de 30 de agosto de 1919 con el objeto de reformar la de 1917, sin embargo puede decirse que terminó abrogándola con el fin de reglamentar los daños causados por muerte o lesiones. La ley de 1919 sentó las bases que servirían más tarde para la constitución de las Comisiones Mixta General y Especial de Reclamaciones.

Como hemos referido desde la consumación de la Independencia de México han existido disposiciones legales que han regulado casos específicos donde el Estado ha sido responsable, sin embargo, han surgido otras disposiciones que han cobrado mayor importancia en materia de responsabilidad, tal es el caso de la Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936, la cual tiene por objeto la *ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad*.⁶⁴ Dicha Ley establece la más importante limitación al derecho de propiedad, así como una indemnización por el bien expropiado, la cual será determinada de acuerdo al equivalente del valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

Asimismo tenemos a la Ley de Vías Generales de Comunicación publicada en el Diario Oficial el 19 de febrero de 1940. Esta Ley establecía dos supuestos de responsabilidad patrimonial, mismos que fueron derogados con la Ley de Aviación Civil publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995, sin embargo como antecedente cabe anunciarlos, el primer supuesto era respecto a los daños causados a terceros derivados de la operación de una aeronave y el segundo supuesto refería los remitentes de correspondencia. Sobre el primer punto se establecía que cuando una aeronave estuviera en operación ya fuera en tierra o durante el vuelo bajo sus propios medios motores y causará algún daño a las personas o cosas habidas en su superficie, entonces habría lugar a responsabilidad, tan sólo con el hecho de establecer la existencia de un daño y su origen; la responsabilidad recaería sobre el dueño o poseedor de la aeronave, el indemnizaría al perjudicado por los daños ocasionados, en caso de que los propietarios de la aeronave fueran dos personas, estas responderían solidariamente por los daños ocasionados. Mientras que el segundo supuesto enunciado, era respecto de los derechos de los remitentes, la Ley de Vías

⁶⁴ Artículo 2 de la Ley de Expropiación.

Generales de Comunicación establecía cuales eran los derechos y en materia de indemnizaciones señalaba los supuestos, lo que implicaba una limitante en la responsabilidad, sin embargo tales supuestos también fueron derogados en este caso por la Ley de Servicio Postal Mexicano en diciembre de 1986.

El 31 de diciembre de 1941 fue publicada la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal la cual constituyó un intento de gran trascendencia en materia de responsabilidad directa del Estado, sin embargo, por falta de operatividad técnica aunado a su deficiencia es que fue abrogada en 1988. Dicha Ley fue expedida por iniciativa de Antonio Carrillo Flores, el entonces presidente Ávila Camacho y su Secretario de Hacienda Eduardo Flores, en el sentido de que era injusto que se hubieran concluido con las reclamaciones extranjeras y no fueran atendidas las reclamaciones de los nacionales. La Ley en comento fue expedida con trece artículos y cuatro transitorios, cuyo objeto fue depurar y reconocer obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal durante un periodo determinado correspondiente del 1º de enero de 1929 al 31 de diciembre de 1941, sin embargo, debido a sus deficiencias no fue aplicada como se había previsto razón por la cual el número de casos presentados no ascendieron a 10, motivo por el cual el ordenamiento legal citado en el presente párrafo fue derogado durante la gestión del presidente Miguel de la Madrid Hurtado el 14 de enero de 1988.

Sin duda la Ley de Depuración de Créditos abrió una brecha respecto a la responsabilidad directa del Estado y aunque fue derogada y pareciendo con ello un retroceso a dicho avance, fue sembrado en nuestro país dicho sistema dejando una semillita que hasta el año 2005 vuelve a surgir.

Posteriormente el 25 de agosto de 1959, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, cuyo objeto fue obligar a Petróleos Mexicanos a indemnizar a los particulares convencionalmente o de acuerdo a lo

que hubiese dispuesto la Secretaría de Energía, respecto de la ocupación temporal y expropiación de terrenos necesarios para las actividades de la industria petrolera.

El 1º de abril del 1970 con la publicación de la Ley Federal del Trabajo en el Diario Oficial de la Federación se reguló ajeno al criterio de culpa, la obligación del patrón para indemnizar al trabajador con motivo de un riesgo de trabajo conocidos como accidentes y enfermedades de trabajo en ejercicio o con motivo de dicho trabajo, esto con algunas excepciones como cuando el trabajador es el que ocasiona intencionalmente una lesión o se ponga de acuerdo con un tercero.

Con posterioridad, el 31 de diciembre de 1974 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidad Civil por daños nucleares, estableciendo la responsabilidad objetiva del Estado por daños causados por el empleo de sustancias y combustibles nucleares así como por desechos de este tipo. La Ley en mención estableció como definición por daño nuclear *la pérdida de vidas humanas, lesiones corporales y daños y perjuicios materiales que se produzcan como resultado directo o indirecto de las propiedades radioactivas o de su combinación con las propiedades tóxicas, explosivas u otras propiedades peligrosas de los combustibles nucleares o de sus productos o desechos radioactivos que se encuentren en una instalación nuclear, o de sustancias nucleares peligrosas que se produzcan, emanen o sean consignadas a ella.*⁶⁵

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal publicada en diciembre de 1976, fue reformada y publicada el 10 de enero de 1994, en su artículo 2º se incluyó el concepto de responsabilidad patrimonial, lo cual significó un avance en dicha institución, pues se hace alusión en el gasto público federal, que a la letra dice lo siguiente:

⁶⁵ Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad patrimonial del Estado*. Op cit, p. 155

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 conceptos 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; y*
- 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.*

. . . .

Para el 24 de diciembre de 1986 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Postal Mexicano, con su expedición fueron derogados los artículos del 421 al 522 de la Ley de Vías Generales de Comunicación. La Ley de 1986 estableció un límite de responsabilidades respecto de la correspondencia; hace referencia al reembolso y a un seguro postal establecido aun en caso fortuito o de fuerza mayor, para lo cual me permito transcribir el artículo 59 que a la letra dice lo siguiente:

Los remitentes de correspondencia y envíos tienen los siguientes derechos:

. . .

I. Percibir las indemnizaciones siguientes:

A) Tratándose de seguros postales:

Por pérdida: el importe total en que se hubiere asegurado la pieza.

Por faltante: el importe de lo que faltare.

Por avería: el importe del daño causado.

B) Tratándose de reembolsos o de registrados:

Por pérdida, siempre que no se deba a caso fortuito o fuerza mayor hasta la cantidad que de manera general fije el reglamento.

En la Ley Aduanera publicada el 15 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación, se establece la responsabilidad del Fisco Federal de los extravíos de las mercancías depositadas en los recintos fiscales. Cabe hacer mención que el responsable directo en este caso es el Fisco Federal, pues éste es el que responde ante los reclamantes por el valor de las mercancías extraviadas, pero a su vez el personal aduanero responderá ante el Fisco Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, establece en su artículo 2º el carácter del Distrito Federal como entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propios y el artículo 17 fracción IV establece el derecho de los habitantes de dicha entidad a ser indemnizados por los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos de conformidad con lo establecido en la legislación civil y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De acuerdo con el Código Financiero del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994 el entonces artículo 328, establecía una responsabilidad subjetiva, sin embargo, con posterioridad, el actual artículo 389 regula la obligación del Distrito Federal de pagar los daños causados a los particulares en sus bienes o derechos, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar, es decir ya contempla una responsabilidad objetiva y directa del Estado.

Cabe hacer mención que en la Legislación Civil Federal en el artículo 1927 se contempló la responsabilidad solidaria y subsidiaria del Estado, pues éste respondía de manera solidaria cuando el servidor público hubiere dañado de manera ilícita y dolosa al particular; y en todos los demás casos, el Estado respondía subsidiariamente demostrada que hubiera sido la insolvencia económica del servidor público para responder de los daños y perjuicios ocasionados al particular. Así fue contemplado jurídicamente hasta antes del 31 de diciembre del 2004, pues fue derogado tal artículo con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

De las legislaciones antes mencionadas nos podemos percatar que sólo el Código Financiero del Distrito Federal establece realmente una responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado.

Fue hasta el 14 de junio del 2002 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 113 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos adicionando un segundo párrafo, con el que se contempla la responsabilidad patrimonial del Estado objetiva y directa, modificando con ello la denominación del Título Cuarto de dicha Constitución para quedar como sigue De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado, dicha reforma entró en vigor dos años después de su publicación esto es en el año 2004. Posteriormente, el 31 de diciembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley que regula el segundo párrafo del artículo 113 constitucional denominada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, misma que entró en vigor el 1º de enero del 2005 y con ello una auténtica revolución de índole jurídica para beneficio de los particulares, pues en pocas palabras de una no responsabilidad del Estado se va a una responsabilidad directa y objetiva.

De la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es que haré referencia en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 4 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

4.1 PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Determinar lo que debe entenderse por principios generales del derecho es uno de los puntos más controvertidos dentro de la literatura jurídica, pues para algunos tratadistas son los del derecho romano, para otros son los universalmente admitidos por la ciencia, unos más los identifican con los del derecho justo o natural y se refieren a ellos de manera indistinta como nódulos de condensación de valores ético-sociales, centros de organización del régimen positivo de las instituciones y animadores de su funcionamiento.

Puede señalarse que son principios en tanto que son los soportes primarios estructurales de un sistema jurídico; son generales porque trascienden los preceptos jurídicos concretos, los organiza y les da sentido y del derecho, porque contienen criterios que expresan un juicio de la conducta humana encaminados todos a tener una armonía dentro de la sociedad.

García de Enterría los ha definido como *las convicciones ético-jurídicas fundamentales de una comunidad*⁶⁶.

Álvaro Castro Estrada afirma que expresan los valores materiales básicos de un comportamiento jurídico.

⁶⁶ Castro Estrada, Álvaro. *Nueva Garantía Constitucional. Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Porrúa, México, 2005, p. 358

Preciado Hernández se refiere a ellos como los *principios más generales de ética social, derecho natural o axiología jurídica descubiertos por la razón humana fundados, en la naturaleza racional y libre del hombre, los cuales constituyen el fundamento de todo sistema jurídico posible o actual.*⁶⁷

Nuestra Carta Magna en el artículo 14 nos remite a los principios generales del derecho cuando no es posible resolver una situación jurídica, pues dice:

. . .

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en su artículo 9º nos remite a ellos por falta de disposición expresa en la Ley y como última de sus opciones pues se sigue una secuencia legal como veremos a continuación:

. . . 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.

De esta manera, se establece como última de las opciones recurrir a los principios generales del derecho para resolver un determinado asunto no solamente en la Legislación citada con antelación a parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sino también en otras leyes, como por ejemplo en el Código Civil Federal.

⁶⁷ Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Op cit, p. 15

Así pues, en todos aquellos casos en los que nuestras legislaciones resulten insuficientes para dar solución a un problema por no estar previsto en el ordenamiento jurídico y existiendo con ello una laguna, el juzgador debe llenarla; quedando los jueces y tribunales colocados en una situación muy semejante a la del legislador, establecer la norma pero para un caso específico y concreto, no de manera arbitraria. La diferencia que hay en esta situación del papel que toman los jueces y tribunales y los legisladores, está en que el legislador formula reglas de manera abstracta, general, aplicable a un número indefinido de casos, en tanto que el juez a una situación singular. Así pues, la actividad del juez o tribunal como hemos visto no es una labor interpretativa sino constructiva; también podemos decir que casi todos los Códigos disponen que en situaciones de este tipo hay que recurrir a los principios generales del derecho, al derecho natural o a la equidad, tal y como hemos hecho referencia.

Los principios generales del derecho no son algo que exista fuera del derecho escrito, sino que está dentro del mismo; metafóricamente podríamos decir que es como el alcohol dentro del vino, es el espíritu o esencia de la misma ley, pues todo ordenamiento jurídico es realizado inspirándose en los principios generales del derecho como en la libertad, la seguridad jurídica o la igualdad.

De esta manera puede señalarse que los principios generales del derecho están íntimamente ligados con la ley, pues constituyen la base de la estructura fundamental del derecho, vinculados todos ellos de manera armónica y que sin éstos difícilmente, podríamos conocer el sentido profundo de las normas jurídicas, establecer una jerarquía entre ellos sería difícil, ya que depende del caso concreto; lo que si es un requisito es no oponerse a los preceptos contenidos en la Ley.

La obligatoriedad de los principios generales del derecho no depende de que sean reconocidos o sancionados por la autoridad política sino de dar solución a un problema social que se presente en la vida del hombre.

Al respecto me permito citar la siguiente tesis jurisprudencial dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en su parte conducente dice:

PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO.

Los tratadistas más destacados del derecho civil, en su mayoría, admiten que los "principios generales del derecho" deben ser verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del derecho, mediante procedimientos filosófico jurídicos de generalización, de tal manera que el Juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiere pronunciado si hubiere estado presente, o habría establecido, si hubiere previsto el caso; siendo condición también de los aludidos "principios", que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones han de llenarse aplicando aquéllos;. . .⁶⁸

El Derecho esta integrado por instituciones, estas son organizaciones de la materia jurídica, dichas instituciones como la expropiación, el matrimonio o la responsabilidad patrimonial del Estado, derivan de uno o varios principios generales del derecho.

El principio de responsabilidad patrimonial del Estado consiste en que el Estado le dé al particular lo que por ley el Estado debe darle y si éste no lo hace o no lo hace de la forma debida, el particular tiene derecho de reclamarlo y aquél la obligación de indemnizarlo. Dicho principio se encuentra instituido en el artículo 113 segundo párrafo de nuestra Carta Magna.

⁶⁸ No. Registro: 357.113, Tesis aislada, Materia(s): Común, Quinta Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, LV, Tesis: Página: 2642

El principio de legalidad junto con el de responsabilidad patrimonial del Estado, constituyen los pilares fundamentales del Derecho Administrativo. Al respecto Hauriou indicaba que el Poder Público *actúe pero que obedezca la Ley; que actúe pero que pague el perjuicio*, dicho de otra manera, *que la Administración actúe, pero sometida a la ley. Que la Administración actúe pero que pague.*⁶⁹

De esta manera puedo concluir que los principios generales del derecho son la base estructural de todo sistema jurídico, que se encuentran íntimamente ligados a la ley, vinculados todos ellos de manera armónica, sin que sea posible establecer una jerarquía entre los mismos, pues depende del caso concreto; se recurre a ellos para llenar lagunas legales por conducto de los jueces o tribunales cuya tarea es constructiva para un caso específico, su única limitante es no contravenir a los preceptos contenidos en Ley. El principio de responsabilidad patrimonial del Estado constituye uno de los pilares del Derecho Administrativo.

4.2 GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Las garantías constitucionales se encuentran establecidas en nuestra carta magna, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma suprema organiza a los poderes del Estado y protege los derechos fundamentales de las personas.

Nuestra Constitución se divide en dos partes, la dogmática y la orgánica.

⁶⁹ Citado por Castro Estrada Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Op cit., p. 260

Para hacer referencia a la primera, debemos entender previamente que la palabra dogma es el principio innegable de una ciencia que no admite discusión, que es una verdad que no requiere comprobación y dirigido a nuestra Constitución, su primera parte es dogmática por contener una serie de verdades que se reputan válidas, ésta es visible en los artículos del 1º al 29.

La segunda subdivisión es la orgánica, entendiéndose por la palabra orgánico la constitución de corporaciones, entidades colectivas o sus funciones o ejercicios de éstas. Se puede indicar que la parte orgánica constitucional establece entonces, la integración, organización y funcionamiento de los poderes públicos en los ámbitos federal y local. Establece el alcance competencial de cada uno de los poderes estatales en la inteligencia de que cualquier exceso puede vulnerar las garantías de los gobernados, comprende la segunda parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos abarcando del artículo 30 al 136.

En el entendido de que la palabra garantía significa asegurar o proteger alguna cosa contra algún riesgo o necesidad pues proviene del término garante, cabe hacer mención el concepto que de ello tienen algunos autores, como Luis Bazdresch, indica que las garantías son realmente de la Constitución y que son los compromisos del Estado de respetar la existencia y ejercicio de los derechos del hombre.⁷⁰

Se ha identificado que las garantías constitucionales son un medio de defensa de los medios coactivos de las autoridades, dicho de otra manera, son límites que los órganos de gobierno deben respetar en su actuación, es una autolimitación a favor de los individuos motivo de la relación de derecho existente entre el gobernado y el Estado, lo anterior en cuanto a los órganos de gobierno pues, para los individuos son garantías mínimas que se encuentran plasmadas en la Constitución, denominadas garantías individuales, situadas textualmente en la

⁷⁰ Cfr. Bazdresch, Luis. *Garantías Constitucionales. Curso introductorio*. Cuarta edición, Trillas, México, 1990, p.12.

primera parte de nuestra Carta Magna en los primeros 29 artículos aunque cabe decir que podrían hacerse extensivas, tal es el caso del artículo 123 y el segundo párrafo del 113.

Las garantías individuales son derechos públicos subjetivos consignados a favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la garantía establecida como acción constitucional, es decir el amparo.

Por su parte el maestro Ignacio Burgoa establece que en el concepto de garantía individual concurren los siguientes elementos:

- 1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).*
- 2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto).*
- 3. Obligación correctiva a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).*
- 4. Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente).⁷¹*

Enrique Sánchez Bringas apunta que las garantías individuales son *derechos que los gobernados pueden oponer a los gobernantes con el fin de que se conduzcan de la manera dispuesta por aquellas normas del orden jurídico del Estado que protejan la vida, integridad, libertad, igualdad, seguridad jurídica y la propiedad de las personas.*⁷²

⁷¹ Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Trigésima octava edición, Porrúa, México, 2005, p. 187

⁷² Sánchez Bringas, Enrique. *Los derechos humanos en la Constitución y en los tratados internacionales*. México, Porrúa, 2001, p.55

Las garantías individuales gozan del principio de supremacía constitucional en cuanto prevalecen sobre cualquier norma o ley secundaria que se les contraponga, por lo que las autoridades deben observarlas preferentemente que cualquier otra disposición ordinaria.

Asimismo, suponen una relación jurídica de suprasubordinación entre los gobernados y las autoridades estatales. Los primeros son sujetos activos de la relación, en tanto que los segundos participan en ella como sujetos pasivos. Cuando el gobernado demanda del Estado y de sus autoridades derechos garantizados por la Constitución, ejerce un derecho subjetivo público; subjetivo porque se trata de una facultad que deriva de una norma y público porque se intenta contra el Estado y sus autoridades.

Las garantías son limitaciones al poder público, en razón de que no puede reclamarse en contra de particulares, para sustento la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia expreso:

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES, VIOLACIÓN DE.

La Suprema Corte ha establecido en diversas ejecutorias, la tesis de que las garantías constitucionales por su naturaleza jurídica, son, en la generalidad de los casos, limitaciones al poder público, y no limitaciones a los particulares, por lo cual éstos no pueden violar esas garantías, ya que los hechos que ejecuten y que tiendan a privar de la vida, la libertad... encuentran su sanción en las disposiciones del derecho común; razón por la cual la sentencia que se dicte condenando a un individuo por el delito de violación de garantías individuales no está arreglada a derecho y viola, en su perjuicio, las de los artículos 14 y 16 de la Constitución General.⁷³

⁷³ No. de Registro: 807.050, Tesis aislada, Materia: Común, Penal, Sexta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Segunda Parte, LVII, Página: 32

En resumen, las garantías constitucionales gozan del principio de supremacía, son garantías autolimitativas para la autoridad y mínimas para los gobernados y que para este último caso son denominadas como garantías individuales, situadas en la parte dogmática de la Constitución en los primeros 29 artículos y que pueden hacerse extensivas a los artículos 123 y 113 segundo párrafo. Las garantías individuales constituyen derechos subjetivos públicos a favor de los gobernados y que pueden ser exigidos jurídicamente a través de la acción constitucional del amparo.

4.3 GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA

La palabra seguridad deriva del latín *securitas* que significa certeza, por tanto la seguridad jurídica implica certeza en el ordenamiento jurídico. En otras palabras es la certeza que debe tener el gobernado de que su persona, sus papeles, su familia, sus posesiones o derechos serán respetados por la autoridad, si ésta debe afectarlos deberá ajustarse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como norma suprema y a los procedimientos establecidos en las leyes que de ella emanan denominadas también como secundarias.

El Estado por conducto de sus autoridades desempeña un poder de imperio frente a sus gobernados de manera imperativa y coercitiva y que necesariamente afecta la esfera jurídica del gobernado.

El acto de autoridad emanado consecuentemente del Estado, debe obedecer a determinados ordenamientos jurídicos, llenar ciertos requisitos o modalidades jurídicas porque vivimos bajo un régimen jurídico y que a falta de éstas, no sería válido desde el punto de vista del derecho. Dichas modalidades constituyen las garantías de seguridad jurídica.

Al respecto el maestro Ignacio Burgoa nos indica que *son el conjunto general de condiciones, requisitos elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado. Por ende un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del Derecho.*⁷⁴

La seguridad jurídica conceptúa varias garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna, por tanto el gobernado puede exigir las al Estado, quien a su vez tiene la obligación de acatarlas.

Puede decirse entonces, que las garantías de seguridad jurídica son derechos públicos subjetivos a favor de los gobernados, que pueden oponerse a los órganos estatales para exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la emisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que estos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica.

Con lo dicho en el párrafo anterior queremos decir que se trata de derechos públicos subjetivos a favor de los gobernados, porque entrañan una facultad a beneficio de éstos y que es oponible ante el Estado y sus autoridades como sujetos pasivos. En cuanto a los requisitos previos a la emisión de actos, nos referimos a la observancia de las disposiciones legales contenidas en la Constitución así como en las leyes secundarias y que si el Estado comete actos sin que se hayan cubierto con la totalidad de los requisitos contemplados para ello, la seguridad jurídica de los gobernados será afectada. La importancia de la garantía de seguridad jurídica es que se erige como fortaleza de acceso a la justicia al que tienen derechos todos los individuos de una sociedad libre y democrática, es por ello que no debe caerse en estado de indefensión o incertidumbre jurídica.

⁷⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las garantías individuales*. Op. Cit., p. 504

La seguridad jurídica comprende el principio de autoridad competente, al entender que competencia es la atribución legítima dada a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto; en otras palabras, son las facultades que las normas jurídicas otorgan a las autoridades para desempeñar, dentro de los límites establecidos por tales normas, sus funciones públicas; por lo tanto, una autoridad será competente cuando esté legalmente facultada para ejercer una función en nombre del Estado.

En el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, le otorga competencia a dicho Tribunal para conocer de la reclamación motivo de la responsabilidad patrimonial del Estado, sin embargo, ello no significa que sea la autoridad adecuada para que resuelva de la misma, lo cual se hará notar en el punto 4.6 del presente trabajo.

En conclusión, el objeto de las garantías de seguridad jurídica es que las autoridades del Estado no apliquen arbitrariamente el orden jurídico a los gobernados, pues su libertad y dignidad se salvaguarda cuando dichas autoridades actúan con apego a las leyes, particularmente a las formalidades que deben observarse antes de que se afecte la esfera jurídica del gobernado.

4.4 CONTENIDO GENERAL DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Como se ha hecho referencia a lo largo de la presente investigación, la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado es reciente en nuestro sistema jurídico, queriendo decir con esto que no hace mucho tiempo se reguló, pues el 14 de junio del 2002 se instituyó en nuestra Constitución con una reforma al artículo 113 adicionándose un segundo párrafo, que entraría en vigor dos años más tarde de su publicación esto es en el año 2004, se dio un lapso de tiempo para su vigencia con la intención de que se expidieran las leyes o se realizaran las

modificaciones correspondientes a las mismas en el ámbito federal, local y municipal para incluir dicha institución y de esta manera regular y hacer frente a la responsabilidad del Estado ante los particulares.

Es de mencionarse que el Estado antes de la reforma mencionada era impune para cometer actos irregulares que afectaran el patrimonio de los particulares y que estos pudieran defenderse, pues aunque existía en la legislación civil la figura donde el Estado respondía de manera subsidiaria o solidaria, según fuera el caso, ante esto el Estado no era quien se equivocaba sino los servidores públicos, así pues se demandaba primero a éste último y una vez que se demostrara su insolvencia para hacer frente a su responsabilidad, entonces se demandaba en segundo término al Estado para que éste respondiera de manera subsidiaria, salvo se tratara de un acto ilícito doloso se demandaba entonces al Estado solidariamente y mientras, se tenía al pobre particular en un vía crucis interminable, tratando de ver quién le iba a pagar o mejor dicho resarcir el daño que se le había ocasionado.

Así pues se instituyó de manera constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado y podría decirse que se contempló con ello una nueva garantía que aunque establecida en la parte orgánica de nuestra Constitución Política, por así creerlo conveniente nuestros legisladores en razón de que se iba a regular la parte organizativa de las funciones del Estado, no por ello dicha institución perdería su categoría ni su efectividad, pues es bien sabido en la doctrina como en la jurisprudencia que los derechos establecidos en la Constitución gozan de la misma protección y jerarquía independientemente de su ubicación formal. Así pues, bien podríamos denominar a dicha institución como la garantía de la responsabilidad patrimonial del Estado, regulada a nivel federal por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2004 para entrar en vigor el 1º de enero del 2005 y que para efectos del presente trabajo es de la que haré referencia.

A nivel constitucional, la responsabilidad patrimonial del Estado se instituyó en el Título Cuarto por regularse en éste las responsabilidades de los servidores públicos, pues el motivo del legislador para incorporar dicha institución a ese título, fue que los servidores públicos finalmente son quienes llevan a cabo la actividad estatal, fue por ello que se modificó la denominación del mencionado Título antes conocido como De las responsabilidades de los servidores públicos, para agregar y patrimonial del Estado y quedar como sigue De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado. Con exactitud dicha institución se encuentra en el artículo 113, párrafo segundo que a la letra dice:

...

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.

Desglosando el párrafo anterior tenemos que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva, esto es, que independientemente de un actuar culposo o doloso de un servidor público se ocasiona un daño, basándose en este hecho material y siendo sólo éste el único requisito para que se hable de una responsabilidad objetiva, esto es el daño causado.

Asimismo, se dice que el Estado es responsable directo porque él es el único que hará frente al particular afectado como ente público titular de la actividad productora del daño, es decir, el Estado es quien realizará el pago de la indemnización correspondiente al particular afectado, sin que se requiera que éste último identifique al servidor público que cometió la conducta de manera culposa o dolosa, sin dejar a un lado, que el Estado tiene la posibilidad de repetir contra el servidor público.

Se ha indicado, que el Estado responderá de manera objetiva y directa de los daños que ocasione al particular en sus bienes o derechos, esto es consecuencia de su actividad administrativa irregular. Al respecto el artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado nos señala que la actividad administrativa irregular es aquella que causa daño en los bienes y derechos de los particulares sin tener la obligación jurídica de soportarlo por no haber fundamento legal o causa jurídica que legitime el daño ocasionado.

Debe entenderse a la actividad administrativa irregular como la causante de daños al patrimonio de los particulares y no a la conducta ilícita o irregular de los servidores públicos porque entonces estaríamos en presencia de una responsabilidad subjetiva, esto es así y se insiste, la actividad administrativa es irregular en tanto que produce daños en el patrimonio de los particulares sin tener éstos la obligación jurídica de soportarlo por no estar legitimado legalmente este daño y, por el contrario se encuentra legitimado en los siguientes casos por citar un ejemplo: en el pago de impuestos fiscales y la imposición de diversas sanciones pecuniarias siempre y cuando estén fundadas legalmente, en estos últimos casos se estaría en presencia de un actividad regular del Estado y que, a pesar de que hay una afectación patrimonial para el particular esta fundamentada legalmente y consecuentemente no podría reclamarse indemnización alguna, que es el derecho que tienen los particulares que se ven afectados por la actividad administrativa irregular del Estado.

El artículo 1º de la Ley en mención establece que además de que el Estado responderá de manera objetiva y directa por la actividad administrativa irregular de Estado, dicha responsabilidad será extracontractual queriendo decir con esto, que no existe un acuerdo de voluntades, la relación extracontractual se da entre personas jurídicamente extrañas y se da la obligación jurídica de resarcir el daño en virtud de no existir vínculo jurídico alguno que legitime el daño ocasionado donde por un lado este la obligación de generarlo y por el otro la obligación de tolerarlo.

La consecuencia de la actividad administrativa irregular es indemnizar a los particulares afectados conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes en el ámbito federal, local y municipal, según corresponda; es por ello que en el artículo transitorio único de la reforma constitucional aludida, se dio un periodo entre la publicación y su entrada en vigor consistente en 2 años, para que se hicieran las modificaciones correspondientes en las leyes o en su caso se expidieran, a efecto de que cada una de ellas estableciera su procedimiento y entraran en vigor de manera sincrónica en el año 2004.

Para efectos del presente trabajo se hará alusión de manera general al procedimiento contenido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sin entrar a detalle en la forma de determinarse o cuantificarse la indemnización consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, pues lo que interesa es la competencia que dicha Ley le otorga al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de la reclamación del particular afectado y resolver determinando o no una indemnización, que más tarde podrá impugnarse ante el propio tribunal.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado comprende 35 artículos que se dividen en 5 capítulos y se desarrollan de la manera siguiente: en el primero de ellos se habla de disposiciones generales, en el segundo de las indemnizaciones, en el tercero del procedimiento, en el cuarto de la concurrencia y finalmente en el quinto del derecho del Estado de repetir contra los servidores públicos.

De acuerdo con dicha Ley, son sujetos susceptibles a indemnizar los entes públicos federales, entendiéndose por estos a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, a las dependencias, entidades de la Administración Pública, la Procuraduría General de la República, los tribunales federales administrativos, los organismos constitucionales autónomos y todo aquel ente público de carácter federal.⁷⁵

⁷⁵ Artículo 2 de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Los daños y perjuicios materiales, incluyendo los daños personales y morales* ocasionados como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, deben ser reales y evaluables en dinero.

Se exceptúan de ser indemnizados los daños y perjuicios que se hayan ocasionado por caso fortuito o fuerza mayor, los que no se hubieran podido prever o evitar de acuerdo al conocimiento científico y técnicas habidas hasta el momento de su acontecimiento, los que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado y desde luego, aquellos casos en los que el particular afectado sea el único causante del daño.

La Ley de estudio se aplicará supletoriamente a las leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado y a falta de disposición expresa, serán aplicadas la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil Federal y los principios generales del derecho, de acuerdo con el artículo 9º de la Ley en estudio.

Cabe hacer referencia que habrá concurrencia en la responsabilidad patrimonial una vez que se acredite la participación de otros agentes; por ejemplo, entre un ente público y un tercero particular; entre un ente público, el afectado y un tercero particular y; entre dos o más entes públicos. Para ello se ha establecido que el pago de la responsabilidad patrimonial se distribuirá proporcionalmente entre todos los causantes del daño patrimonial reclamado, de acuerdo a su respectiva participación; con la excepción, de que habrá una responsabilidad solidaria entre los co-causantes sólo para el caso de que no sea posible identificar

* Debe entenderse por daños personales los ocasionados a una persona y que van desde lesiones corporales o bien, hasta causar la muerte. En cuanto al daño moral el artículo 1916 del Código Civil Federal establece que es la afectación que sufre una persona en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos o en la consideración que de sí misma tienen los demás; y se presume que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad, integridad física o psíquica de las personas.

indubitablemente la exacta participación entre cada uno de ellos, en cuyo caso, el particular lesionado podrá requerir a cualquiera de los coautores la totalidad del pago indemnizatorio considerando la propia solidaridad obligacional y donde el pago indemnizatorio se distribuirá en partes iguales entre todos los cocausantes, por lo que, quien hubiese pagado la totalidad del monto indemnizatorio podrá exigir de los otros codeudores el pago correspondiente. Para el caso de que los cocausantes sean la autoridad federal y local, la primera responderá respecto al pago de la indemnización en forma proporcional de acuerdo a su participación y a su vez, la entidad federativa, de acuerdo a los términos que su propia legislación disponga; el gobierno federal a través de la Secretaría de la Función Pública podrá celebrar convenios de coordinación con la entidades federativas respecto de la materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en su artículo 10 establece un candado para evitar el abuso de reclamos no sustentados, consiste en que los entes públicos denuncien ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, simule o asista a la producción de daños con el fin de que se configure una supuesta responsabilidad patrimonial del Estado y con ello obtener la indemnización correspondiente.

El particular afectado interpondrá su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para solicitar la indemnización correspondiente motivo de la actividad administrativa irregular del Estado de conformidad con el artículo 18 de la Ley y de cuyos detalles se hará referencia en el punto 4.6 del presente trabajo.

En la reclamación, la carga de la prueba para acreditar la responsabilidad patrimonial del Estado le corresponde al particular afectado por no tener la obligación jurídica de soportarlo, debiendo demostrar fehacientemente la causa productora con el daño patrimonial sufrido, esto es la relación causa-efecto,

identificando la causa productora del daño, es decir, los hechos que contribuyeron directamente a la producción y materialización del daño, eliminando todos aquellos que no hayan tenido que ver en la producción del daño final, quedando incluida la causalidad única o concurrencia de hechos a cargo de sus respectivos autores examinando detalladamente las condiciones que hayan podido atenuar o agravar el daño patrimonial.

Ahora bien, si al particular afectado le corresponde probar la responsabilidad del Estado, por su parte, al Estado le corresponde probar, la participación de terceras personas en el daño ocasionado al particular afectado o que en su caso el propio reclamante fue participe en la producción de los daños sufridos; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, que derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según el conocimiento de la ciencia o técnicas existentes en el momento del acontecimiento; o que en su defecto, el daño sufrido es causa de fuerza mayor lo que le exonera de toda responsabilidad patrimonial al Estado.

Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en relación a la reclamación interpuesta por el particular deberán contener como elementos mínimos de conformidad con el artículo 23, lo relativo a la relación de causalidad entre la actividad administrativa irregular y el daño ocasionado así como la valoración de éste último; el monto en dinero o en especie según corresponda para indemnizar al particular exponiendo el criterio que se llevo para su cuantificación de conformidad con la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables y de igual manera en caso de concurrencia, señalar el monto que corresponda entre los causantes del daño patrimonial de acuerdo a su respectiva participación.

Por su parte, el Estado tiene derecho de repetir contra los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta al particular afectado como consecuencia de la actividad administrativa irregular, sin embargo, para ello deberá agotar previamente el procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y se determine la responsabilidad del servidor público como falta o infracción grave, sólo así es que el Estado podría exigir el reembolso correspondiente. La gravedad de la infracción se determinará considerando los criterios establecidos en el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado como son la responsabilidad profesional, la perturbación de la actividad administrativa, la existencia o no de intencionalidad, su relación con la producción del resultado dañoso así como los que se determinan en la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, concretamente en los artículos 13 y 14. Los servidores públicos que hayan resultado responsables por falta grave como consecuencia del procedimiento administrativo disciplinario, podrán impugnar la resolución administrativa que les impone la obligación de pagar al Estado la indemnización cubierta a los particulares motivo de la responsabilidad patrimonial, a través del recurso de revocación o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El monto de la indemnización exigible por el Estado al servidor público formará parte de la sanción económica que se le aplique motivo del procedimiento administrativo disciplinario, dichos recursos formarán parte para cubrir las indemnizaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales.

El derecho para reclamar la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado prescribe en un año, contado a partir del día siguiente a aquél en que se haya producido el daño patrimonial o haya cesado cuando éste sea continuo; y prescribirá en dos años cuando existan daños de carácter psíquico o físico.

En el procedimiento que se siga para determinar la responsabilidad patrimonial del Estado vía jurisdiccional, además de aplicarse la ley de la materia, es decir, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado deberá ajustarse a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, como lo determina el artículo 19 de la Ley de la materia; así como a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, pues un año más tarde de haber entrado en vigor la Ley en estudio, se derogó el Título VI del Código Fiscal de la Federación que comprendía lo relacionado al juicio contencioso administrativo y en su lugar, entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo el 1º de enero de 2006, es por ello que deberá integrarse la mencionada Ley al artículo 19; el Código Fiscal de la Federación será aplicado supletoriamente para determinar la actualización de la indemnización cuando haya retraso en el pago de la misma y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a su vez, cuando se impugne la resolución que determine o no la indemnización motivo de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado.

4.5 BASES PARA EL OTORGAMIENTO DE LA INDEMNIZACIÓN

El objeto de la responsabilidad patrimonial del Estado es indemnizar al particular afectado por el daño causado en sus bienes y derechos, en otras palabras, es resarcir el daño o perjuicio ocasionado por la actividad administrativa irregular del Estado. Los entes públicos federales que resulten responsables por haber ocasionado un daño a uno o más particulares deberán indemnizarlos.

Para ello, dichos entes públicos tendrán destinada una partida presupuestal con el fin de no afectar otras actividades y responsabilidades que le son propias; para tal efecto se deberá incluir en el anteproyecto de presupuesto de egresos los recursos necesarios para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial.

El pago de la indemnización se realizará conforme a la disponibilidad presupuestaria del ente público y respetando el orden cronológico de cada una de las indemnizaciones que se vayan presentando, pues las autoridades deberán llevar un registro de las indemnizaciones debidas por responsabilidad patrimonial, el cual es de consulta pública. En caso de que no se puedan cubrir dichas erogaciones en el ejercicio fiscal que corresponda por falta de recursos, dicho monto se fijará en la partida presupuestal del ejercicio inmediato siguiente para que puedan ser pagadas tales indemnizaciones.

La suma total de los recursos de los entes públicos federales destinados a cubrir la responsabilidad patrimonial no debe exceder del equivalente al 0.3 al millar del gasto programable del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal correspondiente de conformidad con el artículo 6º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La Ley en comento también dispone la posibilidad de que los entes públicos cuenten con un seguro para hacer frente a las indemnizaciones motivo de la responsabilidad patrimonial, donde el monto de la indemnización deberá cubrirse con la suma asegurada, en caso de que ésta resulte insuficiente, el Estado deberá cubrir la diferencia respectiva a efecto de resarcir en su totalidad al particular afectado.

El pago de la indemnización se realizará conforme a las modalidades que establece el artículo 11 de la Ley en comento, mismas que son:

- a) El pago será en moneda nacional;
- b) Puede convenirse que el pago sea en especie;
- c) La cuantificación de la indemnización se realizará a partir de la fecha en que se produjo el daño o éste haya cesado en caso de que sea continuo;

- d) En todo caso se actualizará la cantidad a indemnizar al tiempo en que se efectúe el cumplimiento de la resolución que ordena el pago de la indemnización;
- e) En caso de que haya retraso al cumplimiento de pago que ordena la sentencia respecto de la indemnización, procede la actualización en términos de lo dispuesto por el Código Fiscal del Federación;
- f) Podrá cubrirse la indemnización por parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes hasta haberse cubierto en su totalidad;

La indemnización cubrirá de manera integral el daño personal y/o moral producido por la actividad administrativa irregular del Estado.

De acuerdo con el artículo 13 de la Ley en estudio, el monto de la indemnización se calculará conforme a los lineamientos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Expropiación, Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones, considerando el valor comercial o de mercado.

Considerando el daño ocasionado, se fijará la indemnización correspondiente de acuerdo con el artículo 14 de la manera siguiente:

- Daños personales
 - a) Le corresponde una indemnización con base a los dictámenes médicos y de acuerdo a lo estipulado en la Ley Federal del Trabajo respecto a los riesgos de trabajo;
 - b) Además, el reclamante tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos erogados, de acuerdo con la ley citada en el párrafo anterior, respecto a los riesgos de trabajo.

- En caso de muerte
 - a) Si el daño ocasionado por el Estado como consecuencia de su actividad administrativa irregular ocasionara la muerte de la persona, la indemnización se realizará conforme a lo establecido al artículo 1915 del Código Civil Federal, correspondiendo dicha indemnización a los herederos del particular.

- Daño moral
 - a) El monto de la indemnización se calculará de acuerdo al criterio establecido en el Código Civil Federal, tomando en consideración los dictámenes periciales que en su caso el reclamante hubiere ofrecido.

Se insta un candado para la indemnización de este tipo de daño pues, se establece un límite en el monto para indemnizar y es que la indemnización que deba cubrir el Estado como consecuencia del daño moral ocasionado no deberá exceder del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal por cada reclamante afectado.

4.6 LA FACULTAD QUE SE LE OTORGA AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LA RECLAMACIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

El procedimiento para determinar la responsabilidad patrimonial del Estado es a petición de la parte interesada y que de acuerdo con el artículo 18, párrafo primero, de la Ley en estudio, inicia con la reclamación del particular afectado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Para tener una mayor ilustración es que me permito transcribirlo:

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

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

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

Empezaré por explicar los dos últimos párrafos del artículo citado dejando al final el primero de ellos, ya que por su contenido motivó la realización de la presente investigación, razón por la cual trataré más detalladamente.

El segundo párrafo del artículo en cita, hace referencia a que el particular afectado deberá señalar en su escrito de reclamación el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular, sin que por ello se piense en una supuesta subjetividad en este procedimiento, pues como ha quedado precisado a lo largo del presente trabajo, la actividad administrativa irregular del Estado es objetiva, sin embargo, se establece que se deberá mencionar a los servidores públicos que en su caso estuvieren involucrados para facilitar al Estado la identificación de los mismos y en su momento repetir contra éstos.

El último párrafo se refiere cuando el particular afectado interpone la reclamación para efecto de que se determine la indemnización por la presunta responsabilidad patrimonial del Estado y que iniciado dicho procedimiento sin que aún se haya resuelto, haya iniciado otro con antelación para la impugnación del acto de autoridad que le resulta dañoso, por tal motivo, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se suspenderá hasta en tanto la autoridad concedora de la impugnación del acto dañoso emita su resolución y cause estado. La nulidad o anulabilidad del acto de autoridad vía administrativa o jurisdiccional no presupone el derecho a indemnizar, pues por el solo hecho de ser anulable de fondo o de forma no significa que genere daños y perjuicios.

Hay que poner especial atención en el primer párrafo del artículo citado pues nos remite a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por un lado puede interpretarse que es por que es en ésta donde se indican los requisitos que debe contener todo acto de autoridad para ser legal aunque cabe decir, que todo acto proveniente de la misma se presume de legal salvo se demuestre lo contrario, además, no puede pensarse que la autoridad actué de manera regular ocasionando daños a los particulares, puesto que es absurdo, eventualmente puede presentarse que con su actuar los ocasione sin que los particulares tengan la obligación jurídica de soportarlos y que se les deba indemnizar por ello, razón por la cual surge la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Sin embargo, la reclamación que nos ocupa será conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo por que el procedimiento contenido en dicha Ley es aplicable a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal tal y como lo establece el artículo 12 de la Ley mencionada, perteneciente al Título Tercero del procedimiento administrativo:

Las disposiciones de este Título son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.

El proceso establecido para resolver si hay o no una responsabilidad patrimonial como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado y otorgar en su caso una indemnización, es un proceso administrativo, en el cual el particular afectado solicitara ante la autoridad administrativa se le indemnice por el daño causado en sus bienes o derechos por no tener la obligación jurídica de soportarlo. Así pues, la autoridad concedora de la reclamación funge como autoridad administrativa y siendo parte integrante de la Administración Pública Federal luego entonces es aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Al respecto, cabe mencionar que en el proyecto original de Ley, se estimaba que la reclamación, fuera interpuesta ante la propia entidad o dependencia presuntamente responsable por el daño ocasionado al particular, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo por ser ésta aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal. El proyecto original de la Ley fue aprobado así por la Cámara de Senadores, como cámara de origen por haber sido ésta la revisora en la aprobación de la reforma constitucional del artículo 113 pues estaba más inmersa en el tema además, de que la Cámara de Diputados sería renovada en el año próximo inmediato, es decir, en el 2003, no así la de Senadores, lo cual se vio reflejado, pues la Cámara de Diputados hizo algunas modificaciones erróneamente al proyecto de decreto y los resultados están publicados en la Ley, entre los que destacan los artículos 18 y 24 y como es de esperarse los particulares son los únicos afectados.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece actualmente que sea el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la autoridad administrativa quien conozca y resuelva de la reclamación interpuesta por el particular respecto de la responsabilidad patrimonial del Estado, lo cual en lo personal considero no es lo apropiado ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a lo largo de su vigencia se ha encargado de custodiar la legalidad

de los actos de la Administración Pública en las materias de su competencia, dicho Tribunal dotado de plena autonomía y encargado de impartir justicia administrativa de manera pronta, completa e imparcial, resuelve las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública Federal con el objeto de salvaguardar el orden jurídico, la seguridad, la paz social y en general el estado de derecho.

Así pues, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa actúa como órgano jurisdiccional, resolviendo controversias dentro de un proceso jurisdiccional, contencioso, ya que la naturaleza de todo Tribunal es impartir justicia, dirimir controversias, servir como juez ante un conflicto suscitado, en este caso, entre una autoridad administrativa y un particular; y la reclamación motivo de la responsabilidad patrimonial del Estado es un procedimiento administrativo, en el cual el particular debe acudir ante la autoridad administrativa por conducto de una reclamación, solicitando se le resarza el daño sufrido mediante una indemnización como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; por tanto, al otorgarle la Ley en estudio competencia al mencionado Tribunal para conocer de la reclamación motivo de la responsabilidad patrimonial del Estado y con ello señalar una indemnización cuyo procedimiento es totalmente administrativo, se rompe con el principio de distribución de funciones pues se le otorga una competencia meramente administrativa que no le es propia a dicho Tribunal y con ello consecuentemente se transgrede la seguridad jurídica del gobernado.

Razones por las cuales la suscrita considera que la competencia que se le otorga al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de la reclamación y señalar una indemnización, es inapropiada, pues no es la autoridad idónea para que resuelva un asunto meramente administrativo, por ser naturaleza del Tribunal el dirimir una controversia, por tanto se hará notar en mi propuesta que la autoridad ante la cual se debiera interponer la reclamación de referencia y

en su caso determinar la indemnización correspondiente es una autoridad administrativa y es precisamente ante la propia autoridad presuntamente responsable del daño causado.

Así pues, por los razonamientos anteriormente vertidos es que debe modificarse el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para quedar textualmente como fijaré en mi propuesta.

4.7 LA IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

El artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado habla de la impugnación de la resolución emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa motivo de la reclamación interpuesta y que para efectos del presente trabajo es de suma importancia pues constituye objeto de estudio de la presente investigación, es por ello que me permito transcribirlo:

Las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante podrán impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Dicho artículo le otorga competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de la impugnación de la resolución emitida por el mismo en un proceso administrativo motivo de la reclamación interpuesta por el

particular en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, lo cual, transgrede uno de los principios generales del derecho donde no se puede ser juez y parte a la vez, pues el mencionado Tribunal de acuerdo con dicha Ley, está facultado para conocer de la impugnación de una resolución emitida por él mismo y lejos de proporcionar certeza jurídica, trae como consecuencia incertidumbre en las resoluciones emitidas por dicha autoridad hacia el particular trasgrediendo la seguridad jurídica del gobernado y que debe guardarse en todo procedimiento jurídico.

Nuestros legisladores le otorgaron expresamente al mencionado Tribunal la facultad para conocer y resolver el proceso administrativo de la reclamación interpuesta por el particular donde éste resuelve como autoridad administrativa, sin que sea una de sus funciones por ser un Tribunal, como ya se ha hecho referencia en el punto que antecede, sin embargo, esto no es suficiente, pues aunado a ello, dicho Tribunal juzgará la impugnación de sus propias determinaciones, como órgano jurisdiccional, primero actúa como autoridad meramente administrativa por otorgarle esa facultad la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y posteriormente, funge como juez de una resolución que él dictó pero ahora dentro de un procedimiento contencioso administrativo que sí le compete a dicho Tribunal, sin embargo, se convierte con ello en juez y parte, insisto de manera inicial inapropiadamente resuelve la reclamación y en segundo tiempo resuelve respecto de la impugnación planteada de la resolución que le recae a la reclamación, todo ante él mismo, con lo cual es más que evidente la violación al principio donde no se puede ser juez y parte a la vez, pues no se actúa con la total imparcialidad en las determinaciones incumpliendo con ello a una de las obligaciones que tiene toda autoridad y con ello consecuentemente no se otorga certidumbre procesal, transgrediendo así la seguridad jurídica que debe recibir todo gobernado y que a su vez es obligación de la autoridad proporcionarla.

Así mismo, como ha quedado asentado en el punto anterior, se transgrede el principio de distribución de funciones pues la autoridad que debiera ser concedora de la reclamación y que en su caso, fije o no una indemnización al particular motivo de la actividad administrativa irregular del Estado, es la propia Administración Pública, mediante la autoridad responsable del daño ocasionado.

Posteriormente, podrá ser impugnada la resolución administrativa que le recae a la reclamación, vía administrativa siguiendo los lineamientos establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o bien, vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tal y como quedará en mi propuesta marcada en el siguiente punto.

4.8 PROPUESTA DE MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Como hice mención en el punto 4.6 la autoridad que debiera ser concedora de la reclamación motivo de la presunta responsabilidad patrimonial del Estado y resolver si otorga o no la indemnización así como su monto, debiera ser una autoridad administrativa propiamente dicha, es decir, acudir ante la propia autoridad que se considera responsable del daño ocasionado y solicitarle resarza el daño ocasionado al particular.

Así pues, se considera que debe ser ante la autoridad que se presume es responsable porque sólo ella puede proporcionar los elementos materiales y humanos como por ejemplo base de datos, maquinaria, peritos, técnicos o personas especializadas, para probar en su caso que no hubo tal actividad administrativa irregular, que no fue ella si no otra autoridad, que hubo la participación de terceros o que en su caso el propio reclamante tuvo que ver en la

producción del daño, por lo anterior es que deberá hacerse la reforma legislativa que a mi juicio debe ser al tenor siguiente:

Artículo 18. La parte interesada deberá presentar su reclamación ante la autoridad administrativa presuntamente responsable del daño ocasionado conforme a Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

...

En cuanto a la impugnación de la resolución administrativa ésta podrá impugnarse vía administrativa siguiendo los lineamientos establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mediante el recurso de revisión ante la propia autoridad que emitió la resolución a la reclamación planteada y que se encuentra establecido en el artículo 83, que a la letra dice:

Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

...

(lo subrayado no está en el original)

O bien, vía jurisdiccional el particular podrá impugnar la resolución administrativa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siguiendo los lineamientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y en el Código Fiscal de la Federación, así como en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo por haberse derogado el Título VI del mencionado Código respecto al procedimiento contencioso administrativo, conforme a lo establecido en los artículos transitorios del Código en cita; así pues el artículo 24 deberá quedar como sigue:

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

En el artículo 19 de la Ley en estudio, únicamente hace falta agregar la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues para el momento de la publicación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, aun no se había derogado el Título VI del Código Fiscal de la Federación, en virtud de lo anterior es que deberá quedar como sigue:

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 y a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en la vía jurisdiccional.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La facultad otorgada al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para conocer de la reclamación motivo de la responsabilidad patrimonial del Estado, es inapropiada, pues en cuanto a su función, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa le compete dirimir las controversias suscitadas entre la Administración Pública y los particulares, pues la naturaleza propia de un tribunal es resolver un conflicto, no conocer y resolver asuntos meramente administrativos que le competen a la autoridad administrativa en el caso que nos ocupa a la autoridad presuntamente responsable. La función del Poder Ejecutivo es formalmente administrativa, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano formalmente administrativo por encontrarse dentro del marco del Poder Ejecutivo pero materialmente, es un órgano jurisdiccional por su naturaleza de dirimir controversias, es por ello que no es la autoridad idónea para resolver la reclamación aludida en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pues de lo contrario, al conocer y resolver respecto de la reclamación planteada se transgrede el principio de división de funciones y consecuentemente se violenta la seguridad jurídica del gobernado.

SEGUNDA. La reclamación referida en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado debe conocerla la autoridad administrativa que se presume responsable del daño ocasionado al particular, por lo que éste último debe acudir ante dicha autoridad administrativa y que presume es responsable para solicitarle mediante una reclamación le resarza el daño ocasionado mediante una indemnización por no tener la obligación jurídica de soportarlo; pues solo dicha autoridad administrativa es la que en su caso puede aportar los elementos materiales y humanos necesarios, para desvirtuar en su caso o aceptar que es responsable del daño ocasionado y de esta manera otorgar la indemnización que corresponda.

TERCERA. El artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado debe reformarse como indique en mi propuesta legislativa, porque se regula inapropiadamente que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea quien conozca de la reclamación interpuesta, otorgándole una facultad no propia de dicho Tribunal y violentando con ello el principio de distribución de funciones.

CUARTA. El artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado al otorgarle competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de la impugnación de la resolución administrativa emitida por él mismo en la reclamación motivo de la responsabilidad patrimonial del Estado, transgrede la seguridad jurídica del gobernado, pues lejos de dar certeza le otorga incertidumbre jurídica acarreado con ello un perjuicio patrimonial al gobernado; pues el aludido Tribunal esta siendo juez y parte al emitir primeramente una resolución administrativa y posteriormente siendo concedor de la impugnación de dicha resolución vía jurisdiccional.

QUINTA. La autoridad como tal, debe otorgar certidumbre en sus actos y resoluciones, actuar con imparcialidad y eficiencia, dándole al gobernado seguridad jurídica en cada una de sus determinaciones y para lo cual, debe reformarse el artículo 24 partiendo de la modificación del artículo 18 como establezco en mi propuesta y toda vez que la reclamación aludida en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para efectos de establecer una responsabilidad patrimonial es mediante un proceso administrativo, dicha resolución deberá impugnarse vía administrativa mediante el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o vía jurisdiccional, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de conformidad con el Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso*. Porrúa, México, 1999
- 2.- Bazdrech, Luis. *Garantías Constitucionales. Curso introductorio*. Cuadragésima novena edición, Trillas, México. 1990
- 3.- Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Trigésima edición, Porrúa, México, 1998
- 4.- Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Segunda edición, Porrúa, México, 2000
- 5.- _____. *Nueva Garantía Constitucional. Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Porrúa, México, 2005
- 6.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Compendio de Derecho Administrativo*. Tercera edición, Porrúa, México, 1998
- 7.- _____. *Elementos del Derecho Administrativo*. Segundo Curso. Limusa, México, 1995
- 8.- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Décima sexta edición, Porrúa, México, 1975
- 9.- García Máynez, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. Quincuagésima sexta edición, Porrúa, México, 2004
- 10.- G. Quijano, Aurora Cortina. *Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa. Especialización en materia Procesal Fiscal*. Tomo 3. Primera Parte. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2000.
- 11.- Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Segunda edición, UNAM, México, 1981
- 12.- Heller Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1983
- 13.- Lomelí Cerezo, Margarita. *Cincuenta Aniversario del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*.

- 14.- Margáin Manatou, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*. Porrúa, Décima segunda edición, México, 2004
- 15.- Márquez Gómez, Daniel. *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medio de control en la Administración Pública*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2003
- 16.- Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Décima segunda edición, Porrúa, México, 1979
- 17.- Sánchez Gómez, Narciso. *Derecho Fiscal Mexicano*. Cuarta edición, Porrúa. México. 2004
- 18.- _____. *Segundo curso de Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1998
- 19.- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Vigésima edición, Porrúa, México. 1999
- 20.- _____. *Teoría del Estado*. Décima primera edición, Porrúa, México, 1990
- 21.- _____. *Derecho Administrativo*. Tomo II. Décima cuarta edición, Porrúa, México, 1984
- 22.- Sánchez Bringas, Enrique. *Los derechos humanos en la Constitución y en los tratados internacionales*. Porrúa, México, 2001
- 23.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano Tomo 2. *La División de Poderes*. México, 2005
- 24.- Roldán Xopa, José. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. ITAM, México, 2001

DICCIONARIOS

- 1.- Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 8 ed. Porrúa. México. 1975.
- 2.- Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa, UNAM, México, 2001

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos

Código Fiscal de la Federación

Código Civil Federal

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley de Comercio Exterior

Ley de Expropiación

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

FUENTES ELECTRÓNICAS

www.tff.gob.mx

www.udp.cl

www.cddhcu.gom.mx