



**Universidad  
Latina**

**U N I V E R S I D A D L A T I N A , S . C .**

**INCORPORADA A LA UNAM**

---

**“PROPUESTA DE MODIFICACIONES AL SISTEMA DE  
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**L I C E N C I A D O E N D E R E C H O**

**P R E S E N T A :**

**ASAHEL CINTO TEPALE**

**ASESOR: LIC. GUSTAVO ROBLES PRADO**



**MÉXICO, D.F.**

**2008**



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.

México, D.F., a 30 de Abril de 2008

**LIC. CARLOTA AMALIA BARROSO LUJÁN FERNÁNDEZ  
DIRECTORA TÉCNICA DE LA LICENCIATURA EN DERECHO  
DE LA UNIVERSIDAD LATINA, S.C.  
CAMPUS CENTRO  
P R E S E N T E**

**LIC. GUSTAVO ROBLES PRADO** asesor de tesis de esta Institución, me permito hacer de su conocimiento que el **C. ASAHÉL CINTO TEPALÉ** con número de cuenta **96668969-7** que tiene asignada y se encuentra dentro de los archivos de la misma Universidad. Ha concluido su trabajo de investigación titulada: **"PROPUESTA DE MODIFICACIONES AL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO"**, por lo que habiendo cumplido con los requisitos para la elaboración del mencionado trabajo, otorgo el voto aprobatorio, por lo que no existe inconveniente alguno de mi parte para que continúe a su tramitación a la réplica conducente.

**A T E N T A M E N T E**



**LIC. GUSTAVO ROBLES PRADO**

México, D.F., a 16 de junio de 2008

**LIC. CARLOTA AMALIA BARROSO LUJÁN FERNÁNDEZ  
DIRECTORA TÉCNICA DE LA LICENCIATURA EN DERECHO  
DE LA UNIVERSIDAD LATINA, S.C.  
CAMPUS CENTRO  
P R E S E N T E**

Por este medio me dirijo a Usted para informarle que el alumno **ASAHÉL CINTO TEPALÉ**, con número de cuenta **966689697** concluyó satisfactoriamente la investigación del trabajo de tesis profesional, que se titula **“PROPUESTA DE MODIFICACIONES AL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO”**, la cual elaboró con el objeto de poder sustentar el examen profesional que lo acredite como Licenciado en Derecho, misma que recibí con fecha 12 de mayo de 2008 para dictaminarla en Segunda Revisión.

El tema aludido es de actualidad y trascendencia, puesto que en él se analizan las consecuencias jurídicas de la figura tratada en la tesis, por tal motivo el trabajo que presenta el sustentante reúne los requisitos de fondo y forma establecidos por la máxima casa de estudios, por lo tanto, no tengo objeción alguna en aprobar éste trabajo, ya que cubre las expectativas de una obra digna de una tesis profesional.

**A T E N T A M E N T E**

  
**LIC. ENRIQUE BRAVO REYES**

***¡La eterna pregunta!***

# ÍNDICE GENERAL

## ABREVIATURAS

## INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO I

|   |          |
|---|----------|
| <b>1. La Actividad Administrativa del Estado.....</b>               | <b>1</b> |
| 1.1. Forma de gobierno y división de poderes .....                  | 1        |
| 1.1.1. La forma de gobierno en México.....                          | 2        |
| 1.1.1.1. República .....  | 3        |
| 1.1.1.2. Representativa.....  | 5        |
| 1.1.1.3. Democrática .....  | 6        |
| 1.1.1.4. Federal .....  | 7        |
| 1.1.2. División de poderes .....                                    | 9        |
| 1.1.2.1. Poder Legislativo .....                                    | 10       |
| 1.1.2.2. Poder Ejecutivo.....                                       | 13       |
| 1.1.2.3. Poder Judicial.....  | 15       |
| 1.2. La Administración Pública Federal .....                        | 17       |
| 1.2.1. Formas de organización administrativa .....                  | 21       |
| 1.2.1.1. Centralizada .....   | 22       |
| 1.2.1.1.1. Delegación de facultades .....                           | 24       |
| 1.2.1.1.2. Desconcentración.....                                    | 26       |
| 1.2.2.1. Paraestatal.....   | 27       |
| 1.2.2.1.1. Descentralización.....                                   | 29       |
| 1.2.2.1.2. Empresas de participación estatal.....                   | 30       |
| 1.2.2.1.3. Instituciones nacionales de crédito .....                | 31       |
| 1.2.2.1.4. Organizaciones auxiliares nacionales de crédito .....    | 34       |
| 1.2.2.1.5. Instituciones nacionales de seguros y de fianzas .....   | 34       |
| 1.2.2.1.6. Fideicomisos públicos .....                              | 37       |
| 1.2.2. Órganos de la Administración Pública .....                   | 39       |
| 1.2.3. Competencia de los Órganos de la Administración Pública..... | 40       |
| 1.2.3.1. Competencia territorial .....                              | 41       |
| 1.2.3.2. Competencia material .....                                 | 41       |
| 1.2.3.3. Competencia por grado .....                                | 41       |

### CAPÍTULO II

|   |           |
|---|-----------|
| <b>2. Del Acto Administrativo .....</b> | <b>42</b> |
| 2.1. Hechos y Actos Jurídicos.....      | 42        |
| 2.1.1. Hecho Jurídico .....             | 42        |
| 2.1.2. Acto Jurídico.....               | 44        |

|  |    |
|--|----|
| 2.2. Acto Administrativo .....                 | 45 |
| 2.2.1. Definición .....                        | 46 |
| 2.2.2. Características .....                   | 48 |
| 2.2.3. Clasificación .....                     | 50 |
| 2.2.4. Elementos de existencia y validez ..... | 53 |
| 2.2.5. Efectos .....                           | 58 |
| 2.2.6. Ejecución .....                         | 61 |
| 2.2.7. Vicios .....                            | 65 |
| 2.2.8. Extinción.....                          | 69 |
| 2.2.9. Nulidad .....                           | 72 |
| 2.3. El Silencio Administrativo .....          | 79 |
| 2.3.1. Negativa Ficta .....                    | 79 |
| 2.3.2. Afirmativa Ficta .....                  | 81 |
| 2.4. Procedimientos para su emisión .....      | 81 |

### **CAPÍTULO III**

#### **3. La Responsabilidad Patrimonial del Estado..... 87**

|   |     |
|---|-----|
| 3.1. Origen y Evolución.....  | 87  |
| 3.2. Diversas Formas de Responsabilidad .....   | 94  |
| 3.3. Concepto .....   | 97  |
| 3.4. La Responsabilidad en México antes de la reforma al artículo 113 Constitucional..... | 98  |
| 3.5. Reforma Constitucional.....  | 103 |
| 3.5.1. Responsabilidad Objetiva .....   | 111 |
| 3.5.2. Responsabilidad Directa .....  | 112 |
| 3.5.3. Actividad Irregular.....   | 112 |
| 3.5.4. Bienes y derechos protegidos .....   | 122 |
| 3.5.5. Daño.....  | 131 |
| 3.6. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado .....                          | 132 |
| 3.6.1. Objeto .....   | 134 |
| 3.6.2. Sujetos.....   | 135 |
| 3.6.3. Daño patrimonial .....   | 135 |
| 3.6.4. Daño físico .....  | 135 |
| 3.6.5. Daño moral .....   | 136 |
| 3.6.6. Perjuicio .....  | 138 |
| 3.6.7. Prescripción del derecho para reclamar la indemnización .....                      | 138 |

### **CAPÍTULO IV**

#### **4. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa..... 141**

|   |     |
|---|-----|
| 4.1. Antecedentes de lo Contencioso Administrativo..... | 141 |
| 4.2. Competencia .....                                  | 157 |
| 4.3. El juicio contencioso administrativo .....         | 162 |
| 4.3.1. Las partes .....                                 | 164 |
| 4.3.2. Demanda .....                                    | 165 |

|   |     |
|---|-----|
| 4.3.3. Contestación .....                 | 167 |
| 4.3.4. Ampliación .....                   | 168 |
| 4.3.5. Contestación a la ampliación ..... | 169 |
| 4.3.6. Pruebas.....                       | 170 |
| 4.3.7. Alegatos .....                     | 171 |
| 4.4. De las sentencias .....              | 171 |
| 4.4.1. Declarativa .....                  | 175 |
| 4.4.2. Constitutiva.....                  | 176 |
| 4.4.3. Condenatoria.....                  | 176 |

## **CAPÍTULO V**

|   |                |
|---|----------------|
| <b>5. De la reclamación.....</b>  | <b>178</b>     |
| 5.1. Requisitos de la solicitud. ....   | 178            |
| 5.2. Pruebas.....   | 180            |
| 5.3. Acreditación de la lesión antijurídica .....                             | 182            |
| 5.3.1. Nexos causal entre la lesión patrimonial y la acción del Estado.....   | 192            |
| 5.3.2. Causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales ..... | 195            |
| 5.4. De la resolución .....   | 196            |
| 5.5. La reparación integral del daño .....                                    | 198            |
| <br><b>PROPUESTA.....</b>   | <br><b>200</b> |
| <br><b>CONCLUSIONES .....</b>   | <br><b>226</b> |
| <br><b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>  | <br><b>231</b> |

## **ABREVIATURAS**

|         |   |
|---------|---|
| CPEUM   | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos                 |
| LFERPE  | Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado                 |
| LSAT    | Ley del Servicio de Administración Tributaria                         |
| CFE     | Código Fiscal de la Federación  |
| CCF     | Código Civil Federal  |
| CFPC    | Código Federal de Procedimientos Civiles                              |
| LFPA    | Ley Federal de Procedimiento Administrativo                           |
| LFPCA   | Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo               |
| LOAPF   | Ley Orgánica de la Administración Pública Federal                     |
| LOTFJFA | Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa |
| CPF     | Código Penal Federal  |
| SCJN    | Suprema Corte de Justicia de la Nación                                |
| SHCP    | Secretaría de Hacienda y Crédito Público                              |
| TFJFA   | Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa                  |
| SAT     | Servicio de Administración Tributaria                                 |

## INTRODUCCIÓN

El Estado de Derecho ha sido prioridad del gobierno mexicano, tal y como se ha reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, razón por la que es menester fortalecer las garantías de legalidad, seguridad y certeza jurídica, a través de la cual se tiene que consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, en el que haya una aplicación igualitaria de la ley y, en donde, la impartición de justicia sea la vía para la solución de conflictos, tal y como lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de promover la confianza en las instituciones públicas, quienes están obligados a respetar y hacer valer los derechos fundamentales de cada individuo.

En este orden de ideas, es necesario esclarecer los medios con los que cuentan los particulares y el alcance que tienen las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando los particulares resulten afectados en sus bienes o derechos por la actividad del Estado.

En efecto, el Estado en el desempeño de sus funciones puede causar algún quebranto patrimonial al gobernado derivado de su actividad de Imperio. Lo que resulta violatorio de derechos, que el gobierno cause daños a un particular cuando éste no tiene la obligación jurídica de soportarlo.

Por otro lado, nuestra Carta Magna señala una serie de derechos fundamentales que otorgan seguridad jurídica a los gobernados, misma que en el Estado de Derecho resulta antijurídica su violación, razón por la que se ha instaurado la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado. En este mismo sentido el Estado mexicano ha adoptado la responsabilidad “*objetiva*” y “*directa*” imputable al Estado, según lo establece el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, no obstante que otras leyes establecían dicha figura, nos encontramos que los procedimientos previstos en éstas, eran muy complejos, haciendo nugatorio el resarcimiento del daño hacia los gobernados.

Pero derivado de la reforma del artículo 113 Constitucional, se pretende establecer un procedimiento eficaz a fin de que el particular tenga el derecho de acción directamente en contra del Estado, resarciendo en su caso los daños causados a través de una indemnización. Sin embargo nos encontramos que esta garantía es prácticamente ignorada en nuestro país, por lo tanto, la doctrina es muy escasa, y las reclamaciones por la responsabilidad patrimonial son nulas.

Pues, del año 2005 a octubre de 2007, nos encontramos que se han tramitado 195 reclamaciones, que en dicho periodo se han resuelto 124, de los cuales sólo 11 han sido resueltos con sentencia de fondo y los otros 113 fueron dados de bajo por diversas razones y de los cuales desafortunadamente no pudimos obtener mayor información, toda vez que no obstante que ésta fue requerida al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, solicitud que nos fue negada ya que aún no cuentan con la información en la manera en que fue solicitada.

En este sentido, consideramos que para tener una garantía eficaz es necesario el estudio minucioso sobre el tema de responsabilidad patrimonial del Estado, en la que las diversas opiniones sea el camino para construir un auténtico régimen de responsabilidad del Estado, basada en la realidad, tanto política, económica, jurídica y social que vive nuestro país, en donde se otorgue seguridad jurídica a los gobernados y sobre todo que la actividad del Estado otorgue certeza jurídica, sin miedo a que nuestros derechos sean vulnerados, regresando la confianza en las instituciones públicas, y excepcionalmente, en caso sufrir un daño el Estado garantice el resarcimiento de la lesión causada.

Asimismo, es necesario determinar en que momento las autoridades actúan de manera irregular, y por tanto en que tiempo el particular puede interponer su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Es de gran importancia determinar el concepto de irregular que señala el artículo 113 de la Constitución, pues es un vocablo que no se contemplaba en nuestro sistema jurídico, por lo que puede traer confusión al momento de determinar si la actividad del Estado causo una lesión al gobernado.

En tal contexto, es que hemos dividido nuestra investigación en cinco capítulos, por lo tanto, en el primer capítulo trataremos los temas relacionados con la Administración Pública. Debido a que la actividad del Estado, sólo puede llevarse a cabo a través del Supremo Poder Federal, que se divide para su ejercicio en: Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, estimamos importante señalar de manera general la conformación del Estado, la forma en que se encuentra constituido y su división de poderes.

Posteriormente, continuamos estableciendo lo que es la Administración Pública, la forma en que se divide y como esta organizado, esto con el único fin de establecer de manera genérica las facultades con las que cuenta cada institución gubernamental.

En nuestro segundo capítulo nos referiremos al acto administrativo, como medio a través del cual la autoridad materializa su actividad, por lo tanto tendremos que establecer los requisitos y formalidades que se deberán cumplir para que estos tengan plena eficacia y validez. Asimismo, podremos señalar los vicios que puede presentar el acto y, que por lo tanto puede ser motivo de nulidad.

En un tercer capítulo, analizaremos el origen de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, revisaremos las teorías más importantes en torno a ella; las diversas formas de responsabilidad; lo que en nuestro sistema jurídico se debe entender como “*actividad administrativa irregular*”; cuando se entenderá que el particular sufrió lesiones sin justificación jurídica.

Asimismo, estudiaremos la reforma constitucional conjuntamente con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para determinar el objeto, los sujetos, de responsabilidad, el tiempo dentro del cual se puede realizar el trámite y principalmente las deficiencias legislativas que podremos advertir.

En el capítulo cuarto nos referiremos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues en los actos administrativos emitidos por las autoridades administrativas federales, la autoridad competente para resolver las controversias surgidas entre el Estado y

los gobernados es el citado Tribunal; estudiaremos la naturaleza del Tribunal, los procedimientos que se tramitan ante él y las causales de ilegalidad del acto administrativo que dicho órgano toma en cuenta para emitir sus resoluciones.

En el capítulo quinto estableceremos el procedimiento para tramitar la solicitud de indemnización, lo que se debe acreditar en la solicitud, las pruebas, los criterios para cuantificar los daños y demás criterios que se deberán considerar para determinar la existencia de una lesión antijurídica y por ende, ser sujeto de indemnización por parte del Estado.

En este orden de ideas, es que podremos obtener nuestras conclusiones verificando las deficiencias legislativas, y por tanto, podemos estar en aptitud de proponer lo que a nuestro criterio debería contener la legislación en torno a la institución resarcitoria, además de sustentar razonamientos que el juzgador deberá valorar a efecto de determinar la existencia de la lesión, tanto material, personal y moral; así como la forma de cuantificar la indemnización.

Y por último, propondremos la división de procedimientos previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la que señala dos instancias ante un mismo órgano jurisdiccional, y la creación de una Sala Regional Especializada en Materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la que tendría la característica de contar con los elementos especializados en la materia y mayor rapidez en sus resoluciones.

# CAPÍTULO I

## 1. La Actividad Administrativa del Estado

### 1.1. Forma de gobierno y división de poderes

El Estado se caracteriza por tres aspectos que son: sociológico, geográfico y jurídico. El aspecto sociológico, constituido por los matices especiales de su población. El geográfico, por la ubicación especial de su territorio, y el jurídico, por la particular estructura de sus órganos fundamentales y la situación en que los mismos se encuentran respecto de los otros.

Las formas de gobierno se refieren a los diferentes modos de constitución de los órganos del Estado, por sus poderes y de las relaciones de los poderes entre sí. Algunos autores definen al gobierno como el conjunto de individuos a quienes el ordenamiento jurídico confiere la potestad de dirigir el Estado.

Herodoto en “*Los nueve libros de la Historia*”<sup>1</sup> hace referencia a las diversas formas de gobierno clasificándolas en monarquía, democracia y aristocracia. Platón, en “*La República*”, hizo una reseña de las formas de gobierno, al igual que Aristóteles, mismo que examinó la constitución de 158 Estados, y de este examen obtuvo los elementos para poder establecer la clasificación de las formas de gobierno, el cual se sirvió del método inductivo para establecer dicha clasificación.

La doctrina moderna sufrió la influencia de Maquiavelo, quien hizo una clasificación bipartita de las formas de gobierno, afirmando que *todos los Estados o son Repúblicas o son Principados*<sup>2</sup>. Éste autor trató de fundamentar su clasificación tomando en cuenta no las razones éticas, como Aristóteles, sino argumentos tomados de la diferente estructuración jurídica del órgano supremo del Estado.

---

<sup>1</sup> Ver Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. 32ª ed., México, Porrúa, pp. 465.

<sup>2</sup> Ver González Uribe, Héctor. Teoría Política, 12ª ed., México, Porrúa, pp. 400.

Casi todos los autores posteriores a Maquiavelo siguieron clasificando las formas de gobierno en Monarquía y República.

Así, la Monarquía es el gobierno típico de un individuo, siendo el monarca o rey el único que detenta el poder supremo. La monarquía se subdivide en monarquía absoluta y monarquía constitucional, en la primera el rey o monarca se encuentra situado por encima de la constitución, ejerciendo el poder de forma omnipotente, por lo que el rey es el único titular de la soberanía. En la Monarquía constitucional, el rey se encuentra sujeto a disposiciones constitucionales; está bajo la ley y además de él existen otros órganos que ejercen la soberanía.

Por otra parte, en la República, la jefatura del Estado puede atribuirse a una persona o a un conjunto de ellas, y su designación, en forma más o menos restringida, electiva. La forma república, a su vez, puede ser directa o indirecta, esta última es la que se plasma en la Constitución vigente para el Estado mexicano, debido a que se mantiene el principio de que la soberanía radica en el pueblo; pero se afirma que su ejercicio es delegado por éste en los gobernantes y se limita a designarlos.

### **1.1.1. La forma de gobierno en México**

El Estado mexicano es un Estado de derivación liberal burguesa, capitalista, pluralista, democrática, con poder repartido y régimen constitucional.<sup>3</sup> No obstante este criterio doctrinario, la Constitución de 24 de febrero de 1822, en sus bases constitucionales, se dispuso: “Que adopta para su gobierno la monarquía moderada constitucional con la denominación de imperio mexicano”.

Lo mismo sucedió en el segundo imperio en 1865; entonces, el estatuto provisional del imperio mexicano disponía: Art. 1º. “La forma de Gobierno, proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador, es la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico”.

---

<sup>3</sup> Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Ed. Oxford, Colección de Textos Jurídicos, 1999.

El sistema presidencialista se estableció por primera vez en México en la Constitución Federal de 1824. Las fuentes que sirvieron de base al gobierno constituyente de ese año, para la configuración del sistema fueron la constitución norteamericana 1787 y la Constitución Española de Cádiz de 1812; de la primera se tomaron los principios fundamentales, y de la segunda, algunos elementos como el refrendo ministerial, las relaciones del ejecutivo con el congreso y varias de las facultades concedidas al presidente de la República.

Constitucionalmente el pueblo mexicano se encuentra constituido en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios constitucionales, mismos que fueron recogidos en sus artículos 39 y 40.

En conclusión, el Estado mexicano tiene una forma de gobierno republicana democrática y representativa, debido a que el poder es ejercido por el pueblo a través de un representante o varios, los cuales detentaran el poder en busca del bien común, y estos podrán ser removidos por voluntad del pueblo, y a su vez, el gobierno central no podrá invadir la soberanía de cada estado que conforman la federación en lo que concierne a su estructura interna con excepción de lo establecido en la Constitución Federal.

#### **1.1.1.1. República**

El término República ha tenido a través de los tiempos las denotaciones más disímolas, desde la muy general que engendró en Roma su etimología (“cosa pública”) hasta la particular y más concreta que le dio Maquiavelo, al oponer conceptualmente la República a la Monarquía.<sup>4</sup>

Etimológicamente podemos señalar que República es:

---

<sup>4</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 30° ed., México, Ed. Porrúa, 1996, ISBN 970-07-0861-6.

(Del lat. *respublica*)<sup>5</sup>. 1. f. Organización del Estado cuya máxima autoridad es elegida por los ciudadanos o por el Parlamento para un período determinado; 2. f. En algunos países, régimen no monárquico; 3. f. Estado que posee este tipo de organización; ORTOGR. Escr. con may. Inicial; 4. f. Cuerpo político de una sociedad; 5. f. Causa pública, el común o su utilidad.

Hay además un concepto común de República y un concepto jurídico-político; el primer sentido es usado como sinónimo de Estado. El segundo se define como aquella forma de gobierno en que el titular del órgano Ejecutivo del Estado es de duración temporal, no vitalicia y sin derecho a transmitir su encargo, por propia decisión o selección, a la persona que lo suceda.<sup>6</sup>

Desde el pensamiento utópico de Harrington, Milton y Sydney en el siglo XVII (hasta las teorías contemporáneas de autores como Pettit), que el republicanismo se ha presentado como una teoría en cierto sentido progresista que recupera del pasado clásico elementos teóricos para combatir la concentración autocrática del poder y que promete la conformación de una comunidad política (*common wealth*) fundada en la libertad y en la igualdad política. Su enemigo conceptual y político recurrente ha sido y sigue siendo la Monarquía, el gobierno en las manos de un solo hombre, sin importar sus modalidades de ejercicio.<sup>7</sup>

Según la teoría republicana, esto solo es posible en el marco de un respeto generalizado de la ley. En cierto sentido, se podría hablar de la materialización del Estado de Derecho.

Por tanto, se dice que un Estado es una República cuando se reúnen las dos condiciones siguientes:

- a) Que haya renovación periódica del titular del Poder Ejecutivo,
- b) Y que dicha remoción sea realizado a través de elección popular.

---

<sup>5</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 23ª ed. (En línea), (27/01/08), [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=república](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=república).

<sup>6</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la nueva Administración Pública de México. 2ª ed., México, Volumen I, Instituto Nacional de Administración Pública. pp. 34.

<sup>7</sup> Carbonell, Miguel y Pedro Salazar. División de poderes y régimen presidencial en México, 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 2006, pp. 75.

Entonces podemos decir que República es la forma de gobierno en la que la titularidad del poder que se detenta no es vitalicio, sino de renovación periódica, consultada por elección popular. La forma republicana se opone a la monarquía.

### **1.1.1.2. Representativa**

Gobierno representativo<sup>8</sup>: Aquel en que, bajo diversas formas, concurre la nación, por medio de sus representantes, a la formación de las leyes.

Es representativa, debido a que el pueblo no puede ejercer de manera directa el poder que teóricamente le corresponde, por lo tanto se designan a diversos ciudadanos elegidos de forma democrática y se les denomina servidores públicos (no todos los servidores públicos son elegidos por los ciudadanos), que a su vez tienen la responsabilidad de satisfacer el bien común.

Montesquieu<sup>9</sup>, en su obra, *El Espíritu de las Leyes*, había advertido las ventajas del sistema representativo: “La gran ventaja de los representantes es que tienen capacidad para discutir los asuntos. El pueblo, en cambio no está preparado para esto, lo que constituye uno de los graves inconvenientes de la democracia.

Por lo que podemos decir que el artículo 40 Constitucional, se ajusta a las necesidades modernas y advierte que el pueblo no puede participar directamente en la toma de decisiones políticas por lo que debe escoger representantes encargados de adoptar las decisiones colectivas.

En conclusión, se dice que es representativa porque el pueblo designa a sus representantes y que por la circunstancia de ejercer tal representación quedan en aptitud de tomar las decisiones que legalmente le son atribuidas según el cargo que ocupen.

---

<sup>8</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 22ª ed. (En línea), (27/01/08), [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=representativo](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=representativo).

<sup>9</sup> Carbonell, Miguel y Pedro Salar. Op. cit. . pp. 80 y 81.

### 1.1.1.3. Democrática

Democracia<sup>10</sup> (Del lat. tardío *democratia*, y este del gr. *δημοκρατία*). Doctrina política según la cual la soberanía reside en el pueblo, que ejerce el poder por medio de representantes elegidos por sufragio universal. Sistema de gobierno fundado en esta doctrina.

La democracia tiene antiguos antecedentes; ya se hablaba de ella en la antigua Grecia, se entendía como el gobierno del pueblo, originalmente de los hombres libres, con exclusión de las mujeres, los esclavos y extranjeros.

La democracia puede ser pura o directa y democracia semidirecta<sup>11</sup>; la primera es el régimen en el que el pueblo se gobierna a sí mismo. En la antigüedad, Atenas y otras ciudades-estado de la Hélade, fueron ejemplo notable del ejercicio directo de la democracia, acudiendo a la consulta y decisión del pueblo reunido en el ágora. En la segunda forma de democracia se establece el referéndum y el plebiscito. El referéndum consiste en la ratificación o desaprobación de leyes por el pueblo. Mediante el plebiscito se consulta al pueblo si aprueba o rechaza delegar en un hombre la expedición de la ley fundamental.

En la historia del pensamiento político la democracia es, tal vez, el concepto de mayor contenido y una noción política esencial. El concepto de democracia está ligado a los derechos fundamentales de libertad, igualdad, equidad, justicia y participación del pueblo en las decisiones que lo afectan.

Desde un punto conceptual, de democracia no es otra cosa que una forma de gobierno, como lo señaló Norberto Bobbio, está “caracterizada por un conjunto de reglas (primarias y secundarias) que establecen quién está autorizado a adoptar las decisiones colectivas y con cuáles procedimientos”.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 23ª ed. (En línea), (27/01/08), [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=democracia](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=democracia).

<sup>11</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio, *op. cit.*, pp. 37 y 38.

<sup>12</sup> Carbonell, Miguel y Pedro Salazar. *op. cit.*, pp. 87.

La democracia es el principio legitimador de nuestra Constitución no sólo porque esa Constitución emane democráticamente, sino, sobre todo, porque el Estado que organiza es un Estado que asegura la democracia, es decir, un Estado en que la atribución de la soberanía al pueblo no sólo esta declarada, sino garantizada a través de determinadas cláusulas constitucionales que permiten a ese pueblo seguir siendo soberano, permaneciendo como un pueblo de hombres libres e iguales en su libertad.

Lo importante es tener presente que la democracia no es una meta sino un medio; una forma de gobierno, que a través de los mecanismos formales para organizar el acceso pacífico al poder, debe orientarse al mejoramiento permanente de la calidad de vida de todos los habitantes del país. La democracia se aprecia cuando se notan sus beneficios en cuestiones tan concretas como el empleo, la seguridad pública, el disfrute de los derechos fundamentales, la dignidad del salario, el acceso a los bienes culturales comunes, entre otros.<sup>13</sup>

En esta medida, la democracia es un régimen político siempre en construcción, pues sus objetivos nunca pueden considerarse del todo cumplidos de una vez y para siempre.

La teoría de la democracia supone en toda forma de gobierno la existencia de, cuando menos, dos condiciones:

- a) Que los actos de gobierno y las decisiones de autoridad, en tanto voluntad general, reflejan la voluntad de los más y no de los menos.
- b) Que todos los nacionales sean iguales ante la ley.

#### **1.1.1.4. Federal**

Estado federal<sup>14</sup>, (Del lat. foedus, -ëris, pacto, alianza). El compuesto por estados particulares, cuyos poderes regionales gozan de autonomía e incluso de soberanía para su vida interior.

---

<sup>13</sup> Ibidem, pp. 93 y 94.

<sup>14</sup> Diccionario de la Real Academia Española, 22ª ed. (En Línea), (27/01/08), [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=federal](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=federal).

Es federal, debido a que surgió de un pacto entre estados preexistentes, que se encontraban unificados y se delegaron ciertas facultades en el poder central y se reservaron las restantes a los estados que conforman la federación.

En efecto, el sentido que quiso otorgarse en la constitución era otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes.

El sistema federal fue adoptado por vez primera en México en la Constitución de 1824, la cual, en su artículo 4, señalaba que “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma republicana representativa popular federal”. No obstante, en las disputas de los partidos políticos de la época se pugnaban por la centralización y el federalismo institucional.

A partir de la Constitución de 1857, el federalismo se ha mantenido como uno de los postulados fundamentales del constitucionalismo mexicano. A través del federalismo se crearon unidades descentralizadas dentro de un país con tradiciones fuertemente centralistas heredadas del periodo colonial.

El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas.

José María Serna, señala que “en México existe un sistema complejo de distribución de competencias entre Federación y estados, que permite la coordinación, el empalme, la coexistencia y la coincidencia entre estos dos términos de la ecuación del sistema federal”.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Citado por Carbonell, Miguel y Pedro Salazar. Op cit. pp. 107.

### 1.1.2. División de poderes

Montesquieu<sup>16</sup> señala, que todo poder, por naturaleza, tiende a convertirse en tiránico. Por ello, la única forma de evitarlo es lograr que el poder detenga al poder, de esta manera se plantea la posibilidad de equilibrar la fuerza de cada uno de estos órganos, que se limitarán entre sí, y de esta forma los gobernados podrán vivir en libertad, ya que ningún poder del Estado debe ser superior a los otros, porque de lo contrario no se equilibrarían ni limitarían mutuamente.

En el orden al debido reconocimiento y protección de los derechos, los poderes del gobierno deben estar clasificados conforme a su naturaleza y, su ejercicio confiado a departamentos distintos, lo que sirve de base a la democracia, al separar las funciones de creación de las leyes, de las de ejecución y de jurisdicción, asignando cada una de ellas a un órgano diferente e independiente de las demás.

La soberanía del estado mexicano se ejerce a través del Supremo Poder de la Federación, dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Supremo poder es uno e indivisible por sí, las tesis de diversos autores mexicanos han establecido que no hay división de poderes, sino que simplemente es el ejercicio del poder lo que se encuentra dividido. Cada órgano de poder es creado por la propia Constitución, señalando expresamente a cada uno sus facultades y la competencia de éstos para su ejercicio.

En tal contexto, nuestra Carta Magna prohíbe expresamente la unión de dos o más poderes en una sola persona, así como depositarse el Legislativo en una sola persona o corporación, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo Federal, y que son señaladas por el propio artículo 49, a saber los casos establecidos en el artículo 29 y 131 de la Constitución.

---

<sup>16</sup> Ver Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo*, 1ª ed., México, Porrúa, pp. 5.

### **1.1.2.1. Poder Legislativo**

El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

La Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elige un suplente.

La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que son electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Por lo que respecta a la Cámara de Senadores, se integra por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

El Congreso se reúne a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias. El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

1. Al Presidente de la República;
2. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
3. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

El Congreso tiene facultades, entre otras:

Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal; para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes; para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto; para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo; para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley; aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución.

Son facultades exclusivas del Senado:

Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar,

enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas; dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria, entre otras.

Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV; recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República; otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

#### **1.1.2.2. Poder Ejecutivo**

El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales.

Cuando la falta de presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda; nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado; nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza

Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda; preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado; habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

### **1.1.2.3. Poder Judicial**

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de la Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

El Tribunal Electoral es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento. La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal es elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución y según lo disponga la ley, sobre: Las impugnaciones en las elecciones federales de presidente, diputados y senadores; las relativas a violaciones o impugnaciones en materia electoral.

El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.

Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros duran cinco años en su cargo, siendo substituidos de manera escalonada, y no pueden ser nombrados para un nuevo periodo.

Los tribunales de la Federación resuelven toda controversia que se suscite: por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de la Constitución, se susciten entre: la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; un Estado y otro; un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos Estados; dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

## **1.2. La Administración Pública Federal**

La Administración ha existido desde los tiempos más antiguos, debido a que los grupos primitivos se convocaban y organizaban aunque de forma muy rudimentario, dado que en las tribus el jefe de familia y el de la tribu ejercían autoridad en diferentes niveles jerárquicos, existía la división del trabajo basado en la edad y sexo, por lo que se veían obligados a organizarse para la realización de las distintas tareas.

Con el desarrollo de las Grandes Civilizaciones como lo fueron: Egipto, China, Grecia y Roma entre otros, se desarrollaron grandes civilizaciones con base en la aplicación de la administración de los grupos colectivos de trabajo, que tenían la necesidad de convivir y, por tanto, buscaban un bienestar o fin común (Bien Público).

Dicho lo anterior, estimamos pertinente mencionar algunos conceptos de lo que se debe entender por Administración. El maestro De Pina señala que por Administración se entiende a la “actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza – pública o privada- con objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su destino”<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo*, 2ª ed., México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2002, pp. 53.

Por otro lado, varias son las corrientes contemporáneas que se han encargado de estudiar la noción de la Administración Pública, entre otras:<sup>18</sup>

- I. *Concepción Jurídica.*** Ha sido en Europa, especialmente en la escuela administrativa alemana, en donde han florecido las ideas más pródigas sobre el Derecho Administrativo, a partir de supuestos relativos al Estado de Derecho, con el objeto de salvaguardar los derechos subjetivos contra la ingerencia de los poderes públicos procurando un equilibrio entre libertades constitucionales, por una parte y prerrogativas de la Administración Pública, por otra.
- II. *Concepción de Productividad.*** En los Estados Unidos se ha partido de las ideas sobre organización de empresas privadas, trasplantándolas a la técnica de la Administración Pública.
- III. *Concepción Burocrática.*** Le otorga la máxima importancia al factor burocrático dentro de la Administración. Parte de Max Weber, que consideró a la burocracia como el instrumento fundamental del progreso social.
- IV. *Concepción Política.*** Dichas orientaciones observan, en su mayoría, una actitud crítica hacia el pensamiento, reconociendo que el modo en que las decisiones administrativas se adaptan al hecho, no coinciden con lo que los textos consagrados de administración pública enseñan.
- V. *Concepción Psicológica.*** La conducta y necesidades del individuo y de la sociedad, deben ser estudiadas exhaustivamente por la Administración Pública, a fin de adecuarse a las necesidades cambiantes.
- VI. *Concepción Integral.*** El tomar en cuenta un factor administrativo como es la política, la sociedad o la burocracia, da una visión incompleta de la moderna Administración Pública; por ello es que se estudia desde varios puntos de vista.

Para Acosta Romero la Administración Pública: “Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y

---

<sup>18</sup> Ídem pp. 53.

permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”.<sup>19</sup>

Para Antonio de J. Lozano, Administración Pública es “La parte de autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el Estado, haciéndolos concurrir al bien común, y ejecutando las leyes de interés general; a diferencia de la justicia que tiene por objeto las personas y bienes en sus relaciones particulares de individuo a individuo, aplicando las leyes de interés privado. La administración considera a los hombres como miembros del Estado, y a la justicia como individuos: esta se ejerce por los jueces, audiencias, tribunales supremos; y aquella por los alcaldes y ayuntamientos, jefes políticos, etc.”.<sup>20</sup>

Para Gabino E. Castrejón García, considera que por administración Pública debe entenderse el conjunto de los órganos que conforman los diferentes Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) por medio de los cuales y a través de la competencia que les otorga el sistema Jurídico Mexicano, realizan la actividad tendiente a lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir, el bien común en un determinado tiempo y lugar.

Ahora intentaremos definir a la Administración Pública desde el punto de vista etimológico:

Ad= (Del lat. *ad-*). Dirección, Tendencia.

Minister= Subordinado, obediencia. (Cargo, empleo)

Administración= (Del lat. *administratĭo, -ōnis*). Cumplimiento de una función bajo el mandato de otros.

Pública= (Del lat. *publicus*). Se dice de la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo, como contrapuesto a privado. Perteneciente o relativo a todo el pueblo. Común del pueblo o ciudad.

Por otra parte, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala:

**“Administración. 1. f.** Acción y efecto de administrar. **2. f.** Empleo de administrador. **3. f.** Casa u oficina donde el administrador y sus dependientes ejercen su empleo. **4. f.** En los Estados Unidos de América y otros países, equipo de gobierno que actúa bajo un presidente”.

---

<sup>19</sup> Acosta Romero Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa, 1988. pp.16.

<sup>20</sup> De J. Lozano, Antonio, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Mexicano*, Tomo I, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Pág. 449.

**“Administración Pública.** 1. f. Organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial”. 2. f. Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función”.

Atendiendo el contenido de las definiciones que anteceden, podemos determinar que la Administración Pública es la encargada de realizar las funciones que realiza el Estado en ejercicio del Poder Supremo de la Federación, por lo tanto, todos los actos que realice el Estado en el ejercicio de sus funciones serán en beneficio de sus mandantes (pueblo) que busca un fin común, por virtud de un mandato Constitucional.

En efecto, todos los actos que realice el Estado, estarán encaminados a satisfacer las necesidades o intereses de la colectividad, y será ejercido en un determinado lugar y tiempo, más sin embargo constitucionalmente nos encontramos que se considera a la Administración Pública, dentro de las facultades del Poder Ejecutivo, lo que da la idea de que la Administración Pública son facultades exclusivas del ejecutivo federal, y estarán a cargo de los organismos Centralizados y Paraestatales, como se establece en el artículo 90 de nuestra Carta Magna, el cual señala:

**Artículo 90.** “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

Así las cosas, podemos deducir con meridiana claridad que constitucionalmente, se establece que la Administración Pública será Centralizada y Paraestatal y estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos con intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

En tal virtud, podríamos decir que la Administración Pública Federal se integra por los órganos dependientes del Ejecutivo Federal –Órganos Centralizados y Paraestatales-, los que tienen como función primordial buscar el bien común, satisfaciendo las necesidades de la colectividad, desarrollando su actividad de manera directa con el gobernado, es decir la relación es gobierno-gobernado.

La doctrina ha considerado que la Administración posee cuatro elementos esenciales o básicos:

- a) elemento estructural u orgánico,
- b) elemento personal,
- c) elemento procedimental y
- d) elemento material.

El primero lo podemos identificar de manera gráfica en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y demás leyes, reglamentos, acuerdos y decretos administrativos, a través de los cuales se establece la competencia de los distintos organismos administrativos, ya sean centralizados o paraestatales; el segundo está ligado directamente con el servidor público, es decir, es el elemento humano; el tercero tiene que ver con el acto autoritario, pues en éste se establece la vía o formas legales que se deberán seguir para realizar el acto de molestia; y cuarto elemento comprende todos los medios o recursos financieros y los bienes patrimoniales con los que cuenta el Estado para realizar sus fines.

### **1.2.1. Formas de organización administrativa**

Como ya hemos apuntado anteriormente, para que el Estado pueda realizar sus funciones necesariamente debe dividir dichas funciones, por lo que tendrá a un representante legal (titular) y posiblemente se divida en departamentos o áreas en la que cada uno le corresponderá realizar determinadas funciones atendiendo la naturaleza o fin con el que fueron creados, no obstante que cada departamento organizacional tiene sus propias funciones no los exime de tener que relacionarse con las demás áreas y mucho menos la de rendir cuentas al superior jerárquico, así, el Estado para satisfacer los intereses de la colectividad por medio de la administración pública, se divide en organismos centralizados y paraestatales, por mandato de nuestra Carta Magna.

En efecto, el anteriormente citado artículo 90 Constitucional establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, asimismo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1º, divide en dos grupos los órganos de la Administración: los que integran la administración centralizada, contemplando en ella la delegación (artículo 16 de la LOAPF) y la desconcentración administrativa (artículo 17 de la LOAPF), y los que constituyen la administración paraestatal, dentro de la cual se incluyen los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y Fideicomisos (artículo 3º de la LOAPF).

### **1.2.1.1. Centralizada**

La *centralización administrativa* existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.

Así, la Centralización Administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración. Entendiendo por Administración Pública Centralizada a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (artículo 2º de la LOAPF)

En la Administración Pública Federal, la autoridad suprema es el Presidente de la República, ocupando el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesario para mantener la unidad en la Administración.

Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior sobre la inferior.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 41ª ed., México, Editorial Porrúa, 2001. pp.166.

En tal contexto, la LOAPF retoma tal jerarquización, señalando que los titulares de cada Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre **la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan**, mismos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

En efecto, los órganos superiores conservan sobre los órganos inferiores los poderes de:

- a) Poder de nombramiento;
- b) Poder de decisión.
- c) Poder de mando;
- d) Poder de Vigilancia;
- e) Poder disciplinario;
- f) Poder de revisión, y
- g) Poder para la resolución de conflictos de competencia.

Así las cosas, podemos determinar que este tipo de organización administrativa, presupone una organización estructurada agrupando a las diferentes dependencias que la componen, bajo un orden determinado jerárquicamente. Así, la concurrencia de los poderes antes señalados, con lo que se crea un vínculo que liga a las dependencias integrantes de la organización, colocando a los órganos inferiores subordinados a los superiores, existiendo el mando y la obediencia unas respecto de otras en una relación de dependencia, para mantener estabilidad y cohesión del aparato administrativo.

Para que exista esta unidad jerárquica entre los órganos superiores con los inferiores es necesario que exista idéntica competencia material de ciertos órganos que se encuentren subordinados en razón de grado; y que la voluntad del órgano superior prevalezca sobre la del inferior<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Delgadillo Gutiérrez, Humberto Luis. *Op. cit.*, pp. 90.

Por otro lado, consideramos preciso señalar que para la eficaz y pronta atención de los asuntos encomendados a los órganos administrativos, se ha recurrido a la delegación de facultades y a la desconcentración.

#### **1.2.1.1.1. Delegación de facultades**

La *delegación de facultades* es la facultad reglada (artículo 16 de la LOAPF), con la que cuenta el titular de un órgano situado en un nivel superior, que pueda delegar sus funciones a otro de inferior categoría, es decir, el titular de una Secretaría de Estado, para el despacho de los asuntos de su competencia, se puede auxiliar de sus subordinados, delegando cualquier tipo de facultades de su competencia, excepto aquellas que por disposición legal o reglamentaria deban ser ejercidas exclusivamente por sus titulares.

Pues, tratándose del régimen de centralización administrativa, los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del organismo situado en el más alto grado de ese orden, los va ligando hasta el órgano de ínfima categoría, existiendo una relación de jerarquía entre las diversas unidades que integran el sistema. Mediante esta relación se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo conforman.

En tal virtud, la LOAPF establece que al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales (artículo 14 de la LOAPF).

Por su parte, el artículo 15 de la misma Ley, dispone que al frente de cada departamento administrativo habrá un jefe de departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación en sus funciones de órgano judicial, sostuvo en la Tesis de Jurisprudencia VI. 2o J/146; Registro No. 221867; Octava Época; Instancia Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación; VIII, Septiembre de 1991; Página 69; que:

**“DELEGACION DE FACULTADES.** Nuestro régimen jurídico ha consagrado la delegación de facultades como una técnica de transferencia de una competencia propia de un órgano superior de la administración pública en favor de un órgano inferior, y que persigue como propósito facilitar los fines de aquél y cuya justificación y alcance se hallan en la ley orgánica, puesto que para el perfeccionamiento del acto delegatorio se requiere la reunión de varios requisitos de índole legal, entre otros, la existencia de dos órganos, el delegante y el delegado, la titularidad por parte del primero de dos facultades, una la que será transferida y otra la de delegar y la aptitud del segundo para recibir una competencia por la vía de la delegación”.

De tales consideraciones, podemos concluir que para que se pueda realizar la delegación de facultades deberán concurrir determinadas formalidades, mismas que a nuestra consideración serán las siguientes:

- Que la delegación de facultades éste autorizada por la ley;
- Que la facultad delegada corresponda a la misma competencia, en la relación jerárquica;
- La existencia de dos órganos, el delegante y el delegado;
- El delegado deberá encontrarse jerárquicamente subordinado al delegante;
- La titularidad de dos facultades, la que será trasferida y la de delegar;
- Que no se trata de facultades exclusivas del titular;
- La aptitud del delegado para recibir la competencia por la vía de la delegación;
- Que el delegante especifique en el acuerdo las facultades que serán objeto de las mismas y,
- Que el acuerdo delegatorio se publique en el D.O.F.

En nuestra opinión, sino se cumple con tales formalidades, no podríamos hablar de delegación de facultades del titular de un órgano de gobierno sobre uno de igual competencia pero de menor grado.

### 1.2.1.1.2. Desconcentración

Ahora bien, respecto a la *desconcentración administrativa*, el artículo 90 constitucional dispone que será la ley orgánica que expida el Congreso la que establezca la forma en que se estructurará la administración centralizada, y el numeral 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

El órgano administrativo desconcentrado carece de personalidad jurídica, ya que queda subordinada al órgano central y normalmente la desconcentración es de carácter técnico, administrativa o por servicios, donde simplemente serán dotados de facultades específicas.

La desconcentración administrativa es una forma de diluir el poder y la competencia para el despacho de los negocios públicos.<sup>23</sup> Sólo opera cuando el órgano desconcentrado cuenta con elementos materiales y humanos.

En este sentido, podemos mencionar a manera de corolario, que el fin de la desconcentración es la de agilizar los tramites y bajar los costos de operación, pues se pretende que no se concentre el tramite de servicios en el organismo central, beneficiando a los usuarios del servicio, debido a que no será necesario trasladarse hasta el órgano central para la realización de determinada operación administrativa.

En conclusión, podemos decir que en los órganos desconcentrados:

- Las facultades de decisión y mando son transferidas a órganos inferiores, pero de la misma competencia.

---

<sup>23</sup>Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.*

- Las facultades que se les confieran serán específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.
- Se encuentran vinculadas por el poder jerárquico con el órgano centralizado del que dependen.
- Tienen cierta libertad técnica y administrativa.
- Son creados por ley, reglamento o por decreto administrativo.

### 1.2.2.1. Paraestatal

El estado, se ha visto en la necesidad de crear entidades (empresas) que realicen actividades estratégicas y exclusivas por lo que se les ha dotado de autonomía técnica, financiera, administrativa y jurídica, con el propósito de facilitar el manejo de determinadas áreas, mismo que no se lograría en la jerarquización prevista en los organismos centralizados, razón por la cual crea los organismos paraestatales.

La *administración pública paraestatal* es “la forma de organización administrativa que, conforme a la ley, se establece junto a la administración centralizada, mediante organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos públicos, para la realización de actividades específicas de interés público, con una estructura, funciones, recursos y personalidad jurídica independiente del Estado”<sup>24</sup>.

Francisco J. Osornio Corres, nos dice que el Estado, a través de la empresa pública, materializa la parte más importante de su intervención en la economía nacional. Por medio de ella se canaliza la mayoría de los recursos financieros de los que dispone el Estado y, a su vez, éste conduce la mayor proporción de la inversión pública, misma que condiciona en buena medida el comportamiento de la economía nacional<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Delgadillo Gutiérrez, Humberto Luis. *Op. Citada*. pp.126.

<sup>25</sup> Osornio Corres, Francisco Javier, *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*, [en línea], 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, [02/04/07], Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=483>, pp. 104

Así, María del Carmen Prado sostiene que la empresa pública fue y es una entidad representativa de la participación del Estado en la vida económica y social<sup>26</sup>.

Otra definición importante, es la que determina Mescheriakoff, el cual señala: “se puede decir que una empresa es pública cuando el Estado ejerce un poder preponderante de control de la misma, independientemente del porcentaje de capital social que sea público. Es decir, se trate de un control que ejerce el Estado de manera general, sobre el conjunto de sus empresas, en los términos que marca el derecho administrativo”.<sup>27</sup>

En el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala:

**“Paraestatal.** adj. Dicho de una institución, de un organismo o de un centro: Que, por delegación del Estado, coopera a los fines de este sin formar parte de la Administración Pública”.

Por sus raíces etimológicas se define:

para-. (Del gr. παρα-). pref. Significa 'junto a', 'al margen de', 'contra'.  
estatal. (Del lat. status, estado). adj. Perteneciente o relativo al Estado

En esta tesitura, el concepto “Administración paraestatal” nos da la idea de una administración paralela a la existente, ya que el término “para-estatal” significa “al lado de” o “junto a” Estado, es decir, que aunque se trata de una organización de la administración pública, no está integrada en la forma centralizada, por lo que tiene una estructura y funcionamiento propios.

A nuestra consideración, podemos decir que la administración paraestatal es el organismo administrativo a través del cual el Estado materializa su intervención en la vida Económica y Social, en la que sus facultades derivan de una ley, o un decreto o bien de un acto jurídico propio de derecho privado, por lo que se dota de personalidad jurídica y patrimonio propios, ejerciendo un presupuesto cuyos recursos provienen básicamente de su misma actividad u objeto en las que actúan.

---

<sup>26</sup> Ídem. pp. 104.

<sup>27</sup> Citado por Osornio Corres, Francisco Javier, *Op. Cit. pp. 104*

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que la Administración Pública Paraestatal la componen: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y, los fideicomisos.

#### **1.2.2.1.1. Descentralización**

Son *organismos descentralizados* las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten (artículo 45 LOAPF).

Gabino Fraga<sup>28</sup> nos dice que la descentralización Administrativa consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder.

En tal contexto, la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

- a) *Descentralización por servicio* queda reducida a ciertas actividades que fundamentalmente se identifican como servicios públicos.
- b) *Descentralización por colaboración* se origina cuando el Estado ante la imposibilidad de cumplir determinadas tareas, en la que sus servidores públicos carecen de la preparación técnica para la realización de determinada actividad, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados, se autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participes en el ejercicio de la función pública.
- c) *Descentralización por región* consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

---

<sup>28</sup> Fraga, Gabino, *op cit.* pp. 200

### **1.2.2.1.2. Empresas de participación estatal**

La Ley Orgánica de la administración Pública Federal en su artículo 46, señala que son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

1. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
2. Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
  - a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
  - b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
  - c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

### **1.2.2.1.3. Instituciones nacionales de crédito**

El Estado ejerce la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio Sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios.

Este tipo de Instituciones, se encuentran reguladas en la Ley de Instituciones de Crédito, misma que tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano.

Se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

No se consideran operaciones de banca y crédito aquellas que, en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables. Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques.

Tampoco se considerarán operaciones de banca y crédito la captación de recursos del público mediante la emisión de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores, colocados mediante oferta pública incluso cuando dichos recursos se utilicen para el otorgamiento de financiamientos de cualquier naturaleza.

Se entiende que existe captación de recursos del público cuando: se solicite, ofrezca o promueva la obtención de fondos o recursos de persona indeterminada o mediante medios masivos de comunicación, o se obtengan o soliciten fondos o recursos de forma habitual o profesional.

El Sistema Bancario Mexicano esta integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquéllos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan.

El servicio de banca y crédito sólo se presta por instituciones de crédito, que pueden ser:

1. Instituciones de banca múltiple, y
2. Instituciones de banca de desarrollo.

Para organizar y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

Por su naturaleza, estas autorizaciones son intransmisibles. Las autorizaciones que al efecto se otorgan, así como sus modificaciones, se deben publicar en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación del domicilio social de la institución de que se trate.

Sólo podrán gozar de autorización las sociedades anónimas de capital fijo, organizadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles, y las que tengan por objeto la prestación del servicio de banca y crédito, en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito; la duración de la sociedad será indefinida; deberán contar con el capital social y el capital mínimo que corresponda, y su domicilio social estará en el territorio nacional.

La escritura constitutiva y cualquier modificación de la misma, deberá ser sometida a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Una vez aprobadas la escritura o sus reformas deberán inscribirse en el Registro Público de Comercio sin que sea preciso mandamiento judicial.

El capital mínimo de cada una de las instituciones de banca múltiple será la cantidad equivalente al 0.12 por ciento de la suma del capital neto que alcancen en su conjunto dichas instituciones al 31 de diciembre del año inmediato anterior.

En el transcurso del primer trimestre de cada año, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores da a conocer mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, el monto del capital mínimo con el que deberán contar las instituciones, a más tardar el último día hábil del año de que se trate.

Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de la Ley en comento. Atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encarga de expedir el reglamento orgánico de cada institución, en el que establecen las bases conforme a las cuáles se regirá su organización y el funcionamiento de sus órganos.

Las instituciones de banca de desarrollo tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas. En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas deben preservar y mantener su capital, garantizando la sustentabilidad de su operación, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos.

#### **1.2.2.1.4. Organizaciones auxiliares nacionales de crédito**

Este tipo de organizaciones se encuentran reguladas en cuanto a su organización y funcionamiento en la Ley General de organizaciones y actividades auxiliares del Crédito.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano competente para interpretar a efectos administrativos los preceptos de la Ley en cita y, en general, para todo cuanto se refiera a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito. Las organizaciones auxiliares nacionales del crédito se rigen por sus leyes orgánicas y, a falta de éstas o cuanto en ellas no esté previsto, por lo que establece la Ley.

Se consideran organizaciones auxiliares del crédito los almacenes generales de depósito; uniones de crédito; arrendadoras financieras<sup>29</sup>; empresas de factoraje financiero<sup>30</sup>, y las demás que otras leyes consideren como tales. Se consideran actividades auxiliares del crédito la compra-venta habitual y profesional de divisas, y la realización habitual y profesional de operaciones de crédito, arrendamiento financiero o factoraje financiero.

#### **1.2.2.1.5. Instituciones nacionales de seguros y de fianzas**

Las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, se encuentran reguladas en su organización y funcionamiento en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualitas de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

---

<sup>29</sup> Nota: Con relación a esta Ley y de conformidad con el primer párrafo del artículo Tercero Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2006, entrarán en vigor a partir del 18 de julio de 2013 (“a los siete años de la publicación” del Decreto señalado):

1. Las reformas a: los párrafos primero, tercero y quinto del artículo 5o.; la fracción I y el párrafo segundo del numeral 1 de la fracción III del artículo 8o.; la fracción XVI del artículo 40; el primer párrafo del artículo 45 Bis 3; el artículo 47; el primer y tercer párrafos del artículo 48; el primero, segundo, tercero y cuarto párrafos y la fracción III del artículo 48-A; el artículo 48-B; el primer párrafo del artículo 78; el artículo 96; las fracciones II a IV del artículo 97; las fracciones I, II en sus incisos a), c) y e), III y IV del artículo 98, y el artículo 99.

2. Las derogaciones de: las fracciones II y V del artículo 3o.; el Capítulo II del Título Segundo con sus artículos del 24 al 38; el Capítulo III Bis del Título Segundo con sus artículos 45-A al 45-T, y el segundo párrafo del artículo 48.

<sup>30</sup> Íbidem.

En este sentido, en primer lugar señalaremos a las instituciones de seguros de acuerdo a su ley reglamentaria, la cual tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; así como las de los agentes de seguros y demás personas relacionadas con la actividad aseguradora, en protección de los intereses del público usuario de los servicios correspondientes.

Las instituciones nacionales de seguros se rigen por sus leyes especiales y, a falta de éstas o cuanto en ellas no esté previsto, por lo que señala su ley reglamentaria.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el órgano competente para interpretar, aplicar y resolver para efectos administrativos lo relacionado con los preceptos de la ley y en general para todo cuanto se refiere a las instituciones y sociedades mutualistas de seguros.

Se considera que se realiza una operación activa de seguros cuando, en caso de que se presente un acontecimiento futuro e incierto, previsto por las partes, una persona, contra el pago de una cantidad de dinero, se obliga a resarcir a otra un daño, de manera directa o indirecta o a pagar una suma de dinero.

Las autorizaciones para organizarse y funcionar como institución o sociedad mutualista de seguros, son por su propia naturaleza intransmisibles y se referirán a una o más de las siguientes operaciones de seguros: vida; accidentes y enfermedades, en alguno o algunos de los ramos siguientes: accidentes personales; gastos médicos; y salud; daños, en alguno o algunos de los ramos siguientes: responsabilidad civil y riesgos profesionales; marítimo y transportes; incendio; agrícola y de animales; automóviles; crédito; crédito a la vivienda; garantía financiera; diversos; terremoto y otros riesgos catastróficos, y los especiales que declare la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las instituciones de seguros deben ser constituidas como sociedades anónimas de capital fijo o variable, con arreglo a lo que dispone la Ley General de Sociedades Mercantiles, y de acuerdo a lo que señala el artículo 29 de su ley reglamentaria.

Por lo que respecta a las instituciones de fianzas, se tiene, que la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, señala que el objeto de dicha ley es regular la organización y funcionamiento de las instituciones de fianzas; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; así como las de los agentes de fianzas y demás personas relacionadas con la actividad afianzadora, en protección de los intereses del público usuario de los servicios correspondientes.

Las instituciones de fianzas, tienen por objeto otorgar fianzas a título oneroso, así como a las instituciones que sean autorizadas para practicar operaciones de reafianzamiento.

Las fianzas y los contratos, que en relación con ellas otorguen o celebren las instituciones de fianzas, serán mercantiles para todas las partes que intervengan, ya sea como beneficiarias, solicitantes, fiadas, contrafiadoras u obligadas solidarias, excepción hecha de la garantía hipotecaria.

Para organizarse y funcionar como institución de fianzas o para operar exclusivamente el reafianzamiento, se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; además, de adoptar todas las medidas relativas a la creación y al funcionamiento de las instituciones nacionales de fianzas, las que se regirán por sus leyes especiales y, a falta de éstas o cuanto en ellas no esté previsto, por lo que estatuye la ley en cita.

Las autorizaciones son intransmisibles y se referirán a uno o más de los siguientes ramos y subramos de fianzas: fianzas de fidelidad, en alguno o algunos de los subramos siguientes: individuales; y colectivas; fianzas judiciales, en alguno o algunos de los subramos siguientes: judiciales penales; judiciales no penales; y judiciales que amparen a los conductores de vehículos automotores; fianzas administrativas, en alguno o algunos de los subramos siguientes: de obra; de proveeduría; fiscales; de arrendamiento; y otras fianzas administrativas; fianzas de crédito, en alguno o algunos de los subramos siguientes: de suministro; de compraventa; financieras; y otras fianzas de crédito; fideicomisos de Garantía, en alguno o algunos de los subramos siguientes: relacionados con pólizas de fianza; y sin relación con pólizas de fianza.

### **1.2.2.1.6. Fideicomisos públicos**

En la práctica se define como un contrato en virtud del cual una persona física o moral transmite la titularidad de bienes y/o derechos al fiduciario, para que éste, como consecuencia de la obligación que adquiere en el acto constitutivo, disponga de los mismos con el objeto de realizar los fines para los cuales fue creado, en beneficio de la misma persona que transmitió los bienes, o de terceros previamente designados.

En efecto, el artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito señala que, en virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.

Partes que integran un contrato de fideicomiso

*Fideicomitente*, persona física o moral que constituye un fideicomiso, y quién hace la afectación de los bienes o derechos de los cuales será titular el fiduciario, para la realización de los fines que se establezcan en el contrato de fideicomiso.

Asimismo, el fideicomitente tiene que contar con la capacidad jurídica para obligarse y disponer de los bienes y/o derechos.

*Fiduciario*, institución afianzadora, aseguradora, de crédito o casa de bolsa que tenga autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para actuar como tal.

*Fideicomisario*, persona física o moral que habrá de recibir los beneficios del fideicomiso, a quién también se le conoce como beneficiario, designado por el fideicomitente, en cuyo provecho o beneficio se constituye el fideicomiso, designándose en el acto constitutivo del mismo o en sus modificaciones.

Entre los *derechos y obligaciones fideicomitente* se encuentran las de establecer los fines del Fideicomiso; designar al fideicomisario o fideicomisarios; reservarse ciertos derechos sobre la materia del Fideicomiso; prever la formación de un Comité Técnico; exigir al fiduciario el cumplimiento de la obligación de rendir cuentas; en caso de incumplimiento, exigir a la contraparte el cumplimiento o la rescisión del contrato; transmitir al fiduciario los bienes y/o derechos materia del Fideicomiso (Patrimonio); está obligado al cumplimiento de las obligaciones recíprocas de los derechos que se reserve; pagar los gastos originados por la firma, aceptación y administración del fideicomiso.

Los *derechos y obligaciones fiduciario* son: aceptar constituirse como fiduciaria; realizar todos los actos jurídicos permitidos; facultad para actuar en los juicios relativos al fideicomiso; negarse a actuar si lo que se le instruye esta fuera de Ley, de los fines del Fideicomiso, o se ponen en riesgo los derechos de los fideicomitentes o fideicomisarios en su caso; cobrar los honorarios pactados, así como erogar los gastos necesarios para el cumplimiento de los fines con cargo al patrimonio fideicomitado; revisar el acto constitutivo del Fideicomiso; cumplir con los fines del Fideicomiso, apegándose a los términos del mismo; llevar una contabilidad por separado para cada fideicomiso; conservar y mantener los bienes que integran el patrimonio; presentar y rendir cuentas; acatar instrucciones conforme al contrato y/o comité técnico del Fideicomiso; realizar sus actividades a través de Delegados Fiduciarios; guardar el secreto fiduciario.

Los *derechos y obligaciones fideicomisario* son: derechos derivados por la propia naturaleza del Contrato y acuerdo entre sus partes; exigir al fiduciario el cumplimiento de los fines; pedir cuentas al fiduciario.

El patrimonio de los fideicomisos puede constituirse con cualquier clase de bienes que se encuentren dentro del comercio, o cualquier derecho que no sea de ejercicio personal e intransmisible por su propia naturaleza. Estos bienes o derechos tendrán que estar libres de cualquier tipo de prenda.

Por lo que respecta a los fideicomisos públicos, el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que los fideicomisos públicos, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público funge como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

### **1.2.2. Órganos de la Administración Pública**

Los órganos de la Administración Pública Federal cuentan con distintas características, por lo que en la doctrina se les ha clasificado de la siguiente manera:

1) De *acuerdo a sus elementos personales* se clasifican en órganos unipersonales y órganos pluripersonales o colegiados. Los primeros son aquellos en los que el titular es un solo individuo; y en los segundos se constituyen por dos o más individuos, en donde la voluntad del órgano de que se trate se forma por la concurrencia de sus titulares, mismos que se encuentran en un mismo nivel jerárquico, realizan la misma función y deciden por mayoría.

2) De *acuerdo con la función que desarrollan* se clasifican en órganos activos, consultivos y de control. Los órganos activos son aquellos que materializan la voluntad de la Administración Pública, creando situaciones concretas e individualizadas, es decir, son órganos de decisión y ejecución; los órganos consultivos son los que emiten declaraciones de juicio, de asesoría y de opinión, pero no deciden y mucho menos realizan actos de ejecución, pues su dictamen sólo sirve para reforzar u orientar el criterio de los órganos activos; y por último, los órganos de control tienen como finalidad comprobar la debida actuación de los demás órganos administrativos y la de sus servidores públicos.

La actividad de control que realiza la Administración Pública puede ser presupuestal, de legalidad y disciplinario. En el primero, la actividad que realizara el órgano de control es la de verificar que los recursos que se destinen a los distintos órganos administrativo sea debidamente ejercido de acuerdo a los lineamientos y requisitos que fijen los ordenamientos respectivos; en el segundo se comprobara que los actos realizados por los órganos de decisión y ejecución sean acorde con los principios consagrados en la constitución y leyes secundarias, para que el particular no vea afectada su esfera jurídica por actos autoritarios; y el tercero se refiere a la facultad sancionadora con la que cuenta respecto de los demás órganos administrativos, procurando evitar una indebida actuación de los servidores públicos, imponiendo las sanciones a que haya lugar.

En efecto, la Administración Pública Federal para realizar todas las actividades que le son encomendadas, se encuentra dividido en distintos órganos que efectúan infinidad de actos, los cuales confecciona mediante diversos procedimientos fijados en distintos ordenamientos jurídicos que fijan las atribuciones de cada uno de ellos, para que de una manera concreta, directa y continua satisfaga las necesidades públicas.

### **1.2.3. Competencia de los Órganos de la Administración Pública**

La competencia es el conjunto de facultades o atribuciones con las que cuenta determinado órgano de gobierno, misma que se encuentra regida por las siguientes características:

- Es *objetiva* en virtud de que surge de una norma jurídica que determina la amplitud del obrar del órgano de que se trate.
- Es *obligatorio* en cuanto que el titular no puede negarse a ejercerla, puesto que debe actuar dentro de las atribuciones que la norma le haya conferido.
- Es *improrrogable* en tanto que no puede ser extendida a los particulares o a otro órgano, por aquél al cual se le otorgaron las facultades.
- Es *irrenunciable* en tanto que el titular de las facultades no puede renunciar a ellas.

La competencia de los órganos de gobierno, en el caso a estudio, los órganos administrativos, la doctrina los a clasificado de diversas formas, encontrándose entre las más importantes las que toman en cuenta el ámbito del poder de actuación de un ente administrativo, conforme al cual se divide en:

#### **1.2.3.1. Competencia territorial**

En este caso, dependerá del reglamento interno de cada entidad, en donde se establece el espacio en el cual puede ejercer las facultades que le son conferidas para su ejercicio, debido a que ha sido necesario la división del territorio para el mejor ejercicio y funcionamiento del servicio público.

#### **1.2.3.2. Competencia material**

Es la que se refiere al tipo o clase de función o actividad que de acuerdo con el orden jurídico se ha otorgado a un órgano administrativo; es un tipo de competencia que resulta de la especialización que requiere la división del trabajo que exige la función administrativa para determinados asuntos.

#### **1.2.3.3. Competencia por grado**

Tiene lugar separando los actos que respecto de un mismo asunto pueden realizarse por los órganos administrativos colocados en diversos niveles.

Por lo general esa distribución se realiza estableciendo unas relaciones de jerarquía que implica subordinación y dependencia de unos órganos superiores respecto de otros.

## CAPÍTULO II

### 2. Del Acto Administrativo

Como lo señalamos anteriormente, el Estado se encuentra constituido por diferentes entidades gubernamentales los cuales son dotados de facultades y poderes que emanan de nuestra Carta Fundamental, así, el ejercicio de las atribuciones que las normas jurídicas asignan a dichos entes públicos se manifiesta a través de actos que tienen diferentes connotaciones y contenidos, pero que siempre deberán respetar las formalidades que establecen las leyes, principalmente cuando van dirigidos a los particulares. A su vez dichos actos pueden ser diferenciados de acuerdo a la forma en que sean manifestados por el órgano que los genera.

Igualmente, el acto administrativo viene a ser un instrumento o medio de gestión de la administración, como de los fines políticos y de interés y servicio público que el constituyente y legislador ordinario depositan, asignan y encomiendan realizar a la Administración. En la sistemática del ordenamiento jurídico administrativo, el acto administrativo expresa la forma de la función administrativa.<sup>1</sup>

Pues bien, para entrar al estudio del Acto Administrativo consideramos oportuno señalar que la actividad administrativa adopta una variedad de formas o figuras para exteriorizar la voluntad del Estado, figuras conocidas como hechos y actos jurídicos, los cuales son mecanismos de expresión voluntaria o involuntaria de la administración.

#### 2.1. Hechos y Actos Jurídicos

##### 2.1.1. Hecho Jurídico

Para Carnelutti<sup>2</sup> los hechos jurídicos se pueden clasificar desde dos puntos de vista:

---

<sup>1</sup> Tron Petit, Jean Claude y Gabriel Ortiz Reyes. *La Nulidad de los Actos Administrativos*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 2007, pp 63.

<sup>2</sup> Citado por García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*. pp. 180 y 181.

- a) Atendiendo a su naturaleza:
- *Naturales o causales*: son fenómenos de la naturaleza;
  - *Humanos o voluntarios*: son acontecimientos voluntarios, a los que la ley enlaza consecuencias de derecho, también conocidos como actos jurídicos.
    - Actos jurídicos en sentido estricto; los actos jurídicos, *strico sensu*, se dividen, según Carnelutti, en proveídos de las autoridades, negocios jurídicos y actos obligatorios. Los primeros representan el ejercicio de un poder, los segundos el ejercicio de un derecho y los últimos la observancia de una obligación.
- b) De acuerdo con los efectos que producen.
- *Eficacia principal*, estos pueden provocar por sí mismos consecuencias de derecho. Son constitutivos o extintivos, según que den nacimiento a una relación de derecho o la extinga.
  - *Eficacia secundaria*, son cuando el hecho no tiene efectos sino unido a otro, cuya eficacia modifica. También se les llama condiciones jurídicas, mismas que pueden paralizar o modificar la eficacia de los hechos principales; por esta razón se habla de condiciones impeditivas y modificativas.

Entonces tenemos que los hechos jurídicos pueden consistir en hechos o estados de hecho independientes de la actividad humana, en acciones humanas voluntarias o involuntarias.

Por su parte Bonnacase<sup>3</sup>, establece que la noción del hecho jurídico es susceptible de revestir un sentido general y una significación específica. En el primer sentido comprende la noción de acto jurídico.

El hecho jurídico es entonces un acontecimiento engendrado por la actividad humana, o puramente material, que el derecho toma en consideración para hacer derivar de él, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica general o permanente o, por el contrario, un efecto de derecho limitado.

---

<sup>3</sup> Ídempp. 183

Para Trinidad García<sup>4</sup>, el hecho jurídico es un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico consecuencias de derecho. Es el caso del aluvión, la mutación de cauce, el nacimiento y muerte, hechos materiales de los que derivan consecuencias jurídicas; aclarando que en los hechos del hombre no interviene su voluntad para producir esas consecuencias jurídicas.

Por otro lado, si el hecho jurídico en sentido estricto no consiste en sucesos puramente naturales, sino en acciones más o menos voluntarias, es llamado, cuasicontrato, delito o cuasidelito, en oposición al contrato, que representa el tipo más caracterizado del acto jurídico. Se denomina cuasicontrato, dice Pothier<sup>5</sup>, el hecho de una persona permitida por la ley, que la obliga hacia otra, u obliga a otra hacia ella, sin que entre ambas exista ningún convenio y se llama delito el hecho por el cual una persona, por dolo o malicia, causa un daño o un perjuicio a otra.

En tal caso se alude, ya a un suceso puramente material, como el nacimiento o la filiación, ya a acciones más o menos voluntarias, generadoras de situaciones o de efectos jurídicos sobre la base de una regla de derecho, cuando el sujeto de tales acciones no ha podido tener o no ha tenido la intención de colocarse, al realizarlas al imperio de la ley, derivando en actos jurídicos.

### **2.1.2. Acto Jurídico**

En esta tesitura, pasaremos a definir al acto jurídico, que para Bonnacase, es una manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo consiste en engendrar, con fundamento en una regla de derecho o en una institución jurídica, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente y general o, por el contrario, un efecto de derecho limitado, relativo a la formación, modificación o extinción de una relación jurídica.

---

<sup>4</sup> Citado por Miguel Acosta Romero, et al. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Comentadas Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 7ª ed., Porrúa. México, pp 15.

<sup>5</sup> *idem*. pp 184 y 185

Castrejon García, nos dice, el acto jurídico se define como la manifestación de la voluntad encaminada a provocar o producir efectos en el derecho, esto es, que la exteriorización de una conducta humana trastoque el ámbito jurídico, como por ejemplo el matrimonio.

Así las cosas, el acto jurídico generalmente es definido como una manifestación de voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de derecho, con la manifiesta intención de que se realicen esos efectos, tal y como lo determina la doctrina francesa al dividir los hechos jurídicos *lato sensu*, en hechos jurídicos *stricto sensu* y actos jurídicos.

## **2.2. Acto Administrativo**

Ahora bien, Acosta Romero, dice, que desde un punto de vista muy general en el Derecho Administrativo, se presentan tanto actos jurídicos como hechos materiales, manifestando que éste criterio es aceptado por varios autores, entre otros, por Bielsa.

Pues bien, como se manifestó en el párrafo anterior, también podemos hablar de *hechos administrativos*, son aquellos fenómenos, situaciones o acontecimientos con entidad propia, independientes de la voluntad de la administración, que producen efectos jurídicos respecto de ella. Cualquier acontecer producido por fenómenos físicos, por la interrelación entre naturaleza y hombre, (involuntario) o la sola intervención del hombre (involuntaria), es un hecho que adquirirá connotaciones jurídicas, si vincula a las entidades públicas o crea, como comúnmente se dice, relaciones jurídico-administrativas<sup>6</sup>.

En los hechos administrativos no es la voluntad de la administración el elemento determinante del mismo; el querer de la administración no actúa directamente.

La determinación del hecho es la falta de voluntariedad tanto del sujeto como de la administración.

---

<sup>6</sup> Santofimio G., Jaime Orlando, *Acto Administrativo. Procedimiento, Eficacia Y Validez*, [en línea], 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Externado de Colombia, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=979>, pp. 45

Para Dormí,<sup>7</sup> la diferencia entre el hecho y el acto administrativos está dada, por la naturaleza de la actividad: mientras el hecho importa un hacer material, operación técnica o actuación física, el acto implica siempre una declaración intelectual de voluntad, de decisión, de cognición u opinión. El hecho, agrega Dormí, puede ser la ejecución de un acto o simplemente una operación material, sin decisión o acto previo.

### **2.2.1. Definición**

El acto Administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general.<sup>8</sup>

A continuación procederemos al análisis de la noción del acto administrativo como expresión de voluntad unilateral y externa de un órgano del Estado, en sus aspectos formal y material. Carlos Paniagua Bocanegra<sup>9</sup>, nos dice que el acto administrativo en su sentido formal, la doctrina concibe a éste como acción del Poder Ejecutivo, que es el órgano del Estado encargado de las funciones administrativas. En sentido material, es el acto intrínsecamente administrativo producido por un órgano estatal, sea cual fuere la naturaleza de las funciones de éste.

La concepción del acto administrativo, para Guido Zanobini,<sup>10</sup> nos señala que éste, es toda manifestación de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa.

El autor, Eduardo García de Entería<sup>11</sup> dice que el acto administrativo sería así la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.

---

<sup>7</sup> Citado por **Santofimio G., Jaime Orlando**, *op. cit.*, pp. 45

<sup>8</sup> Castrejon García, *op. cit.*, pp. 359.

<sup>9</sup> Citado por Monroy Mendoza Luis Gabriel. *Nulidad lisa y llana y nulidad para efectos*, 1ª ed., México, pp. 12.

<sup>10</sup> Citado por Jean Claude Tron Petit y otro, *op. cit.*, pp. 84.

Para Acosta Romero, el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

En este sentido, Andrés Serra Rojas,<sup>12</sup> nos dice que el acto administrativo se puede definir como una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.

Bandeira de Mello<sup>13</sup> propone una acepción en sentido amplio que incluye a los actos abstractos como reglamentos e instrucciones y otra en sentido estricto aplicable a los actos concretos e individualizados, en los términos siguientes:

*“Declaración del Estado (o de quién actúa en su lugar como, por ejemplo, un concesionario de servicios públicos), en el ejercicio de prerrogativas públicas, manifestada mediante providencias jurídicas complementarias de la ley a título de cumplirla y sujetas a control de legitimidad por órgano jurisdiccional”.*

*“Declaración unilateral del Estado en el ejercicio de prerrogativas públicas, manifestada mediante comandos concretos complementarios de la ley (o excepcionalmente, de la propia Constitución, en ese caso de modo plenamente vinculado) emitidos a título de darle cumplimiento y sujetos a control de legitimidad por un órgano jurisdiccional”.*

Respecto al acto administrativo, los Tribunales de la Federación han determinado en la tesis aislada que señala literalmente lo siguiente:

**“ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO.** La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad”.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Ídem. pp. 85.

<sup>12</sup> Ídem, pp. 15.

<sup>13</sup> Ídem.

<sup>14</sup> Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, XV, marzo de 2002, Novena Época, Página 1284, Tesis I.4º.A.341 A.

Bajo esta postura, consideramos que para el objeto de estudio de la presente investigación nos debemos centrar a los actos unilaterales que derivado de la acción de la Administración Pública Federal, podrían llegar a causar algún daño a los particulares.

En esta tesitura, podemos definir al acto administrativo como aquella acción unilateral y externa que es desarrollada por la Administración Pública, en ejercicio de una potestad legal capaz de crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir derechos u obligaciones, la que gozará de la presunción de validez, tipicidad, normatividad, publicidad, será ejecutorio y ejecutivo, y deberá respetar los principios constitucionales, fundando y motivando cada actuación que irrogué molestias al gobernado.

Las características señaladas en esta definición serán esgrimidas posteriormente, para poder entender lo que pretendemos al señalar dichas características, pues como bien lo han señalado los diversos autores que manejamos en este tema, el acto administrativo tiene un sin fin de posibles definiciones, las que se podrán obtener dependiendo el tema que queremos abordar, por lo que consideramos importante determinar los requisitos, elementos, formalidades y características de los actos que podrían llegar a causar un daño al particular, mismos que de llegar a causar un daño o perjuicio pueden ser susceptibles de reparación por parte del Estado.

### **2.2.2. Características**

Respecto a este tema, la doctrina ha caracterizado de distintas formas al Acto Administrativo, sin embargo, la mayoría de los autores ha coincidido en señalar como tales: la presunción de validez, la ejecutoriedad, la ejecutividad, la tipicidad y la normatividad.

Para el caso en estudio consideramos que los actos administrativos, deberán de gozar de las siguientes características:

1. Presunción de validez;
2. Ejecutoriedad, exigibilidad;
3. Ejecutividad;

4. Tipicidad; y
5. Normatividad

1) La *presunción de validez*, consiste en una suposición legal de que el acto administrativo fue emitido conforme a derecho. Esta presunción implica que el acto fue realizado de acuerdo con lo dispuesto en la ley, y es válido en cuanto a los efectos que produce; tiene como fundamento el hecho de que las garantías subjetivas y objetivas de los gobernados, que proceden a la formulación del acto administrativo han sido respetadas en cuanto que previamente las autoridades administrativas han instruido un procedimiento en el cual se contienen los hechos, circunstancias y demás elementos materiales y jurídicos que debe reunir todo acto administrativo.

Esta figura jurídica es de suma importancia debido a que de no aceptarse que todos los actos emitidos por la Administración Pública se presumen válidos, toda la actividad administrativa permanecería supeditada a la verificación del cumplimiento de los requisitos que para su formación establece la ley, lo que obstaculizaría el ejercicio de las facultades conferidas a la administración Pública.

Así las cosas, el artículo 8 de la LFPA, señala que el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso. Lo que quiere decir que no obstante que los actos administrativos gozan de la presunción de validez, estos a su vez aceptan prueba en contrario, salvaguardando así las garantías de legalidad y debido proceso previstos en la constitución general.

2) La *ejecutoriedad* del acto administrativo consiste en la posibilidad de que la Administración, por sí y ante sí haga efectivos los efectos de ese acto sin necesidad de recurrir a otra autoridad, pudiendo recurrir a la coacción directa en caso de oposición.

3) La *ejecutividad*, consiste en que el acto administrativo perfecto produce todos sus efectos jurídicos y, por lo tanto, debe ser cumplido aun en contra de la voluntad del destinatario; es decir, es la cualidad de producir sus efectos sin necesidad de una autorización posterior, que determine la creación, modificación o extinción de una situación jurídica concreta.

4) La *tipicidad* del acto consiste en que la autoridad administrativa no puede crear nuevas clases de actos administrativos para la consecución del interés público, es decir, sólo puede hacer lo que la ley expresamente señala.

5) La *normatividad* consiste en que, dados los supuestos fácticos jurídicos determinantes de una actuación administrativa, el agente no puede aplicar el régimen de un acto administrativo diverso del que legalmente se le ordena, es decir la autoridad sólo puede hacer lo que expresamente le señala la ley.

### **2.2.3. Clasificación**

Bajo este esquema, podemos decir que los actos administrativos tienen diversas características, por lo tanto, los distintos tratadistas los han agrupado en razón de las características que les son comunes. Así, Jean Claude Tron Petit y Gabriel Ortiz Reyes<sup>15</sup>, nos dicen que los actos administrativos pueden resultar, entre otros supuestos, de la estructura del acto, atendiendo a sus supuestos y elementos:

- a) Desde el punto de vista subjetivo, existen:
  - Actos unipersonales;
  - Actos colectivos;
  - Actos complejos;
  - Actos compuestos;
  - Actos colegiados.
- b) Conforme a la declaración de voluntad administrativa, existen:
  - Actos expresos;
  - Actos tácitos;
  - Actos implícitos;
  - Actos presuntos.
- c) Desde el punto de vista de la vinculación del emisor a la norma:
  - Actos enteramente reglados –meros actos administrativos-;

---

<sup>15</sup> Tron Petit, Jean Claude y Gabriel Ortiz Reyes. *op. cit.*, pp. 91 y 92.

- Actos de contenido discrecional.
- d) El contenido del acto determina sean actos que:
  - Amplían la esfera jurídica del particular: concesiones o dispensas.
  - Limitan: órdenes de policía, expropiación, actividad fiscal, sanciones.
- e) Conforme al procedimiento:
  - Actos que trasciendan a la defensa, cometidos durante el procedimiento o en su resolución;
  - Actos que no trascienden a terceros –dictámenes no vinculantes, simples violaciones intraprocesales que, *per se*, no agravian-.
- f) Según el punto de vista de la forma:
  - Escrito.
  - Verbales.
  - Sígnicos.
- g) En orden a los destinatarios pueden ser:
  - Generales.
  - Individuales.

Por lo que respecta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que los actos administrativos pueden adoptar las siguientes formas o clasificación:

- a) Actos de autoridad, que son aquellos en los que el Estado procede autoritariamente por medio de los mandatos que son expresión de su voluntad y se fundan en razones de orden público, y
- b) Actos de gestión, son aquellos en los que el Estado no siempre manda, ni es necesario que haga valer su autoridad, pues en ocasiones se equipara a los particulares para hacer más frecuentes, efectivas y seguras las relaciones con ellos. Para estos casos se coloca en el mismo plano y prescinde de sus privilegios y prerrogativas de soberano y su voluntad surte efecto con el concurso de la voluntad contraria.
- c) Por su finalidad se clasifican en:

- *Actos instrumentales.* Son los medios para realizar las actividades administrativas y comprenden actos preliminares, de trámite o preparación o, en general, de procedimiento (antecedentes del acto).

La mayor parte de estos actos requieren la colaboración voluntaria o forzada de los particulares, los cuales deben aportar a la administración los datos que le permitan resolver legalmente los casos administrativos.

- *Actos definitivos.* Éstos implican propiamente el espacio de la función administrativa. Tales como una concesión de servicio público o, una declaración de expropiación por causa de utilidad pública.
- *Actos de ejecución.* Son los que tienen por objeto dar cumplimiento a las determinaciones del acto principal.

d) También se clasifican de acuerdo a las voluntades que intervienen en su formación en:

- *Acto simple o unilateral.* Es aquel en el que interviene una sola voluntad, de un ente administrativo sea individual o colectivo.
- *Acto complejo, puede ser plurilateral.* Es el que se forma de dos o más voluntades públicas o privadas, varios órganos y personas que se unen en una sola voluntad.
- *Acto colectivo.* Es el que resulta de la concurrencia de varias voluntades, con igual contenido y finalidad que se reúnen exclusivamente para la manifestación común, permaneciendo jurídicamente autónoma.

e) Según el efecto que producen, se clasifican en:

- Actos que favorecen, aumentan o amplían facultades, posibilidades o los poderes de los particulares.
- Actos destinados a limitar o reducir los derechos que restringen la esfera de los particulares.
- Actos que condicionan el ejercicio de un poder por parte de un órgano.
- Actos de ejecución forzada.

f) Por razón de su contenido se clasifican en:

- *Actos de trámite*, que están formados por una serie de actos que no tienen el carácter de resolutivos, pues simplemente se concretan a preparar una resolución administrativa o un propósito administrativo sin afectar ningún derecho.
- *Actos definitivos* son aquellos con los cuales se da fin a un procedimiento, realizando la finalidad última o mediata de la ley.

Como podemos observar de las clasificaciones que realizan los diversos autores aquí citados, podemos deducir con meridiana claridad que estos concuerdan en la forma en que se deben clasificar, sin pasar por alto que algunos son más extensos en su clasificación pero que en cierto modo contemplan los mismos elementos que utilizaron para llegar a dichas clasificaciones, en tal circunstancia, consideramos ocioso intentar una clasificación propia, pues de intentarla terminaríamos clasificándolos del mismo modo.

#### **2.2.4. Elementos de existencia y validez**

El acto administrativo cuenta con diversos elementos que se pueden clasificar según la doctrina en subjetivos, objetivos y formales.

*Los elementos subjetivos son:*

- *Administración*. Solamente la autoridad administrativa puede establecer o crear el acto administrativo en los límites de su competencia.
- *Órganos*. Es un órgano de la administración pública, que obra en la esfera de su capacidad y competencia.

*Como elementos objetivos destacan el objeto, motivo y finalidad.*

- a) El objeto o contenido determinado por el efecto práctico producido de inmediato o directamente por el acto.
- b) El motivo, es el antecedente o presupuesto que precede al acto y lo provoca, es decir, su razón de ser o razones que mueven a realizar el acto.

- c) La finalidad es el propósito de interés público contenido en la ley. Es la meta que se pretende alcanzar con una actividad o con una conducta (debe perseguir el interés general o el bien común), de acuerdo con las finalidades que a su vez tenga el Estado.

Los *elementos formales* (expresión externa del acto), se integra con el procedimiento, la forma de la declaración y la notificación. Entonces, la forma constituye la manifestación material del acto administrativo, para el efecto de que sea apreciada por los sujetos pasivos a quien va dirigido, es decir, de esta forma se podrán apreciar los elementos arriba citados, los requisitos, circunstancias y modalidades del acto mismo.

Por otro lado, el acto administrativo, cuando se dirige a los particulares, limitando su esfera jurídica, debe reunir los siguientes requisitos:

1. Ser emitido por autoridad competente.
2. Adoptar la forma escrita.
3. Contener fundamentación legal.
4. Encontrarse motivado.

Así, constitucionalmente podemos establecer que el artículo 16, en su primer párrafo retoma estas características estableciendo:

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

La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice. La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes a que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

La exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones:

1. Que el órgano del Estado del que provenga el acto esté investido con facultades expresamente consignadas en la ley o reglamento para emitirlo, es decir, que sea competente.
2. Que el acto se prevea en la norma de que se trate (fundamentación).
3. Que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan (motivación).
4. Que el acto derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen. (Garantía de Legalidad).

La motivación implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal que lo funde, lo que significa que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.

Esto es, para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe aducir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas del caso para que éste se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente.

La mención de esos motivos debe formularse precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que el afectado por el acto de molestia pueda conocerlos y estar en condiciones de producir su defensa.

Así lo sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia consultable en la página 52, Tomo III, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, que dice:

**"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.-**De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

Ahora bien, lo antes reseñado permite concluir que el artículo 16 constitucional, impone a las autoridades la obligación de respetar a favor de los particulares la garantía de seguridad jurídica, es decir, que todo acto de molestia debe provenir de autoridad competente y cumplir con las formalidades esenciales que le den eficacia jurídica, lo que significa que los actos de esta naturaleza necesariamente deben emitirse por quien para ello esté facultado expresamente, precisando la fundamentación y motivación de dicho acto.

A mayor abundamiento, resulta ilustrativo señalar que por lo que corresponde a la materia federal la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Fiscal de la Federación, recogen los anteriores argumentos al establecer expresamente en sus artículos 3o. y 38 respectivamente que:

**Ley Federal de Procedimiento Administrativo:**

**Artículo 3o.** "Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. (Derogada)
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia para su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. (Derogada)
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos deban (sic) notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley".

#### **Código Fiscal de la Federación:**

**Artículo 38.-** "Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

**I.** Constar por escrito en documento impreso o digital.

Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.

**II.** Señalar la autoridad que lo emite.

**III.** Señalar lugar y fecha de emisión.

**IV.** Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

**V.** Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.

Para la emisión y regulación de la firma electrónica avanzada de los funcionarios pertenecientes al Servicio de Administración Tributaria, serán aplicables las disposiciones previstas en el Capítulo Segundo, del Título I denominado "De los Medios Electrónicos" de este ordenamiento.

En caso de resoluciones administrativas que consten en documentos impresos, el funcionario competente podrá expresar su voluntad para emitir la resolución plasmando en el documento impreso un sello expresado en caracteres, generado mediante el uso de su firma electrónica avanzada y amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución.

Para dichos efectos, la impresión de caracteres consistente en el sello resultado del acto de firmar con la firma electrónica avanzada amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución, que se encuentre contenida en el documento impreso, producirá los mismos efectos que las Leyes otorgan a los documentos con firma autógrafa, teniendo el mismo valor probatorio.

Asimismo, la integridad y autoría del documento impreso que contenga la impresión del sello resultado de la firma electrónica avanzada y amparada por un certificado vigente a la fecha de la resolución, será verificable mediante el método de remisión al documento original con la clave pública del autor.

El Servicio de Administración Tributaria establecerá los medios a través de los cuales se podrá comprobar la integridad y autoría del documento señalado en el párrafo anterior.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad".

En tales condiciones, cabe concluir que un acto administrativo de conformidad con lo establecido por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, deberá ser emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por ello que han de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

En tal virtud, a efecto de satisfacer estos requisitos del acto administrativo, es menester que la autoridad señale con exactitud todos y cada uno de los elementos del acto de molestia, el cual deberá ser emitido por escrito, a fin de que el particular esté en posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo emitió, si actuó dentro de su circunscripción territorial y en condiciones de conocer los motivos que originaron el acto, los fundamentos legales que se citen y si existe adecuación entre estos elementos, así como la aplicación y vigencia de los preceptos que en todo caso se contengan en el acto administrativo para preparar adecuadamente su defensa, pues la falta de tales elementos en un acto autoritario implica dejar al gobernado en estado de indefensión, ante el desconocimiento de los elementos destacados.

### **2.2.5. Efectos**

Bien, como hemos podido observar a lo largo de este estudio, el acto administrativo está destinado a producir efectos, no obstante que algunos autores consideran que no todos los actos administrativos producen efectos, sin embargo en nuestro estudio consideramos que para que un acto administrativo cause daños a un particular, necesariamente tenemos que dicho acto produjo efectos.

En tal consideración se puede decir que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, y por lo tanto, tiene una existencia jurídica plena, consecuentemente, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legalidad que significa que debe tenerse válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez o nulidad.

En esta tesitura, es importante que una vez que el acto administrativo haya cumplido con todos los requisitos que para su formación se requieren, también es inexcusable que éste sea posible tanto jurídica como materialmente, por tal razón es forzoso que éste sea eficaz, debido a que puede acontecer que el acto perfecto no sea eficaz, porque esté sujeto a término o condición.

Por otra parte, consideramos pertinente señalar la idea de Guarino<sup>16</sup>, el cual manifiesta que el acto perfecto, por principio, es eficaz. No lo es si la eficacia está subordinada a condiciones y términos. El acto perfecto puede no ser válido. El acto inválido despliega la misma eficacia del acto válido, hasta que es eliminado del mundo jurídico por medio de los procedimientos dispuestos para tal efecto.

Por su parte, los autores Jean Claude Tron Petit y Gabriel Ortiz Reyes<sup>17</sup> manifiestan que los efectos que pueden producir los actos administrativos se clasifican, en:

- Jurídica, *ipso iure*, declarativa o configurativa, no susceptible ni requiere ejecución.
- Material, en cuanto a ejecución o actuación de la autoridad, o bien, cuando el particular no acata prohibiciones o mandatos configuradores y susceptibles de ejecución.

Por lo tanto, la eficacia no atañe al perfeccionamiento del acto, sino a la sola aptitud de desplegar los efectos que le corresponden conforme a la categoría respectiva.

En este sentido podemos decir que la existencia tanto de actos válidos e ineficaces como de actos inválidos y eficaces, da pauta para la procedencia de los medios de defensa de los particulares en contra de actos ilegales de la Administración, por lo que la eficacia no tiene que ver con la validez o invalidez del acto, sino que resulta del mero perfeccionamiento del acto, en la medida que estos son válidos mientras no se demuestre lo contrario, es decir, gozan de la presunción de validez.

Ahora bien, los efectos del acto administrativo pueden ser *directos e indirectos*, los primeros consisten en la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de derechos y obligaciones, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer, o de no hacer o de declarar un derecho. Por lo que hace a los efectos indirectos, éstos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo.

---

<sup>16</sup> Citado por Jean Claude Tron Petit y Gabriel Ortiz Reyes, *op. cit.*, pp. 71.

<sup>17</sup> Ídem.

Por otra parte, *los efectos frente a terceros*, en el derecho administrativo se entienden por terceros a todo aquel ente al que se puede hacer valer un acto administrativo, y aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo.

En tales condiciones, el acto administrativo puede también surtir efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, otras entidades públicas y desde luego los particulares.

Por su parte, la LFPA establece lo siguiente:

**Artículo 8.** “El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso”.

**Artículo 9.** “El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe”.

**Artículo 10.** “Si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emita, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquella se produzca”.

Así las cosas, como podemos observar de los artículos antes transcritos, la eficacia consiste en que todo acto para que sea eficaz necesariamente deberá ser válido, ello en tanto no sea demostrada su invalidez, es decir goza de una presunción *iuris tantum*, entonces, tenemos que todo acto es perfecto y válido, a reserva de que el afectado demuestre con los medios de defensa previstos por las diversas leyes administrativas la ilegalidad del acto o la falta de cumplimiento de los requisitos tanto objetivos, subjetivos y formales descritos en el tema anterior.

## 2.2.6. Ejecución

Como lo hemos establecido en párrafos precedentes, el acto administrativo perfecto produce sus efectos a partir del momento en que ha quedado formado y una vez que se cumplan ciertos requisitos que la ley señala para que el acto sea conocido, es decir, la materialización del acto, en donde es capaz de producir efectos, tales como la notificación en alguna de las formas que las leyes administrativas señalan.

Así, por principio de cuentas, podemos decir que no todos los actos emitidos por los Órganos Administrativos son obedecidos voluntariamente por los gobernados. Es así que surge el problema de cómo debe proceder la autoridad administrativa para la ejecución de sus resoluciones.

Entonces tenemos que en la actualidad la Administración Pública está capacitada para proceder en forma directa, esto es, sin intervención de los tribunales judiciales, a la ejecución de sus propias resoluciones.

Sin embargo, nos encontramos que la Constitución no establece facultad alguna para que la administración ejecute sus propias resoluciones, lo que trae a colación lo señalado en el artículo 17 de la Carta Fundamental, que señala literalmente:

**Artículo 17.** "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 prisionado por deudas de carácter puramente civil".

Del artículo antes transcrito podemos identificar los siguientes derechos de los gobernados:

1. Prohibición de la Autotutela.

2. Derecho a que se le administre justicia, por tribunales expeditos para impartirla en los plazos y términos fijas en la ley.
3. Prohibición de costas judiciales.
4. Independencia de los tribunales y la ejecución de sus resoluciones.
5. Prohíbe la prisión por deudas de carácter civil.

En efecto, el artículo en comento, señala las garantías del gobernado a efecto de que se le administre justicia por tribunales previamente establecidos, para la solución de conflictos, lo que, además implica sea real la posibilidad de ser restituido por cualquier agravio indebidamente recibido, ya sea de otro particular o de una autoridad.

Entonces, tenemos que nadie puede hacerse justicia por propia mano, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, por lo que la misma constitución señala que se deberán establecer tribunales expeditos para que el particular pueda ejercer sus derechos ante ellos y sus resoluciones sean ejecutadas.

Así las cosas, en ninguna parte del artículo constitucional citado se señalan facultad alguna a la autoridad administrativa para ejecutar sus propias resoluciones, por lo que se consideraría ilegal los procedimientos coactivos, que realice la Administración Pública, y para que se pudieran ejecutar dichas resoluciones sería necesario que se pida ante los tribunales su ejecución.

Por otro lado, el artículo 14 de Constitucional, tampoco señala las facultades de la Administración Pública para ejecutar sus resoluciones, sino por el contrario, pues dicho artículo señala:

**Artículo 14.** “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

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”.

Como se menciono anteriormente, la Constitución no señala facultades a los órganos administrativos para hacer ejecutivas sus resoluciones, por lo que corresponde a éste artículo 14, señala que nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, es decir, sólo el Poder Judicial es el único facultado para llevar a cabo ese procedimiento coactivo, con lo que se corrobora lo anteriormente apuntado.

Por su parte el artículo 16 constitucional, señala:

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

(...)

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al conducirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos”.

(...)

Como se puede observar, éste artículo tampoco expresa facultad alguna a favor de la autoridad administrativa para que esta pueda ejecutar sus resoluciones, pues simplemente se establece que la administración podrá realizar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, así como comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Sin embargo, podemos mencionar que hay casos en los que la Constitución autoriza expresamente al Poder Ejecutivo para hacer la referida privación -procedimiento coactivo (ejecución de sus resoluciones)-, que es lo que ocurre cuando establece el régimen de expropiación por causa de utilidad pública, las dotaciones y restituciones agrarias, la revisión de concesiones, en los casos de conflictos de trabajo y en los caso de salubridad general.

Es así que la autoridad administrativa encuentra sus facultades para ejecutar sus propias resoluciones, por la necesidad de que las atribuciones del Estado se realicen sin que estén sujetas a las trabas y dilaciones que significarían la intervención de los tribunales y el procedimiento judicial.

Gabino Fraga , señala que la razón de que la administración pública pueda llevar a cabo sus resoluciones consisten principalmente en: a) en la carencia de facultades del Poder Judicial para intervenir normalmente en la ejecución de los actos administrativos; b) en la inutilidad de la creación constitucional del Poder Ejecutivo si no puede llevar a cabo sus determinaciones más que por conducto del Poder Judicial.

En tal virtud, si bien es cierto, que la Constitución no establece de manera clara las facultades de la Administración Pública para ejecutar sus resoluciones, también lo es que esta facultad se deberá interpretar de manera sistemática con el sentido que el constituyente quiso dar al señalar las facultades del Ejecutivo.

En tal virtud, podemos concluir que dicha facultad de ejecución se encuentra prevista, aunque no de forma clara en el artículo 89, fracción I de la CPEM, ya que en ella se otorga al Ejecutivo la facultad de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión y como esa ejecución se realiza por medio de los actos administrativos, resultando inconcuso que el propio Ejecutivo es competente para imponer el cumplimiento de los mismos, razón por la cual los actos administrativos gozan de la presunción de validez.

### **2.2.7. Vicios**

Los vicios del acto administrativo son aquellos defectos o fallas con que éste se materializa en el mundo jurídico y que afectan su existencia, sea en su validez o en su eficacia, por lo que impide su subsistencia o ejecución.

Como anteriormente manifestamos, el acto administrativo contiene elementos subjetivos, objetivos y formales<sup>18</sup>, por esta razón creemos conveniente mostrar los vicios que se pueden dar en cada elemento como a continuación se expresan:

*Vicios del elemento subjetivo*, los vicios que se presentan en el elemento subjetivo del acto administrativo se refieren a la competencia y a la voluntad. En el primer caso, el acto se encontrará viciado cuando el órgano administrativo que lo emitió carezca de facultades; es decir, el funcionario es incompetente para emitir el acto de que se trate. La incompetencia puede ser en razón de la materia, del grado o del territorio, según se señalo en capítulos precedentes.

De acuerdo al Código Civil Federal, en su artículo 2230, señala que los vicios del consentimiento o voluntad son: error, dolo, violencia, lesión o incapacidad.

- *El error*, implica la disconformidad entre la voluntad interna del funcionario con los elementos del mundo exterior que le servirán de base para la formación del acto.

---

<sup>18</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, pp. 255 a 260

Por ello el error viene a constituir un falso o deformado conocimiento de alguno o de todos los elementos del acto administrativo que, induce al órgano a la formación de su voluntad de manera diferente a como lo hubiera hecho de no existir esa falsa apreciación.

- *El dolo*, como vicio de la voluntad de la Administración Pública, se presenta cuando existe cualquier artificio, astucia, maquinación o simulación dirigidos a la obtención del acto administrativo en el sentido que quiere el autor de la conducta dolosa. Por ello, el dolo puede provenir del administrado o del servidor público.
- *La violencia* también constituye un vicio de la voluntad administrativa en tanto que ésta se exterioriza con motivo de la coacción física o moral que se ejerce sobre el funcionario, produciendo el acto administrativo no en los términos establecidos por el ordenamiento jurídico, sino por el temor a sufrir un mal injusto.

*Vicios del elemento objetivo.* Los vicios que recaen en el elemento objetivo del acto administrativo son aquellos que afectan a su objeto, motivo y fin. Respecto al objeto, en virtud de que éste debe ser lícito, posible y determinado o determinable, por esta razón los vicios que puede contener son:

- a) Cuando el acto administrativo es ilícito, por estar prohibido por la ley;
- b) Por no ser el objeto determinado por la ley para el caso concreto;
- c) Por ser impreciso u oscuro;
- d) Por ser imposible de hecho; e incluso por ser irrazonable, es decir, contradictorio, desproporcionado o absurdo.

En cuanto al motivo, y dado que éste consiste en los antecedentes de hecho y de derecho que preceden y provocan el acto, los vicios que afectan se presentan en los casos siguientes:

- a) Cuando los hechos que lo motivan no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada;

- b) Cuando se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejaron de aplicarse las debidas; cuando entre el acto dictado y los motivos no existe correlación lógica;
- c) Cuando entre los motivos aducidos y los presupuestos que sirvieron de fundamento al acto no existe adecuación.

El vicio que afecta el fin del acto administrativo lo constituye el desvío de poder, el cual consiste en apartarse del propósito específico que la norma prevé para el acto administrativo.

En otras palabras el desvío de poder es el hecho del agente administrativo que, realizando un acto de su competencia, y respetando las formas impuestas por la legislación, usa de su poder en casos, por motivos y para fines distintos de aquéllos en vista de los cuales este poder le ha sido conferido.

La doctrina ha considerado que existe desvío de poder cuando el funcionario actúa con:

1. Un fin personal. En este caso el acto administrativo ha sido emitido para satisfacer las aspiraciones personales del agente público, y no el de la ley, como pueden ser venganza, partidismo, favoritismo, lucro, etc.
2. Con una finalidad de favorecer a un tercero o a un grupo de terceros.
3. Con la finalidad de favorecer a la Administración Pública. En este caso se trata de un fin administrativo pero distinto del contemplado por la ley. El funcionario protege un interés general pero diverso al esperado por la ley.

*Vicios del elemento formal*, se manifiesta en el procedimiento, en la forma de exteriorización y en la publicidad del acto administrativo. La doctrina ha englobado dentro de un mismo concepto las formas y las formalidades del acto administrativo. Las formalidades del procedimiento constituyen aspectos que son parte del procedimiento administrativo y, por lo tanto, resultan requisitos anteriores o previos al acto administrativo, que en caso de haber sido transgredidos darán lugar a vicios en el procedimiento, los cuales se estudiarán posteriormente.

La forma del acto, al constituir el medio por el cual se exterioriza la voluntad administrativa, resulta conexas al acto, que al no cumplirse se produce el vicio de forma del acto administrativo.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que los vicios en las formalidades y en la forma del acto administrativo son de dos tipos: substanciales o relevantes y no substanciales o irrelevantes. Los primeros son aquellos que influyen en el fondo del asunto, y que de no cumplirse dan lugar a la anulación del acto. Por el contrario, los segundos no tienen una influencia determinante sobre el contenido del acto y, por lo tanto, no procede su anulación.

En nuestro país tal situación ha sido recogida por la legislación, pues en el Título Segundo del Capítulo Segundo de la LFPA, señala que la omisión o irregularidad de los elementos y requisitos del acto administrativo producirán la nulidad o anulabilidad del acto, éste tema será tratado con más detenimiento en temas posteriores.

En cuanto a los vicios de forma del acto administrativo, estos se manifiestan cuando no se cumplen los requisitos que el ordenamiento jurídico establece como indispensables para la exteriorización de la voluntad administrativa.

Como fue mencionado al estudiar este elemento del acto administrativo, los requisitos formales son: A) que conste por escrito; b) que se señale la autoridad que lo emite; c) que esté fundado y motivado y que se exprese el objeto del acto; d) que contenga el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido; en tal virtud, cuando alguno o algunos de tales requisitos no se cumplan, o se haga de manera irregular, el acto estará viciado por omisión de requisitos formales.

Los requisitos formales deben ser los establecidos por la ley y no aquellos originados por la práctica o usos administrativos, ya que éstos no tienen ninguna fuerza jurídica, por lo que las exigencias formales que tales actos deben satisfacer para ser legítimos, no pueden ser juzgados de acuerdo con tales usos, sino con base en lo establecido por las leyes que los reglamentan.

Por último, respecto a los vicios de la publicidad del acto, tendrán lugar en aquellos casos en que no se respeten las formas establecidas por la ley para hacer del conocimiento al gobernado interesado la existencia del acto administrativo.

El incumplimiento de los requisitos de publicidad (notificación o publicación en los diarios o gacetas oficiales) afecta la eficacia del acto administrativo, no así la legalidad de ese acto, y por ello el mismo se considera válido pero ineficaz, puesto que ante una irregularidad en su publicidad no puede surtir efecto alguno.

### **2.2.8. Extinción**

La presunción de validez de los actos administrativos permite que produzcan sus efectos mientras no se demuestre que adolecen de vicios en alguno o algunos de los elementos que los constituyen. Esta presunción *juris tantum* obliga a los afectados a promover los medios de defensa que la ley establece para combatir los actos administrativos irregulares, y demostrar que se está en presencia de un acto ilegal.

La irregularidad de los actos administrativos puede manifestarse por todo tipo de violaciones a las disposiciones legales que norman su creación, desde desviaciones en el procedimiento administrativo y en los requisitos formales, hasta ausencia absoluta de los elementos que deben integrarlo, lo cual no impide que provisionalmente produzcan efectos.

Así las cosas, el acto administrativo se extingue de acuerdo a la LFPA, por las siguientes causas:

1. Cumplimiento de su finalidad;
2. Expiración del plazo;
3. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
4. Acaecimiento de una condición resolutoria;

5. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y
6. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

Algunos autores como Acosta Romero<sup>19</sup>, señalan que el acto administrativo puede extinguirse por medios normales o anormales.

Por lo que respecta a la extinción del acto administrativo por medios normales, se llevara a cabo mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto.

- a) Cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios para ello;
- b) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares;
- c) Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática, o cuando se trate de actos declarativos;
- d) Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo, *v. gr.*, licencias, permisos temporales, concesiones, etc.

Extinción por medios anormales no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz. Estos procedimientos o medios son los siguientes:

1) La *revocación administrativa* es un instrumento legal del órgano administrativo para dejar sin efectos en forma parcial o total un acto administrativo por razones técnicas, de interés público, o de legalidad es frecuente verlo en las instancias administrativas de aclaración o en la tramitación de recursos administrativos a favor del gobernado.

---

<sup>19</sup> Acosta Romero, Miguel y otros, *op. cit.*, pp. 55 y 56

El acto que se revoca puede tener vicios de forma o de fondo y por tal motivo es ilegal. En las concesiones puede verse la revocación de ese acto por razón de interés social cuando el estado ya no pretende concesionar la prestación de un servicio público o la explotación de bienes de propiedad pública simplemente cuando el concesionario no ha cumplido con la ley que regula la concesión.

2) La *rescisión administrativa* como forma de extinción de los actos administrativos, es oportuno verla en contratos o convenios administrativos y consiste en la facultad que tienen las partes en ese acto jurídico bilateral en resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de una de ellas, esta medida debe quedar plenamente señalada en una de las cláusulas que se contienen en el citado documento jurídico.

3) La *prescripción* es la extinción de las obligaciones y los derechos o la adquisición de estos últimos por el simple transcurso del tiempo previsto en la ley. En el ámbito administrativo los actos jurídicos prescriben de acuerdo con lo que para cada caso en particular dispongan las leyes respectivas.

4) La *caducidad* es la extinción de los actos administrativos por falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el propio acto administrativo para que se genere o preserve un derecho.

5) EL *término y la condición*. El termino es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende de que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. Puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende los efectos del acto administrativo.

La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta del que se hace depender el nacimiento o extinción de una obligación o de un derecho como por ejemplo cuando se ofrece el otorgamiento de una concesión a la terminación de una autopista o cuando desaparece la misma por haber dejado de funcionar una autopista o carretera que es motivo de dicha concesión.

6) La *renuncia de derechos* es otra forma de terminar los actos administrativos, sobre todo es notable en los rubros de licencias, permisos, o concesiones, y aun en el caso de la nacionalidad, la parte interesada manifiesta su voluntad en forma unilateral de ya no seguir ejercitando ese derecho, por conveniencia personal, material, financiera o técnica y ante ello la autoridad competente debe de resolver lo conducente.

7) Las *irregularidades e ineficacias del acto administrativo*. Todas las irregularidades del acto administrativo se encargan de propiciar su ilegalidad en ese sentido, los vicios de un acto administrativo pueden darse por la inobservancia de las normas que lo rigen.

8) *Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo*. Este medio para extinguir los actos administrativos, consiste en las sentencias que dictan los tribunales administrativos y los tribunales de la federación en materia de amparo, en las que pueden determinar la anulación, o declaran la ineficacia de los actos administrativos.

En este tema consideramos que existe uniformidad de criterios que sostienen la extinción del acto administrativo, siendo las ya precisadas.

### **2.2.9. Nulidad**

La legislación administrativa de nuestro país no es uniforme en la regulación del tratamiento que debe darse a los actos administrativos irregulares, ya que cada uno de los múltiples ordenamientos administrativos contienen diferentes disposiciones al respecto, o son omisos en su regulación, por lo que su tratamiento parte de la aplicación de los principios constitucionales que rigen la actuación administrativa, comprendidos en los artículos 14 y 16 constitucional y en los emanados del derecho común que establece el Código Civil.

Así tenemos que la valides de los actos administrativos depende de que en ellos concurren los elementos internos y externos que lo componen.

En el caso de falta absoluta o parcial de alguno de los elementos, le establece sanciones que pueden consistir de solo la aplicación de una medida relativa sin afectar las consecuencias propias del acto hasta la privación absoluta de todo el efecto del mismo.

En el derecho administrativo existen actos afectados por otras irregularidades diferentes a las de la inexistencia, como son aquellos en donde existe un vicio en alguno de sus elementos constitutivos.

Estas irregularidades que se presentan en los actos administrativos como son los vicios de la voluntad, la irregularidad u omisión en la forma, la inexistencia en el motivo o defectos en la apreciación de su valor y legalidad en los fines del acto.

De esta manera encontramos que a falta de disposición expresa en la ley administrativa, aplican supletoriamente la *concepción tripartita de las nulidades*<sup>20</sup> consignada en los artículos del 2224 al 2242 del Código Civil Federal, de donde muchos autores consideran la posibilidad de que los actos administrativos puedan presentar vicios que produzcan su inexistencia, su nulidad absoluta o su nulidad relativa.

La doctrina del derecho civil ha establecido una teoría general de las nulidades de los actos civiles e irregulares como son:

- La inexistencia del acto
- La nulidad absoluta
- La nulidad relativa

El acto inexistente es concebido según Borja Soriano: “como el que no reúne los elementos de derecho que supone su naturaleza, y su objeto y en ausencia de los cuales es lógicamente imposible concebir su existencia; o un acto jurídico es inexistente cuando le falta uno o mas de los elementos esenciales:.

---

<sup>20</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *op. cit.*, pp. 262 a 264.

La inexistencia de los actos administrativos constituye una sanción especial que no requiere estar consagrada en la ley, sino que tiene que operar como una necesidad lógica en aquellos casos en que le faltan al acto sus elementos esenciales como pueden ser:

- Cuando falta la voluntad.
- Cuando falta el objeto.
- Cuando falta la competencia para realizar el acto.
- Cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto.

Sin embargo, para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, la aplicación de las nulidades civiles a los actos administrativos no resulta procedente, en virtud de que estos actos contienen características, exigencias y una regulación diferente a los actos privados, sobre todo en lo relativo al interés público que caracteriza a los primeros.

Así por ejemplo, en lo tocante a la inexistencia del acto administrativo, las leyes administrativas no la establecen, por lo que legalmente no puede haber actos administrativos inexistentes. En este sentido, el Código Civil dispone en su artículo 2225 que la ilicitud en el objeto o en el fin o en la condición del acto, produce su nulidad, ya sea absoluta o relativa.

En la *nulidad absoluta*, los vicios son de fondo, que carece de efectos jurídicos. La nulidad es "*ipso iure*" y si se impugna, aunque no es necesario, la decisión judicial es meramente declarativa.

*Nulidad relativa o anulabilidad*: sí ha producido efectos pero tienen algún vicio. Se permite que se subsane esa ilegalidad por el transcurso del tiempo y si no se subsana, la declaración judicial es constitutiva; se extrae de la Ley de Procedimiento Administrativo un principio general de favorecimiento del Acto Administrativo.

En esta tesitura, la LFPA, establece que se deberán declarar nulos los actos administrativos porque no cumplan con los elementos y requisitos previstos en las fracciones I a la X, del artículo 3, mismas que señalan:

**Artículo 3.** “Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI.- (Se deroga)
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana”;

En efecto, el acto nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.

Por otro lado, en relación con la anulabilidad, la misma LFPA señala que la omisión o irregularidad de los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3, producirá la anulabilidad del acto administrativo, pero señalando que el acto anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto.

En tal virtud, los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo. El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

Así las cosas, la LFPA señala que los actos anulables serán los que no cumplan con los elementos y requisitos del acto administrativo, como son:

**Artículo 3.** “Son elementos y requisitos del acto administrativo:

( ...)

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley”.

En tal contexto, consideramos pertinente señalar lo establecido en los artículos 51 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en los que se prevé la nulidad de los actos administrativos en los siguientes términos:

**Artículo 51.** “Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

**I.** Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

**II.** Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

**III.** Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

**IV.** Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

**V.** Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

**a)** Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.

**b)** Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

**c)** Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

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

**e)** Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

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

(...)

En consecuencia, cuando la autoridad no cumple con la serie de trámites y formalidades establecidas por la ley, antes de emitirse el acto administrativo, su incumplimiento, además de viciar la voluntad administrativa porque no se ha preparado conforme lo establece la ley, trae como consecuencia la ineficiencia de la Administración y la violación de los derechos del gobernado.

La doctrina Española ha determinado que la invalidez puede definirse, como una situación patológica del acto administrativo, caracterizada porque faltan o están viciados algunos de sus elementos.

Unos vicios originan simplemente una nulidad relativa o anulabilidad que cura el simple transcurso del tiempo o la subsanación de los defectos, mientras que otros están aquejados de la nulidad absoluta o de pleno derecho, lo que conduce irremisiblemente a la anulación del acto.

Son anulables los actos que infringen el ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. La irregularidad no invalidante, son los actos con vicios o defectos menores, es decir, el defecto de forma que no prive al acto de los requisitos indispensables para alcanzar su fin, ni provoque la indefensión de los interesados.

Las razones comúnmente invocadas para explicar la diferencia de la regulación de la invalidez en el Derecho Administrativo y en el Civil y en especial la reducción al mínimo de los supuestos de nulidad absoluta en aquél son la necesidad de preservar la presunción de validez de los actos administrativos, así como la seguridad jurídica, tal y como se acreditó en temas anteriores.

Por otro lado, podemos mencionar que si observamos los actos judiciales, estos sólo son nulos de pleno derecho cuando se produzcan con manifiesta falta de jurisdicción o de competencia objetiva o funcional; cuando se realicen bajo la violencia o intimidación racional y cuando se prescinda total o absolutamente del procedimiento establecido por la Ley.

En Francia se constata una categoría que juega el papel de la nulidad absoluta. Por ello el Consejo de Estado ha aplicado como una sanción reforzada para casos extremos de ilegalidad, en los que, en vez de proceder a la anulación del acto administrativo, declara que éste "*es nul et de nul effet*", declaración que se puede hacer en cualquier tiempo.

En Alemania es también tradicional la contraposición de la invalidez de los actos privados y los actos administrativos: mientras en el derecho privado se considera generalmente nulo un negocio jurídico que incurra en cualesquiera infracción, en el Derecho público sólo se toman en consideración infracciones gravísimas de la Ley para que se produzca tal efecto.

En Italia se distingue dentro de los actos ilegítimos las categorías de la nulidad absoluta y la anulabilidad. La categoría de los actos nulos o inexistentes se reserva para aquellos en que falta algún elemento.

Los actos son simplemente anulables por incompetencia jerárquica, exceso de poder y violación de la ley, vicios que se resumen en la disconformidad del acto con el ordenamiento jurídico. Los actos revocables como los dictados de conformidad con la ley, pero que adolecen de algún vicio de oportunidad o mérito por no haber sido adoptados del mejor modo posible desde el punto de vista jurídico (ético, técnico, etc.).

La jurisprudencia francesa ha utilizado la categoría de la inexistencia de forma análoga a la del acto nulo de pleno derecho, para impedir la eficacia de una actuación que de acto administrativo no tiene más que el nombre y para evitar que por la fugacidad de los plazos procesales pudieran quedar impunes las mayores irregularidades del acto administrativo.

En la jurisprudencia española, mientras algunas sentencias afirman la inaceptabilidad del acto inexistente y, de su carencia de efectos sin necesidad de declaración administrativa o judicial, otras, al igual que en la francesa e italiana, parecen asimilar el acto inexistente al radicalmente nulo en supuestos de incompetencia manifiesta, pero sin establecer un régimen jurídico diferenciado, es decir, un tercer grado de invalidez.

El acto nulo de pleno derecho es aquél, que, por estar afectado de un vicio especialmente grave, no debe producir efecto alguno y, si lo produce, puede ser anulado en cualquier momento sin que a esa invalidez pueda oponerse la subsanación del defecto o del transcurso del tiempo.

Así las cosas, hacemos especial énfasis en lo relativo a la nulidad absoluta o de pleno derecho, en virtud, de que a nuestra consideración cuando se declara la nulidad absoluta del acto administrativo podemos hablar de que en su caso puede llegar a existir algún daño y, por ende, ser susceptible de reparación por parte del Estado, ya que de declararse una nulidad relativa, cabe la posibilidad de ser subsanada, por tanto, no podemos hablar de responsabilidad de la administración ya que ésta tendrá la posibilidad de volver a emitir el acto, subsanando los errores que pudo cometer en la formación de éste.

### **2.3. El Silencio Administrativo**

El silencio administrativo es la falta de contestación o respuesta a una petición o una instancia hecha por un particular a la administración pública. El silencio no manifiesta voluntad alguna por parte de la autoridad administrativa. Así tenemos que esta figura puede adoptar dos modalidades que son la “*Negativa Ficta*” y la “*Positiva o Afirmativa Ficta*”.

#### **2.3.1. Negativa Ficta**

La *negativa ficta*: surge en 1938 para la materia fiscal, no es sino hasta el 1° de junio de 1995 cuando esta figura es incorporada a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo por lo que el silencio administrativo quedó configurado en el artículo 17 de dicha ley, el cual señala lo siguiente:

**Artículo 17.** “Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo”.

En efecto, en dicho artículo se establece que si la autoridad no resuelve dentro de tres meses se entenderá que resolvió en sentido negativo, por lo que el promovente deberá de solicitar la constancia en la que se indique tal circunstancia, por su parte el artículo 86 de la misma ley establece, que se podrá interponer el recurso de revocación por la falta de contestación a una petición o una instancia no resuelta dentro del término, anexando, el escrito de iniciación del procedimiento o en su caso el documento sobre el cual no recayó resolución alguna.

Por su parte, el artículo 2, fracción XIX de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal establece, que se entenderá por *negativa ficta*: a la figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular, en sentido negativo;

En tal contexto, en el Código Fiscal de la Federación, también prevé esta figura en los siguientes términos:

**Artículo 37.** “Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

El plazo para resolver las consultas a que hace referencia el artículo 34-A será de ocho meses.

Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido”.

Así tenemos que la figura jurídica de la Negativa Ficta, la podemos definir como aquella resolución que faculta al gobernado para recurrir ante la autoridad competente ya sea administrativa o jurisdiccional a demandar la resolución expresa de su petición o instancia, la cual siempre será facultativa, en virtud de que el particular puede optar por esperar la resolución expresa o en su caso recurrir ante los órganos competentes para efectos de definir su situación jurídica.

### **2.3.2. Afirmativa Ficta**

Por otro lado, tenemos que la misma LFPA, en su artículo 17 ya citado establece la afirmativa o positiva ficta, señalando que se deberá expedir constancia cuando alguna ley administrativa señale expresamente tal figura jurídica, para mayor claridad podemos citar el artículo 2, fracción III de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el cual establece:

**Artículo 2. (...)**

“III. **Afirmativa ficta:** Figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo”;  
(...)

Así tenemos que la afirmativa ficta sólo procede cuando expresamente se establezca en la ley, pero además señalan los artículos 89 y 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal que se deberá solicitar ante la autoridad competente la constancia en la que conste que a operado está figura, con el objeto de que tenga plena eficacia.

En conclusión podemos decir, que para el caso de que la autoridad administrativa no resuelva la petición o instancia planteada ante ella, la ley establece un medio de defensa para el particular a fin de que el gobernado cuente con la posibilidad de decidir si recurre dicha omisión de respuesta o espera a que se le notifique la resolución expresa que defina su situación jurídica.

### **2.4. Procedimientos para su emisión**

Se habla de procedimiento, en dos sentidos: en sentido lato, se refiere a los trámites y formalidades exigidas para la relación del acto administrativo. En sentido restringido, es la propia administración cuando actúa en función jurisdiccional.

El procedimiento en general esta constituido por una serie de formalidades que se establecen para llegar a un resultado determinado. La administración pública y los particulares están obligados a seguir desarrollos legales, que se establecen con un propósito general o que se imponen para hacer valer un derecho.

Hay diferentes aspectos del procedimiento administrativo y cada uno de ellos persigue finalidades diferentes, pero en todos los casos ese procedimiento es una garantía legal, por que obliga al funcionario a actuar en los términos que la ley le señala.

En nuestro país, el artículo 14 constitucional, en su segundo párrafo establece: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

Las formalidades esenciales del procedimiento están constituidas fundamentalmente, por la posibilidad de aportar una defensa, de producir pruebas y de que se dicte una resolución conforme a la ley.

En tal virtud, el acto administrativo, requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que le dan al sujeto del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituye una garantía de que la resolución que se dicte no sea de un modo arbitrario sino de acuerdo con las normas legales.

Así las cosas, Acosta Romero, señala que hay procedimientos administrativos internos y de gestión, que deben reunir las siguientes características:

1. Actuación de oficio (inquisitivo);
2. Forma escrita;
3. Rapidez de procedimientos y técnicas;
4. Flexibilidad;
5. Actuación bajo el principio de legalidad, y
6. Rapidez en las resoluciones.

En este orden de ideas, cuando se exterioriza el procedimiento administrativo afectando la esfera jurídica del particular, deberá contener los siguientes principios: que sea por escrito, fundado, motivado y que dé al particular la garantía de audiencia. Que se realice por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que las normas administrativas prevén para cada caso.

De acuerdo a las ideas de Narciso Bassols<sup>21</sup>, al particular se deberán permitir los siguientes derechos:

1. Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento;
2. Del contenido de la cuestión que va a debatirse;
3. De las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada;
4. Que se dé oportunidad de presentarse;
5. Que se organice un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la pruebe y el que la niegue, también;
6. Agotar la tramitación, que se dé también oportunidad a las partes de alegar, y
7. Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas.

En este contexto, cabe mencionar lo determinado en el congreso del Instituto Internacional de Ciencias administrativas, celebrado en Varsovia en 1936<sup>22</sup>, a través del cual se establecieron las siguientes bases fundamentales para todo procedimiento administrativo que fueron:

1. El principio de audiencia de las partes.
2. Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la administración o por las partes en el procedimiento.
3. Determinación de los plazos o términos en el cual debe de obrar la administración.

---

<sup>21</sup> Citado por Acosta Romero y otros, *op. cit.*, pp. 78 y 79

<sup>22</sup> Gabino Fraga, *op. cit.*, pp. 255 y 256.

4. Precisión de los actos, para que la autoridad tome la opinión de otras autoridades o consejos.
5. La necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular.
6. Las condiciones en las cuales las decisiones de la autoridad administrativa deba ser notificada a los particulares y como reglas generales complementarias, la declaratoria de que todo quebrantamiento de las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular, debe contener la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad de quien las infrinja.

En esta tesitura, resulta inconcuso que los principios antes mencionados fueron contemplados en los artículos 14 y 16 constitucionales, ello en virtud de que los actos administrativos externos irrogan molestias a los particulares, por lo tanto, este deberá de tener pleno conocimiento del acto para que de resultar procedente, esté en aptitud de controvertir dicho acto autoritario, con lo que quedan salvaguardados sus derechos.

Pues bien, en este sentido podemos decir que las formalidades que se deberán seguir en el procedimiento administrativo deberán quedar sujetas a la ley o reglamento del que emana el acto, pero deberán por lo menos cumplir con las formalidades establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Igualmente tenemos que todo procedimiento concluye con una resolución; por la realización del acto, trátase de actos de ejecución ya interno o coactivo, por el silencio administrativo. Pero es necesario un último acto, el cual es esencial para que el acto de que se trate tenga plena eficacia, la cual será la notificación del acto administrativo, ello en virtud, de que una vez notificado este podrá tener vida jurídica plena y podrá surtir sus efectos, ya sea creando, modificando, transmitiendo o extinguiendo derechos y obligaciones.

Cabe señalar la siguiente Jurisprudencia sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en lo relativo a la notificación del acto, para que este tenga eficacia, señalándola en los siguientes términos:

**“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ACTO QUE LO INICIA ES EFICAZ A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN.** Los procedimientos que establece la ley para desarrollar la actividad administrativa del Estado deben sujetarse a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, atento a lo cual el acto administrativo, que es la exteriorización de la voluntad del Estado con la que culminan dichos procedimientos, tiene como uno de sus elementos de eficacia la publicidad, que asume la forma de notificación cuando sus efectos son particulares. Por tanto, **la notificación es la forma en que el acto administrativo se comunica a las partes como consecuencia de esa exteriorización, pues no es suficiente que se declare la voluntad de la administración, sino que es imperativo que llegue a la órbita de los particulares o administrados para que produzca sus efectos.** Es así que a través de la notificación los particulares afectados conocen el contenido del acto y **éste adquiere eficacia porque su conocimiento les permite reaccionar en su contra.** Por consiguiente, **la eficacia se consume en el momento en que el interesado a quien va dirigido el acto toma conocimiento de su existencia, contenido, alcance y efectos vinculatorios, no antes, ni desde la fecha de su emisión, ya que, en este caso, sólo podría tener efectos en sede administrativa”.**<sup>23</sup>

Así las cosas, el acto administrativo debe ser notificado cuando afecta al particular, para que surta sus efectos a partir de un momento dado dentro del tiempo y que, a partir de ese momento, el particular lo conozca, ya que lo perjudica o lo beneficia, y es punto de partida para el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa, o, en su caso, la iniciación de un procedimiento administrativo de impugnación.

Por otro lado, Delgadillo Gutiérrez<sup>24</sup>, ha señalado que de acuerdo con las características que presentan los actos coordinados que integran el procedimiento, se pueden clasificar en distintos grupos, considerando que los más comunes son:

1. *Procedimiento de oficio.* Es aquél en el que la actividad de la administración se inicia por el impulso interno que da la voluntad administrativa; estos son previstos en las leyes cuando se otorga el poder discrecional a la administración.
2. *Procedimiento a petición de parte.* Es cuando el particular acude a la administración para solicitar algún servicio o alguna petición, como son las concesiones, los recursos y las peticiones de los particulares.
3. *Procedimiento de Oposición.* Generalmente se inicia dentro de otro procedimiento, durante la fase de instrucción, como un elemento más que la administración se allega para resolver un asunto que conoce.

---

<sup>23</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Registro No. 178943; Localización: Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; XXI, Marzo de 2005; página: 1007; Tesis: I.4o.A. J/36; Jurisprudencia.

<sup>24</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y otro, *op. cit.*, pp. 226 y 227.

4. *Procedimiento de ejecución.* Está integrado por el conjunto de actos que tienden a hacer efectiva la decisión administrativa, cuando el particular no la acata en forma voluntaria.
5. *Procedimiento revisor.* Este procedimiento se realiza con relación a uno anterior, y conduce a la producción de un nuevo acto administrativo que confirma, revoca o modifica el acto que se revisa.
6. *Procedimiento sancionador.* Se produce por la facultad sancionadora de la administración, por incumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares o por los órganos de control interno de la administración pública.

En conclusión, podemos señalar que el procedimiento administrativo, es la forma de realizar los actos que integran todo proceso, en virtud de que la administración lleva a cabo diferentes actos durante sus fases de preparación, decisión, ejecución, entre otros, ya que la ley exige una serie de trámites, formalidades y procedimientos que deben cumplirse antes de emitir la voluntad del Estado, en las que se garantice los derechos fundamentales de los particulares.

En tal circunstancia, consideramos acertada la definición que prevé la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que señala: “Procedimiento Administrativo: Conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general”.

Es así que al procedimiento administrativo se le identifica como la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a una autoridad administrativa.

## CAPÍTULO III

### 3. La Responsabilidad Patrimonial del Estado

#### 3.1. Origen y Evolución

El Estado a lo largo de los años a sufrido transformaciones, por lo tanto, se han visto modificadas las relaciones que guarda éste con los particulares (gobernados), pasando desde un Estado Absolutista en la que se carecía completamente de derechos individuales, hasta la creación de sistemas jurídicos que someten al Estado al Derecho, es decir, el Estado en el cumplimiento de sus funciones debe someterse al respeto forzoso de determinados Principios plasmados en los ordenamientos jurídicos que lo componen.

En este sentido, en los Estados Absolutistas la idea que predominaba era la irresponsabilidad absoluta del Estado, toda vez que el poder que el monarca detentaba era absoluto, por lo que al frente de él no existía ningún poder ni para juzgar ni para condenar su actuación.

Así las cosas, desde la fundación de Roma hasta la muerte de Justiniano no existe un antecedente de la responsabilidad patrimonial del Estado. La ley conocida como “*lex regia*” o “*lex imperio*” le otorgaba al emperador el privilegio de hacer todo lo que él juzgara útil para el bien del Estado.

Durante la Edad Media y hasta el siglo XVIII, tampoco se encuentra algún precedente, dado que la idea de la responsabilidad del Estado versaba sobre los principios rectores del absolutismo, en la que el gobernado tenía que sufrir los daños causados por el Estado sin ninguna compensación.

Pero esta circunstancia cambio cuando a través de la lucha de clases generadas por las conciencias mundiales, que señalaban que el Estado es del pueblo y para el pueblo, razón por la cual el poder se fue limitando, dando surgimiento a la división de poderes y los principios de libertad, igualdad, legalidad, de propiedad entre otros, momento en el cual empieza la transición del Estado Absolutista al Estado de Derecho.

De tal manera, ahora la soberanía la ejerce el pueblo, todo poder público dimana de él y se instituye en beneficio de éste, luego entonces el Estado sólo puede hacer la voluntad del pueblo plasmada en la Ley.

Con la revolución francesa, el concepto de Estado de derecho ayudó a desarrollar las ideas de limitación en el actuar de la autoridad y su sujeción a la ley.

Estos conceptos jurídicos, o principios de derecho los encontramos inmersos en la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789”, mismos que en lo aplicable se señala lo siguiente:

**“DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS  
DEL HOMBRE Y EL CIUDADANO DE 1789.**

**Adoptada por la Asamblea Constituyente Francesa  
del 20 al 26 de Agosto de 1789, aceptada por el  
Rey de Francia el 5 de octubre de 1789.**

Los representantes del pueblo francés, que han formado una Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, la negligencia o el desprecio de los derechos humanos son las únicas causas de calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne estos derechos naturales, imprescriptibles e inalienables; para que, estando esta declaración continuamente presente en la mente de los miembros de la corporación social, puedan mostrarse siempre atentos a sus derechos y a sus deberes; para que los actos de los poderes legislativos y ejecutivos del gobierno, pudiendo ser confrontados en todo momento para los fines de las instituciones políticas, puedan ser más respetados, y también para que las aspiraciones futuras de los ciudadanos, al ser dirigidas por principios sencillos e incontestables, puedan tener siempre a mantener la Constitución y la felicidad general. En consecuencia, la Asamblea Nacional, reconoce y declara, en presencia y bajo los auspicios del Ser Supremo, los siguientes sagrados derechos del hombre y del ciudadano:

Artículo

I. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las diferencias sociales no pueden tener otro fundamento que la utilidad común.

II. El fin de toda asociación política es el mantenimiento de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. **Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia ala opresión.**

III. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún organismo ni individuo puede ejercer una autoridad que no emane expresamente de ella.

IV. (...)

V. La ley puede prohibir las acciones perjudiciales a la sociedad. Todo lo que no este prohibido por la ley no puede ser impedido y **nadie esta obligado a hacer lo que la ley no ordena.**

VI. La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar en su elaboración, personalmente o por medio de sus representantes. **La ley debe ser igual para todos, tanto para proteger como para castigar.** Puesto que todos los ciudadanos somos iguales ante la ley, cada cual puede aspirar a todas las dignidades, puestos y cargos público, según su capacidad y sin más distinción que la de sus virtudes y talentos.

**VII. Nadie puede ser acusado, detenido ni encarcelado fuera de los casos determinados por la ley y de acuerdo con las formas por ellas prescritas. Serán castigados quienes soliciten, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias. Todo ciudadano convocado o requerido en virtud de la ley debe obedecer al instante; de no hacerlo, sería culpable de resistir a la ley.**

VIII. La ley no debe establecer más penas que las necesarias, y **nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito, y aplicada legalmente.**

(...)

**XVII. La propiedad es un derecho inviolable y sagrado del que nadie puede ser privado, excepto si la necesidad pública, legalmente establecida, lo exige claramente y con justa y previa indemnización.**

Del contenido de dichos derechos, la doctrina considera que el Principio de Legalidad toma gran relevancia, pues el Estado no puede hacer más de lo que la ley establece y, por lo tanto, ningún individuo está obligado a soportar daños que no estén establecidos previamente en una ley.

Así, se considera que la responsabilidad patrimonial del Estado tiene sus orígenes en dicha declaratoria; pues en ésta, se presentan los contenidos mínimos de un Estado de Derecho; éstos son: la división de poderes y los derechos fundamentales; concluyendo que la autoridad tiene límites en cuanto a su actuar.

Posteriormente, en los países Europeos se introdujo la figura de la “*Responsabilidad del Funcionario Público*”, en donde, se responsabiliza directamente al funcionario público por los daños ocasionados a los particulares en el desempeño de su función administrativa, por lo que tenía la obligación de enfrentar dicha responsabilidad directamente con su patrimonio.

En los años subsiguientes, también en Europa se reconoció la “*Responsabilidad parcial del Estado*” al introducirse la responsabilidad subsidiaria del Estado, en la que era necesario demandar primero al funcionario causante de los daños; en caso de que éste no pudiera cubrirlos por no contar con bienes o no fueran suficientes, entonces el Estado asumiría la obligación en forma subsidiaria. Esta responsabilidad está basada en la teoría de la culpa o del hecho ilícito.

Esta teoría presentaba diversos inconvenientes, debido a que para poder demandar la responsabilidad, primero tenía que identificar al servidor público que ocasiono el daño (autor material), posteriormente debería de acreditar su culpabilidad y, una vez que se declarara procedente la indemnización, el servidor tenía que resarcir el daño y en caso de que éste resultare insolvente, se tenía que tramitar un diverso juicio en la que se demandara al Estado la indemnización a que tenía derecho el particular.

Otro de los inconvenientes consistía, en que para acreditar la existencia del daño, era preciso que éste proviniera necesariamente de un acto ilícito, no teniendo cavidad el hecho de que no obstante, el que, la actuación del servidor público fuere lícito ocasionare daños o perjuicios.

Bajo tal circunstancia, surge la “*Responsabilidad Directa y Objetiva del Estado*”, misma que está basada en la teoría del órgano y de la titularidad del servicio público, lo cual implica que ya no es fundamental la individualización e imputación del daño, toda vez que la persona jurídica del Estado se compone por órganos o entes públicos, por tanto, si dichos entes públicos causan un daño, estos tendrán la obligación de resarcirlo, sin necesidad de identificar al autor material - persona física que materializa la voluntad del Estado-, en virtud de que estos últimos actúan en nombre del Estado.

En efecto, a partir del siglo XIX, empezó a aceptarse la responsabilidad patrimonial del Estado en forma directa y objetiva; un ejemplo fue el caso conocido como *arret Blanco*, en 1873 en Francia, en el que se determinó que la responsabilidad de la administración pública no puede regirse por los principios del Código Civil y debían elaborarse reglas especiales.

Por vez primera se estableció el principio general de responsabilidad patrimonial de la administración sobre bases autónomas, al confiarse el problema a la prudencia decisoria del Consejo de Estado, excluyendo definitivamente la intervención de los tribunales ordinarios<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Castro Estrada, Álvaro, Nueva Garantía Constitucional, 1ª ed., México, Porrúa, pp. 310

La teoría española<sup>2</sup>, conocida como la teoría de la lesión antijurídica, se conformó por dos concepciones, una la del jurista italiano Orlando, que en 1893 hizo la propuesta consistente en fundar la responsabilidad sobre el concepto de lesión patrimonial dañado, poniendo el acento sobre el daño y ya no sobre la conducta dañosa del agente; y, la segunda con base en la teoría alemana denominada del “sacrificio especial” que consiste básicamente en hacer exigible aquello que expresamente se tenga la obligación jurídica de soportar.

Lo anterior toma mayor relevancia debido a que el particular cuenta con una garantía a la integridad de su patrimonio y si por una acción del Estado sufre una afectación, sin tener el deber jurídico de soportarlo se genera un perjuicio antijurídico. Es un perjuicio en cuanto a que se ha generado un daño; y es antijurídico por no existir norma expresa que obligue a soportar dicho daño.

Esta teoría de la lesión antijurídica supera las dificultades que se derivan de la teoría subjetiva de la culpa, ya que para aquella, no es necesario que se identifique al autor material de daño para poderse generar la responsabilidad a cargo del Estado, y tampoco es relevante si la acción u omisión material o jurídica es lícita o ilícita, lo cual permite hablar propiamente de responsabilidad objetiva.

Así las cosas, en esencia consideramos que estas son las teorías y postulados que los diversos sistemas fueron adoptando, obedeciendo a la necesidad de que la prestación de servicios por parte de la Administración Pública se encontraran apegados a la legalidad que les impuso su propio sistema jurídico.

Resulta también importante resaltar que la jurisprudencia ocupó un lugar muy importante -no obstante que está ha sido lenta-, tal es el caso de la jurisprudencia francesa llena de matices y de salvedades, hasta llegar a concluir que hay una culpa específica en el funcionamiento de los servicios públicos que el Estado realiza a través de su elemento humano (servidor público), en donde, dichos servicios pueden ser prestados de forma irregular -entendiendo que estos pueden ser lícitos o ilícitos-, repercutiendo directamente en los derechos de los particulares.

---

<sup>2</sup> Ídem, pp. 310 y 311.

Por esta razón, el Consejo de Estado francés considero que la culpa no debe ser probada por el particular en la forma estricta como ocurre en una acción privada de responsabilidad civil, ya que la forma tan compleja en que se estructura el Estado en ocasiones resulta prácticamente imposible probar quien y como cometió la culpa.

En tal contexto, los nuevos postulados señalan que la Responsabilidad Patrimonial del Estado deberá ser “*OBJETIVA*” y “*DIRECTA*”, en la cual el particular sólo tendrá la obligación de probar el daño que se le ocasiono, en donde el Estado actúa como ente jurídico capaz de tener facultades y obligaciones sobre los particulares.

Por otra parte, estimamos conveniente mencionar, el informe final del Relator Especial de la ONU, Profesor M. Cherif Bassiouni ante la Comisión de Derechos Humanos de la misma organización; a él anexó un borrador de los principios y las directrices básicas, conocidos como Principios Van Boven-Bassiouni, sobre el derecho a restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Este funcionario de la ONU estableció las siguientes formas de reparación: la restitución, la indemnización y la rehabilitación, principalmente<sup>3</sup>.

La restitución implica la devolución de:

- La libertad;
- Los derechos legales;
- La situación social;
- La vida familiar;
- La ciudadanía;
- El retorno a su lugar de residencia;
- Reintegración del empleo; y
- Devolución de los bienes.

---

<sup>3</sup> Ver Foley Conor, Lucha contra la tortura: Manual para Jueces y Fiscales, Reino Unido, Universidad de Essex, 2003, pp. 117 a 121.

La indemnización debe cubrir cualquier daño valorable económicamente que resulte de la violación, como:

- El daño físico o psicológico, incluido el dolor, el sufrimiento y la angustia;
- La pérdida de oportunidades, incluidas las de educación;
- Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante;
- El daño a la reputación o a la dignidad; y
- Los gastos necesarios para cubrir asistencia jurídica o de expertos, medicinas y servicios médicos, psicológicos y sociales

La rehabilitación incluye:

- Asistencia médica y psicológica.
- Otorgamiento de los servicios jurídicos y sociales.

En este sentido, consideramos que este tema es muy importante y de gran relevancia para el Estado mexicano, pues como bien lo señalan las iniciativas presentadas al H. Congreso de la Unión para incluir la responsabilidad del Estado, que, entre los objetivos de dichas reformas, esencialmente es la consolidación de un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, en el que la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

Bajo tal argumento, se pretende crear un mecanismo de distribución de las cargas públicas, que busca terminar con la impunidad de las actividades lesivas del Estado que causen daños a particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlos.

En conclusión, la institución jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado debe ser un instrumento solidario y resarcitorio de las lesiones que se causen a los particulares, teniendo como finalidades: la reparación del daño, con lo que se pretende obtener un doble efecto: robustecer la majestad, responsabilidad y confianza en el derecho y, al mismo tiempo, en el Estado lo cual se traduce en una genuina expresión del estado de derecho y por otra parte, sin duda, dicha institución debe propiciar la elevación en la calidad de los servicios públicos.

### **3.2. Diversas Formas de Responsabilidad**

Diversos tratadistas han establecido que se debe distinguir entre dos tipos de responsabilidad una es la Responsabilidad Moral y la otra es la Responsabilidad Jurídica.

En la *responsabilidad moral*, de acuerdo a lo señalado en el artículo 1916 del Código Civil Federal, es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.

Las características que podemos señalar son, que es: unilateral, interior, incoercible, en donde interviene el conocimiento y la voluntad. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnera o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual.

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes.

En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.

En la *responsabilidad jurídica*, se da en un sistema jurídico previamente establecido, una solución social construida por el Derecho con el fin de señalar a una persona para que dé cuenta de las consecuencias de determinados hechos o actos jurídicos.

El concepto de la responsabilidad jurídica nace de la construcción del legislador y tiene por límites lo establecido en la Ley, la cual, por ser razonable, debe de conformar sus normas a las necesidades de la colectividad.

Así, la sociedad se salvaguarda contra los hechos que le causan daño o que amenazan el orden en que está establecida; para impedir que esos hechos se repitan y no queden sin sanción, la sociedad pide cuentas no sólo de los actos propios sino de hechos y actos propios y ajenos.

Esta responsabilidad jurídica, es la que nace por la relación que se da entre la colectividad, en donde interviene la voluntad bilateral o unilateral de las partes y que son propias de actos o hechos jurídicos, en su sentido estricto.

En este sentido, Bonnecase<sup>4</sup> señala que el acto jurídico es una manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo consiste en engendrar, con fundamento en una regla de derecho o en una institución jurídica, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente y general o, por el contrario, un efecto de derecho limitado, relativo a la formación, modificación o extinción de una relación jurídica.

Así, la diferencia que existe entre la responsabilidad jurídica y la responsabilidad moral radica precisamente en que en la primera se busca la formación, modificación o extinción de una relación jurídica y, en la segunda no concurren estos elementos, es decir, no se busca una relación jurídica, sino que simplemente existe una voluntad en la que dependerá del receptor de dicha conducta voluntaria, decidir si afecta o no a su persona.

---

<sup>4</sup> Citado por García Máynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 51ª ed. México, 2000, Editorial Porrúa. pp. 184

En este sentido, podemos decir que en la responsabilidad moral va a depender de la persona que se intenta causar un daño, si esta conducta resulta perjudicial o no, es decir, si dicha conducta causo un daño en sus emociones y sentimientos que puedan ser motivo de responsabilidad, en cambio en la responsabilidad jurídica hay una afectación material.

Algunos autores han determinado que en la responsabilidad jurídica se pueden diferenciar diversos tipos de responsabilidades, mismas que se encuentran previstas en diversos ordenamientos legales y que a continuación enumeraremos algunas de ellas:

1. Responsabilidad Administrativa;
2. Responsabilidad Aeronáutica;
3. Responsabilidad Civil;
4. Responsabilidad del Estado;
5. Responsabilidad del Producto;
6. Responsabilidad Fiscal;
7. Responsabilidad Internacional;
8. Responsabilidad Judicial;
9. Responsabilidad Penal;
10. Responsabilidad Política;
11. Responsabilidad por Accidentes de Trabajo;
12. Responsabilidad Profesional y;
13. Responsabilidad de los Servidores Públicos.

En efecto, estas son algunas de las modalidades que podemos mencionar respecto de responsabilidades, señalando que algunas leyes establecen la responsabilidad dependiendo la materia que regulan.

No obstante, reiteramos que no entraremos al estudio de estas figuras por no ser propias de nuestro tema, pues abarcaríamos un gran número de ellas, por lo que solo nos centramos al estudio de la responsabilidad del Estado, derivada de la actuación irregular de la Administración Pública Federal, de conformidad con la legislación vigente.

### 3.3. Concepto

Para entender mejor lo que implica la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado consideramos pertinente señalar lo establecido por Rosario Amor López Valencia<sup>5</sup> al establecer el origen del vocablo “*Responsabilidad*”, señalando lo siguiente:

“Etimológicamente, la voz “*responsabilidad*” procede del latín arcaico \**spendo*, término religioso que significaba “*hacer una libación*”, y que está testimoniado por el griego *spéndo* y el hitita *sipanti*.

En latín, sólo encontramos documentado el derivado causativo *spondeo*, -*ere* que designa la actitud, la “respuesta” de la deidad ante el voto. *Respondere* se encuentra estrechamente relacionada con *spondere* que es la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación (Gayo, *Inst.*, 3-92), así como *sponsio*, palabra que designa la forma más antigua de obligación (A. Berger).

Este verbo pasó después al lenguaje corriente y al jurídico, con el significado genérico de “responder, contestar”. De su participio pretérito sustantivado *responsum*, -*i* (*responsable*) significa “respuesta, satisfacción a la pregunta”, “el obligado a responder de algo o de alguien”; se formó en Francia el derivado culto *responsable*, literalmente “que puede dar satisfacción”, de donde también derivó el castellano *responsable* y *responsabilidad*”.

Hans Kelsen<sup>6</sup> manifiesta que un individuo es ***responsable*** cuando de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado. En este sentido la responsabilidad presupone un deber al cual está obligado el individuo. El deber o la obligación es la conducta que de acuerdo con un orden jurídico debe hacer u omitir el sujeto obligado.

Por su parte el Código Civil Federal señala que el que obra ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima, es decir es responsable el que obra ilícitamente o contra las buenas costumbres.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, señala, ***Responsabilidad***. “*Deuda, obligación de reparar y satisfacer a consecuencia de delito o de culpa. Cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yeerro en cosa o asunto determinado. De responsabilidad. Dícese de la persona de posibles, y digna de crédito*”.

---

<sup>5</sup> Rosario Amor López Valencia, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado hasta antes de la Reforma Constitucional de 2002*, Red de Investigadores Parlamentarios en Línea (REDIPAL), pp.19.

<sup>6</sup> Kelsen, Hans. *La Teoría Pura del Derecho, Introducción a la Problemática Científica del Derecho*, Editorial Época.

*“Responsable. Adj. Obligado a responder de alguna cosa o por alguna persona”.*

En nuestra opinión y después de haber valorado los distintos conceptos anteriormente enunciados podemos determinar que se puede entender por responsabilidad como la obligación que tiene un individuo de responder por aquella conducta voluntaria o involuntaria que se haya materializado, afectando a otro, causándole un daño en su persona o patrimonio, siempre y cuando no hubiere sido causado por la víctima o por causas de fuerza mayor.

### **3.4. La Responsabilidad en México antes de la reforma al artículo 113 Constitucional**

En nuestro país, constitucionalmente no se incluía la obligación del Estado de indemnizar al particular, a excepción de la expropiación por causa de utilidad pública.

No obstante tal circunstancia, en diversas leyes se consideraba la posibilidad de reparar el daño causado a un particular, tal es el caso de la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941, misma que señalaba en lo que interesa, literalmente lo siguiente:

#### **“LEY DE DEPURACIÓN DE CRÉDITOS A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL”<sup>7</sup>**

**Artículo 1.** Se autoriza al Ejecutivo de la Unión para que, por conducto del Tribunal Fiscal de la Federación, depure y reconozca las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal, nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el período que comienza el 1° de enero de 1929, inclusive, al 31 de diciembre de 1941, inclusive, y que se hallen pendientes de pago.

**Artículo 10.** *Todo crédito, cualquiera que sea su origen, con las únicas excepciones a que se refiere el artículo 2°, para el que en el futuro no exista asignación presupuestal, en el año de su constitución ni en el inmediato posterior, deberá reclamarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación en el mes de enero del ejercicio siguiente. De lo contrario prescribirá.*

*Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos”.*

---

<sup>7</sup> Ley Publicada en el Diario Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el 31 de diciembre de 1941, Tomo CXXIX, Núm. 50, Quinta Sección, pp. 63 a 65.

En tal contexto, tenemos que está ley contempla dos supuestos de responsabilidad del Estado, que son las nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el período comprendido entre el 1° de enero de 1929, al 31 de diciembre de 1941, y autorizando que las reclamaciones se podrían realizar hasta el 30 de junio de 1942; y la establecida en el artículo 10 de la misma ley que son las reclamaciones fundadas en actos u omisiones cuando estos implican una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

Sin embargo, algunos autores consideran que dicha ley no tuvo gran demanda por ignorada, defectuosa y, además complicada, en estas circunstancias es que el 14 de enero de 1988<sup>8</sup> fue Abrogada, desapareciendo la responsabilidad Directa del Estado, por lo que se prolongo la irresponsabilidad del Estado por las actuaciones de sus servidores públicos.

Por lo que toca a la Constitución General, desde su publicación en el DOF el 5 de febrero de 1917<sup>9</sup>, establecía en el Título Cuarto, la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos prevista en los artículos 108 al 114, en donde, se fundaba la responsabilidad civil y se ordenaba al Congreso de la Unión la creación de una Ley de Responsabilidad de todos los funcionarios y empleados públicos, señalándose literalmente lo siguiente:

**Artículo 111. (...)**

“El congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20”.

**Artículo 113.** “La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después”.

**Artículo 114.** “En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público”.

Así las cosas, lo que prevalecía en la Constitución General era la irresponsabilidad del Estado. Sin embargo, la única fuente que encontramos de la responsabilidad del Estado, es en el derecho civil.

---

<sup>8</sup> Se publicó en el Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Decreto por el que se Abrogan Diversas Leyes, Tomo CDXII, No. 9, de 14 de enero de 1988, pp. 2.

<sup>9</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de febrero de 1857, publicada en el Diario Oficial, Órgano del Gobierno Provisional de la Republica Mexicana, 4ª Época, Tomo V, Número 30.

La reparación del daño sustentada en el derecho civil, expresándose en los diferentes Códigos Civiles de los estados y se conoce como responsabilidad civil en sus dos fuentes: la subjetiva, basada en el hecho ilícito y sus tres elementos: la culpa, la antijuricidad y el resultado dañoso, y la objetiva basada en la teoría del riesgo creado, en la que se considera el uso y aprovechamiento de objetos peligrosos, aunque la conducta sea lícita e inculpable.

No es sino hasta 1994 cuando se modifica el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia federal (Código Civil Federal) que en su artículo 1927 (actualmente derogado), y se considera que el Estado era responsable solidario. Sin embargo, la modificación fue limitada, ya que sólo se consideraría así cuando la conducta del servidor público hubiera sido ilícita y dolosa.

Esta posición se corrobora con la exposición de motivos de la reforma que en el año de 1994, se hizo a los artículos 1916, párrafos primero y segundo y 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en donde se enfatizó que la teleología de esa reforma tenía por objeto proteger con mayor eficacia la dignidad y los demás derechos humanos del individuo, de los abusos y atropellos que le pudieran causar los funcionarios públicos, como lo revela la transcripción de la parte relativa de dicha exposición de motivos, presentada ante la Cámara de Diputados en noviembre de mil novecientos noventa y tres, en los siguientes términos:

"Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión. Presentes.

(...)

"VII. Reforma en materia de reparación del daño a cargo del Estado.

Desde diversas vertientes de la sociedad mexicana se ha venido externando una preocupación que tiene que ver, de manera muy señalada, con la forma en que el Estado asume su responsabilidad patrimonial al dar respuesta a las violaciones a los derechos humanos en que incurran los servidores públicos.

Es de importancia capital que quienes ejercen la función pública ajusten sus actos a la jerarquía que, a partir de la norma fundamental, respetuosa de la dignidad humana, configura al orden jurídico mexicano. Por ello es imperativo que cuando un servidor público deliberadamente viola los derechos humanos, la persona afectada debe ser plenamente resarcida de los daños y perjuicios sufridos.

Esta postura encuentra sólidos antecedentes doctrinarios, donde se ha estimado como urgente buscar la solución más adecuada al problema de reparación del daño, así como el establecimiento de un principio de justicia para el particular afectado, puesto que siempre habían resultado infructuosos los reclamos habidos, ya fuera por la falta de un sustento normativo suficiente o por las penurias económicas estatales.

En las actuales circunstancias, se propone establecer la responsabilidad solidaria directa del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos.

Esta responsabilidad continuará siendo subsidiaria en los demás casos, esto es, cuando la conducta ilícita del servidor público es culposa, supuesto este último no significativo para la protección de los derechos humanos.

La responsabilidad directa del Estado, en los casos señalados, deriva de que éste, por su organización, recursos, medios de programación y sistemas de vigilancia, así como por su responsabilidad en la selección, capacitación y control de personal, está en condiciones en todo momento de prever y corregir las actuaciones dolosas de los servidores públicos. Si no obstante ello, el ilícito se produce, debe asumir frente a la persona que lo sufrió, la obligación de indemnizarla plenamente por los daños y perjuicios ocasionados.

En cuanto al daño moral, en términos del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, el Estado es subsidiariamente responsable por el que se cause con motivo de la actuación ilícita de sus funcionarios, por lo que esta responsabilidad debe establecerse en forma directa en caso de dolo, como se propone respecto del daño material. Asimismo el concepto de dicho daño moral, contenido en el artículo 1916 del Código Civil debe complementarse, para incluir la presunción del mismo, tratándose de violaciones intencionales a la libertad y la integridad física y psíquica de las personas."

Así las cosas, la responsabilidad subsidiaria del Estado prevista en el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia federal, posteriormente contemplado en el artículo 1927 del Código Civil Federal (artículo derogado), se establecía que el Estado era responsable subsidiariamente.

En efecto, en este tipo de responsabilidad civil del Estado se basa en la culpa y establece una responsabilidad subsidiaria del Estado como regla general; la responsabilidad solidaria se establece únicamente para el caso de dolo en la actuación del servidor público.

No obstante lo anterior, en este sistema se adolece de un procedimiento eficaz para que el particular obtenga un resarcimiento por el daño causado, pues se le presentan las siguientes dificultades:

- La imposibilidad de identificar a los autores materiales dentro de la compleja organización administrativa;
- La dificultad de probar la culpa ó el actuar ilícito del servidor público; y,
- El hecho de que en este sistema no se protege a los particulares por los daños que se causan en el actuar lícito o normal del Estado.

No obstante que la normatividad más avanzada en este rubro era la legislación civil, no es menos cierto que en otras leyes también se estableció de manera específica la responsabilidad, dentro de estas disposiciones se encuentran la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares; la Ley Federal del Trabajo, en lo que se refiere a riesgos de trabajo; la Ley Aduanera, respecto a la responsabilidad por extravío de mercancías en depósito; la Ley de Aviación Civil que derogó en la parte conducente a la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos, que recoge el principio de responsabilidad directa del Estado, pero condicionada a la previa responsabilidad administrativa del servidor público.

También cabe señalar que, desde 1994, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público contempla la responsabilidad patrimonial del Estado como gasto público.

Por otra parte, el sistema de responsabilidad de los servidores públicos, a partir de las reformas de 1994 a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no establece más que un aparente sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en el orden jurídico administrativo.

Con la reforma antes señalada, lo que en realidad se mejora es el sistema de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos, aunque no resuelve con suficiencia el problema, ya que la responsabilidad administrativa del servidor público, aunque se relaciona para efectos de la repetición del Estado en contra del servidor público que haya resultado responsable, es distinta a la responsabilidad patrimonial del Estado propiamente dicha.

En efecto, el sistema establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente se refiere a la actuación anormal o ilícita de los servidores públicos, no a los daños derivados de actuación lícita; además, no se establece un verdadero régimen de responsabilidad "directa" del Estado.

Máxime que aun cuando en el artículo 77-bis se establece la posibilidad de acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que

ellas "directamente" reconozcan la responsabilidad de indemnizar, no se trata de responsabilidad "directa" del Estado, toda vez que para demandar a éste es indispensable que los particulares hayan denunciado los hechos y se haya seguido el procedimiento respectivo en contra del servidor público y que a este último se le haya declarado responsable.

### **3.5. Reforma Constitucional**

Tras los intentos fallidos de diversos juristas mexicanos, entre ellos Antonio Carrillo Flores, Gabino Fraga y Gabriel Serra Rojas, de incorporar en nuestro sistema jurídico la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado; además de los esfuerzos y propuestas realizadas por Álvaro Castro Estrada, es que el 22 de abril de 1999, diputados del Partido Revolucionario Institucional, presentaron una iniciativa que modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Turnándose en la misma fecha a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

En dicha iniciativa, se expuso medularmente que, para hablar propiamente de un estado de derecho, es necesario el cumplimiento de los siguientes requerimientos:

- a) La existencia de un orden jurídico estructurado, al que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado;
- b) El reconocimiento de los derechos públicos subjetivos o garantías individuales de los gobernados;
- c) El establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos y,
- d) Un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

Por ello, resultaba impostergable la incorporación de una garantía de integridad patrimonial en favor de los particulares contra la actividad lesiva que sea consecuencia del funcionamiento regular o irregular del Estado.

Lo anterior es así, toda vez que esta incorporación constituiría la base para establecer el deber del Estado de indemnizar al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio, lo cual sería a su vez el fundamento expreso para que en los ordenamientos legales secundarios se desarrollen y pormenoricen los mecanismos a partir de los cuales los particulares podrán reclamar la indemnización correspondiente, en contra de aquellas lesiones patrimoniales causadas por la autoridad estatal que no tengan la obligación jurídica de soportar.

Por lo que dicha iniciativa, propone modificar la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la propia Carta Magna, a fin de incorporar en el texto constitucional dos aspectos fundamentales:

1. El establecimiento expreso de una nueva garantía que proteja la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos, respecto de la actividad del Estado y,
2. La obligación correlativa del Estado a la reparación de las lesiones antijurídicas que con su actividad irroge en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía.

En tal contexto, se adelantaba desarrollar a través de una ley reglamentaria un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, a través del cual se reconocería la obligación de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto.

En lo relativo a la indemnización indicaba que ésta debería ser proporcional y equitativa, sustentando, que habiendo restricciones presupuestales resultaba preferible concentrar las indemnizaciones más completas para quienes menores ingresos tienen.

Adicionalmente, señalaba que la reforma permitiría que tanto a nivel federal como estatal se adoptaran medidas legales que contemplen los lineamientos y requisitos que regularían las características del daño resarcible, los supuestos de imputabilidad al Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, así como el procedimiento de reclamación para exigir la indemnización.

Finalmente, se proponía otorgar competencia a los Tribunales Contenciosos-Administrativos, como órganos jurisdiccionales, a quienes se les facultaría para resolver las reclamaciones que por concepto de responsabilidad patrimonial del Estado se presenten en el ámbito administrativo.

Por otro lado, el 16 de junio de 1999, diputados del Partido Acción Nacional, presentaron iniciativa para adicionar un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción VIII al artículo 116, y un segundo párrafo a la Base Quinta Apartado C del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como para modificar la denominación del Título Cuarto de la Citada Ley Fundamental.

En dicha iniciativa se expreso básicamente, la necesidad de establecer un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado para que éste indemnice a toda persona que se vea afectada en sus bienes y derechos por su actividad de imperio, sin importar que ésta sea lícita o ilícita, regular o irregular (excepto cuando exista causa de fuerza mayor), y que tal responsabilidad sea directa en todos los casos.

Asimismo, se indicó que debería establecerse como garantía individual y como obligación del Estado, un sistema de responsabilidad directa<sup>10</sup> para que éste responda de los daños y perjuicios que con su actividad ocasione en el patrimonio de los particulares.<sup>11</sup> Y finalmente, se indicaba la competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo para conocer de las reclamaciones.

---

<sup>10</sup> Esta iniciativa no contempla la responsabilidad objetiva del Estado.

<sup>11</sup> Cabe apuntar que la iniciativa presentada por Diputados del PAN, contempla que la indemnización será equitativa, sin embargo, en la exposición de motivos no hace la menor referencia del porque debería de cumplirse tal condición.

Es así que el 28 de abril del año 2000, fue sometido a la consideración de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como integrante del Poder Revisor de la Constitución, el dictamen que tiene por objeto establecer la responsabilidad patrimonial del Estado, derivado de las iniciativas presentadas por las fracciones parlamentarias antes citadas, en la que se realizaron las siguientes consideraciones generales:

1.- Que coinciden plenamente con el sentido de las iniciativas, considerando plausible el propósito de integrar en nuestro sistema jurídico la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado.

2.- Que la doctrina moderna y los sistemas jurídicos de otros países nos han llevado a la conclusión de que la responsabilidad del Estado debe regirse por los principios propios del derecho público, en concreto del derecho administrativo, estableciendo una responsabilidad objetiva y directa.

Bajo tales argumentos las comisiones dictaminadoras advirtieron puntualizar diversas observaciones, que, entre las más importantes fueron:

1.- Coinciden con las iniciativas de establecer la responsabilidad patrimonial del Estado a nivel constitucional, con el efecto de darle carácter de norma superior, que obligue y limite al legislador ordinario; de esta forma se garantiza que la responsabilidad directa y objetiva del Estado será regulada, tanto en la legislación federal como en la de las entidades federativas.

2.- Modificar el artículo 113 y cambiar la denominación del Título Cuarto, por resultar adecuado por tratarse del título referente a la responsabilidad de los servidores públicos, que finalmente son los que llevan a cabo actividad estatal.

3.- Con el fin de proteger todos los ámbitos de afectación que pueden ser dañados por la autoridad se utilizan los términos bienes y derechos.

4.- Divergen en el sentido de las iniciativas de incluir los términos proporcional y equitativo, al considerar que no es necesario incluir tales términos como parámetros de justicia en el pago de indemnizaciones, ya que por el sólo hecho de establecer que los particulares tendrán derecho a una indemnización, implica que ésta será justa y siendo consecuentes con su auténtico significado, que será proporcional y equitativa.

En este orden de ideas, se estima la inconveniencia de incluir dichos términos, por el hecho de que se tendría que hacer una interpretación respecto del significado de los términos en el precepto concreto, dando cavidad inclusive a reducir el alcance del derecho o como ha sucedido en anteriores experiencias de interpretación constitucional, haciéndolo prácticamente nugatorio. En este sentido, el no incluir dichos términos, da como resultado la consagración de un derecho más amplio y contundente.

Adicionalmente, se establece que la indemnización debe estar regida por el principio de equidad. En este sentido la indemnización debe atender a las circunstancias particulares del caso, como pueden ser la gravedad del daño, las condiciones en que se encontraba el bien que resultó dañado, la capacidad económica de la persona lesionada, el posible abuso de poder, la cuantía de los daños, el número de personas afectadas, entre otros.

En esta tesitura, las comisiones dictaminadoras consideraron que corresponde a la ley secundaria establecer y regular las bases sobre las que se aplicará el principio de equidad, que, quedaría implícito en el texto constitucional.

5.- Establecer en el texto constitucional la responsabilidad objetiva y directa del Estado. Así, se pretende que los particulares no tengan la obligación jurídica de soportar el daño que sufran por la actividad administrativa del Estado, ya que tal daño es antijurídico por sí mismo, al quebrantar los principios de equidad, bien común e igualdad; por un imperativo de justicia se debe restablecer la igualdad que se vulnera, por lo que el Estado debe repararlo.

6.- Se consideró necesario incluir, que la responsabilidad del Estado sólo surge tratándose de daños causados en su actividad pública, distinguiéndola de la actividad privada.

7.- Se propone que la responsabilidad patrimonial del Estado se aplique exclusivamente a los actos de la administración pública.

Asimismo, las comisiones, después de haber deliberado sobre la pertinencia de establecer un régimen amplio y general de responsabilidad del Estado, consideraron conveniente restringir, cuando menos por algún tiempo, la responsabilidad exclusivamente a su actividad administrativa irregular.

8.- Se elimina del texto constitucional la competencia de los tribunales contencioso-administrativo a nivel federal, pues consideran que no es conveniente establecer dicha competencia a nivel primario, ya que no se pretende establecer el procedimiento específico, al menos no en el texto constitucional.

9.- Finalmente, se establece que corresponderá al órgano legislativo establecer bajo el principio de equidad, los montos, bases, límites y procedimientos para la indemnización. Esto significará que el legislador, tanto el federal como el de las entidades federativas, deberá armonizar el principio de la responsabilidad directa con la capacidad presupuestal, respetando omnímodamente el principio de equidad.

Por los anteriores argumentos, fue sometido a la consideración de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto:

**“Decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**ARTICULO UNICO.-** Se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Título Cuarto**

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

Art. 113 .....

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

#### **Transitorios**

**UNICO.-** El presente decreto entrará en vigor el 1º de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el período comprendido entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

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

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

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contará con el período comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del decreto y su consiguiente publicación, el citado período no será menor a un año ni mayor a dos.

Palacio Legislativo de San lázaro, a 28 de abril del año 2000”

Dicho dictamen fue sometido a discusión el 29 de abril de 2000, siendo aprobado en lo general y en lo particular, turnándose en la misma fecha a la Cámara de Senadores, para los efectos Constitucionales.

El 17 de abril de 2001, la Mesa Directiva del Senado de la República, turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos, la minuta con Proyecto de decreto ya señalada.

En tal sentido, el 6 de noviembre de 2001, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos, presentaron su dictamen de primera lectura ante el Pleno de la Cámara de Senadores, concluyendo en los siguientes puntos:

“1.- Consideramos acertada la inserción de la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro orden jurídico, máxime al quedar ubicada en el rango de norma constitucional.

2.- Esta medida legislativa significará un gran avance en el combate a la impunidad del Estado y el tradicional sentido de irresponsabilidad con que se ha venido conduciendo, donde nos hemos colocado al margen de la evolución que la figura de la responsabilidad ha tenido dentro del derecho en otras naciones.

3.- Con esta reforma, el Poder Legislativo apuesta a lograr la solidez del estado de derecho en México, seguros además, de que esta innovación repercutirá en la confianza de la población ante el despliegue de actividades del servicio público y al fortalecimiento de las garantías de los particulares frente a la administración.

4.- Los particulares no tienen la obligación jurídica de soportar el daño que les ocasione la actividad administrativa del Estado. Por ello, y ante el trastorno que esto implica, es de elemental justicia proveer la reparación que corresponda sin importar que el emisor del mismo haya sido una autoridad.

5.- La modificación constitucional que se dictamina significa un gran avance para nuestro sistema jurídico, al sentar las bases para otorgar mayores garantías a los particulares; en específico, en materia de seguridad jurídica al dar sustento a la responsabilidad patrimonial del Estado en forma directa y objetiva.

6.- Por último, consideramos apropiado no limitar estas disposiciones al ámbito de la administración federal, sino irradiar esta obligación a todos los niveles de gobierno, mismos que se encargarán de establecer los mecanismos necesarios para la protección de los gobernados, en un esfuerzo nacional por afrontar esta problemática”.

En tal virtud, el 8 de noviembre de 2001, se realizó el dictamen de segunda lectura, poniéndose a discusión, concediéndose la palabra al Senador Héctor Astudillo Flores y al Senador Fauzi Hamdán Amad, quienes realizaron diversas reflexiones en torno a la nueva figura que se sometía a su consideración para incluirla en nuestro sistema jurídico, aprobándose el proyecto de Decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la responsabilidad patrimonial del Estado. Por lo que se ordenó pasar a las legislaturas de los estados para sus efectos constitucionales.

Es así como la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado encuentra vigencia en el Estado mexicano, dicha reforma fue publicada en el DOF el 14 de junio de 2002, esta garantía constitucional reconoce la importancia de que el Estado sea responsable del actuar de sus servidores e incorpora dos características esenciales, a saber, la responsabilidad<sup>12</sup> objetiva y directa del Estado.

---

<sup>12</sup> Nota: los tratados internacionales que reconocen este derecho son: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocido como el Pacto de San José de Costa Rica (artículo 10); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 9.5 y 14.6); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará, artículo 7g), el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (artículo 16.5); la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (artículo 14.12).

Así, tenemos que una de las principales finalidades de esta adición a nuestra Carta Magna es fortalecer el Estado de derecho, brindar un mejor instrumento para solucionar los problemas que surgen en la convivencia social, es decir, mayor seguridad jurídica. Esto representa ciertos beneficios, como mayor confianza en el Estado; más calidad en los servicios públicos; fomento de una cultura de responsabilidad; y un compromiso fortalecido de México en relación con los tratados internacionales, y la armonización de nuestro marco legal interno.

### **3.5.1. Responsabilidad Objetiva**

La responsabilidad del Estado es objetiva, en virtud de que la reclamación ya no dependerá de un actuar doloso o ilegal; es decir, al margen de que la conducta del servidor público haya sido lícita o ilícita, regular o irregular, legítima o ilegítima, la lesión causada deberá ser indemnizada.

Esto significa que el daño constituye un perjuicio antijurídico, lo cual no implica la antijuricidad de la conducta del agente que causó el daño, sino el perjuicio antijurídico en sí mismo. En otras palabras, por el simple hecho de haber causado un daño que el particular no tiene la obligación de soportar, el Estado será responsable.

Entonces, la responsabilidad es objetiva, en tanto, que se funda sobre el concepto de patrimonio dañado, y no como anteriormente ocurría, que se fundaba en la conducta dañosa del servidor público, por lo que esta afectación es la que determina la presencia lesiva del Estado sobre los gobernados, no importando si la actuación u omisión del Estado es lícita o ilícita.

Cabe precisar, que la lesión se entiende como un perjuicio antijurídico. Hay perjuicio en cuanto a que se genere un daño; y es antijurídico, por no existir norma legal expresa que obligue a soportar dicho daño, o habiendo una norma que individualice la conducta, la acción del órgano estatal sea distinto al sentido de la norma de que se trate.

### 3.5.2. Responsabilidad Directa

Este tipo de responsabilidad, se basa en la teoría del órgano y de la titularidad del servicio público, lo que implica que ya no es fundamental la individualización e imputación del daño, al funcionario público, toda vez que la persona jurídica del Estado se compone por órganos y, si éstos cometen una falta, se le imputa la responsabilidad a la persona jurídica como tal, y no al servidor público en lo individual, dando como resultado la responsabilidad directa del Ente Público como tal.

### 3.5.3. Actividad Irregular

Uno de los puntos nada claros y bastante confusos que fueron implementados en la adición al segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución General, es el relativo a la *actividad administrativa irregular* del Estado. Por esta razón, el problema a dilucidar en este tema, consiste en darle contenido a dicha expresión.

Así, consideramos que para desentrañar el sentido de dicho concepto, resulta pertinente señalar lo establecido en el Dictamen aprobado por la H. Cámara de Diputados<sup>13</sup>, mismo que establece:

(...) “Por otra parte, los miembros de estas Comisiones, después de haber deliberado sobre la pertinencia de establecer un régimen amplio y general de responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, incluir como susceptible la responsabilidad del Estado, y por ende, de las indemnizaciones respectivas, a toda actividad lesiva de la Administración Pública que fuese consecuencia del funcionamiento ya sea regular o irregular de la actividad administrativa del Estado, se ha considerado conveniente restringir, cuando menos por algún tiempo, la responsabilidad del Estado exclusivamente a su actividad administrativa irregular; máxime que se encuentran resistencias a aceptar que el Estado pudiese ser responsable de los daños y perjuicios que con su actuar irroga a los particulares en el caso de haber actuado de acuerdo a los estándares medios de los servicios públicos, es decir, que sean consecuencias de su actividad administrativa regular o normal.

En tal virtud, estas Comisiones han estimado que por el alcance nacional de esta iniciativa, es prudente evaluar transcurrido algún tiempo, la operatividad del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado, en los términos que más adelante se indican, para posteriormente reexaminar la posibilidad de ampliar la cobertura de la responsabilidad del Estado a su actividad lesiva de carácter regular, cuando se generen lesiones patrimoniales que los particulares no tuvieran la obligación de soportar y que, honrando el principio de solidaridad social, pudiesen también ser motivo de indemnización.

---

<sup>13</sup> Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2000.

Así pues, se precisa que el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado debe circunscribirse a la lesividad de su actividad irregular, con lo cual, además, se cubriría el mayor número de incidencias de afectación patrimonial del Estado”.

(...)

Por su parte, el Dictamen aprobado por la H. Cámara de Senadores<sup>14</sup>, señala en lo conducente:

(...) “No pasa inadvertido a esta Comisión, el hecho de que en el dictamen elaborado por la Cámara de Diputados se haya precisado que “El alcance de la responsabilidad del Estado se circunscribe a la lesividad de su actividad administrativa irregular”. Dicha precisión es relevante, pues de esta manera se logra conjugar, en forma por demás atinada, la noción de “daños” y el concepto de “responsabilidad objetiva y directa”.

Lo anterior supone que siempre que la actividad del Estado cause daño a los particulares, se estará en presencia de una actividad administrativa irregular; porque lo irregular en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño en sí mismo. En este sentido, no puede calificarse como regular una actividad administrativa que como tal, cause daños a los particulares o gobernados.

No se considera prudente, por el momento, incluir la actividad normal o regular de la administración, dado que ese criterio no ha cobrado gran aceptación en nuestro derecho; sin perjuicio, por supuesto, de que el rumbo que tomen estas nuevas disposiciones permitan (sic) una revisión posterior sobre este punto.

Como consecuencia del actuar irregular que mencionamos, surgirá la obligación a cargo de la Administración de indemnizar a efecto de restaurar la integridad del patrimonio afectado. Este patrimonio lesionado, de acuerdo a la más explorada doctrina, deberá ser susceptible de individualización en relación con una persona o grupo de personas”.

(...)

Asimismo, consideramos oportuno señalar la SENTENCIA<sup>15</sup> de siete de febrero dos mil ocho dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 4/2004, promovida por diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra del propio Órgano Legislativo y del Jefe de Gobierno de la entidad, en la que se sostuvo en lo relativo a la actividad administrativa irregular del Estado, lo siguiente:

---

<sup>14</sup> Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores del 8 de noviembre de 2001, número 23, año 2001.

<sup>15</sup> Acción de Inconstitucionalidad 4/2004, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de abril de 2008, Primera Sección, promovida por diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pp. 43 a 92.

### (...) “C) ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR

La reforma al artículo 113 constitucional expresamente señaló que la responsabilidad por la que en adelante respondería el Estado sería aquella generada “con motivo de su actividad administrativa irregular”.

Del contenido del proceso legislativo anteriormente descrito se desprende que el Constituyente distinguió con claridad entre la actividad irregular del Estado y la actuación dolosa e ilegal de los funcionarios; de donde se sigue que existen dos tipos de daños que pueden sufrir los ciudadanos con la actividad propia del Estado, a saber:

1. El ocasionado por la actividad regular del Estado, que se traduce en una responsabilidad subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil.
2. El causado por la actividad irregular del Estado, que se entiende como responsabilidad objetiva y directa.

De esta manera, cuando el artículo 113 de la Constitución Federal alude a que la responsabilidad patrimonial del Estado surge si éste causa un daño al particular “con motivo de su actividad administrativa irregular”, en realidad, se está refiriendo al segundo caso; es decir, abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado; así como cualquier elemento vinculado con el dolo o la ilegalidad en la actuación del funcionario agente, a fin de centrarse en aquellos actos si bien propios del Estado, empero realizados de manera anormal; es decir, sin atender a las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración.

Así, es claro que la institución de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado no es un sistema simple de cobertura de daños causados por actos ilícitos ocasionados por agentes de la Administración Pública, sino de una institución que entroniza una responsabilidad de carácter objetivo, al abandonar el criterio que la vinculaba con la culpa o la actuación ilícita del sujeto concreto realizador de la conducta que originó el daño.

Lo anterior se robustece si se toma en consideración que el objeto de la responsabilidad patrimonial del Estado está circunscrito a la reparación de los daños producidos, es decir, consiste en dejar indemne al sujeto activo de la relación, identificado con el que ha resentido en sus bienes o derechos los daños derivados de la actividad administrativa, compensándolo económicamente de manera tal que restaure la integridad del patrimonio afectado, cuando el daño ha surgido de la actividad irregular del Estado, entendida en el sentido antes apuntado, ya que el presupuesto de procedencia se centra en que el sujeto activo no tenga obligación jurídica de soportarlos.

Además, la doctrina predominante sobre el tema es coincidente, al sostener que para actualizarse la responsabilidad patrimonial del Estado es necesario que se colmen los siguientes requisitos:

1. La existencia de un daño, el cual se encuentra definido en términos del artículo 2108 del Código Civil, como: “La pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”.

Desde luego, el concepto de daño debe entenderse con todas sus notas características, a saber, que sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una o varias personas.

2. Que sea imputable a la Administración Pública, por ser efecto de su actividad administrativa irregular.
3. El nexo causal entre uno y otro, es decir, que la causa del daño sea la actividad de la Administración Pública o, en su acepción más amplia, del Estado.

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

(...)

Ahora bien, de lo anteriormente transcrito podemos obtener: del dictamen de la Cámara de Diputados en relación con la actividad administrativa irregular del Estado, los siguientes puntos:

1. Se prevé la existencia de actos administrativos regulares e irregulares.
2. Se considera que los actos regulares son los emitidos de acuerdo con los estándares medios de los servicios públicos.
3. Se contempla la posibilidad de ampliar la responsabilidad a la actividad lesiva de carácter regular, cuando se generen lesiones patrimoniales que los particulares no tienen la obligación jurídica de soportar.
4. Se precisa que el alcance de la responsabilidad patrimonial del Estado se circunscribe a la lesividad de su actividad irregular.

Del dictamen realizado por la Cámara de Senadores podemos obtener los siguientes puntos:

1. El concepto actividad administrativa irregular, logra conjugar la noción de daños y el concepto de responsabilidad objetiva y directa.
2. Siempre que la actividad estatal cause daños a los particulares, se estará en presencia de una actividad administrativa irregular.
3. Lo irregular en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño en sí mismo.
4. No puede calificarse como regular una actividad administrativa que como tal, cause daños a los particulares.
5. No se considera prudente, incluir la actividad normal o regular de la administración.

De la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los siguientes:

1. La actividad administrativa irregular se centra en aquellos actos del Estado realizados de manera anormal; es decir, sin atender a las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración.
2. La responsabilidad patrimonial del Estado no es un sistema simple de cobertura de daños causados por actos ilícitos ocasionados por agentes de la Administración Pública, sino de una institución que entroniza una responsabilidad de carácter objetivo, al abandonar el criterio que le vinculaba con la culpa o la actuación ilícita del sujeto concreto realizador de la conducta que originó el daño.
3. La “*actividad administrativa irregular*” ha de identificarse con la actuación estatal desplegada sin satisfacer la normatividad propia para la realización de ese acto.

Así las cosas, de los puntos antes vertidos no podemos establecer claramente que se debe entender por actividad administrativa irregular, ya que el dictamen de la Cámara de Diputados no es claro y, el de los Senadores pretende reiterar el contenido de su colegisladora –tal afirmación encuentra sustento en el hecho de que los senadores no presentarán observación o modificación alguna al dictamen de la cámara de origen-, sin embargo confunde lo que pretenden señalar, resultando contradicciones entre uno y otro. Respecto a la posición de la Corte en este tema, creemos que lo relaciona directamente con la ilegalidad del acto, al afirmar que es aquella actuación desplegada sin satisfacer la normatividad propia para la realización de ese acto.

Así, en primer lugar justificaremos nuestra aseveración en el sentido de que la Cámara de Senadores contradice a su colegisladora.

En este sentido, estimamos que la Cámara de Senadores hace una interpretación incorrecta y confusa en virtud de que primero señala que siempre que la actividad estatal cause daños a los particulares, se estará en presencia de una actividad administrativa irregular; que lo irregular en la responsabilidad objetiva es la producción del daño en sí mismo y, que no puede calificarse como regular una actividad administrativa que como tal, cause daños a los particulares.

En tal contexto, nos da la impresión que contradice el alcance que procuran dar a tal concepto los Diputados.

Igualmente, pareciera que es claro el sentido que la legisladora intenta dar al término irregular, ya que precisa que lo irregular tiene que ver con el daño en sí mismo, conjugándolo con la responsabilidad objetiva, sin embargo, en última instancia el Senado de la República estima que no es prudente incluir la actividad normal o regular.

En este sentido, no tiene cavidad la distinción entre actividad regular e irregular, pues si como lo señala el Senado, lo irregular es la producción del daño en sí mismo, es decir, asocia lo irregular con el daño, no pudiendo ser independiente uno de otro; entonces cual es el sentido de establecer la posibilidad de ampliar la responsabilidad a los actos regulares o normales, si lo irregular es el daño.

Bajo tales argumentos pudiéramos llegar al extremo de señalar que los actos regulares no causan daños, pero pudiera existir la posibilidad de solicitar indemnización aún y cuando no se resienta lesión alguno en los bienes o derechos individuales, lo que deforma el instituto resarcitorio, que se instaura como un mecanismo de defensa a favor de los particulares para salvaguardar su patrimonio, cuando no tienen obligación jurídica de soportar la conducta lesiva.

Lo cierto es que la Cámara de Senadores confundió el sentido del dictamen de su legisladora, en el entendido de que se pretende crear una condición objetiva que pueda dar derecho a reclamar del Estado una indemnización, pues como lo señala el dictamen de ésta última, se encuentra resistencia de que el Estado pueda ser responsable de los daños y perjuicios causados por haber actuado de acuerdo a los estándares medios de los servicios públicos.

En tal contexto, consideramos que el dictamen de la Cámara de Senadores lejos de dar claridad al contenido de la expresión actividad administrativa irregular, confunde toda vía más el alcance que se debe dar a dicho concepto, y pareciera que contradice lo sustentado por su legisladora.

Por su parte, nuestro máximo Tribunal considero que la *actividad administrativa irregular*, ha de identificarse con la actuación estatal desplegada sin satisfacer la normatividad propia para la realización de ese acto, idea que no compartimos por las siguientes consideraciones:

Desde nuestro punto de vista, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se refiere a la legalidad o ilegalidad del acto, y que tiene que ver con la violación directa de los artículos 1, 14 y 16 constitucionales, y de la ley secundaria de la cual deriva el acto de que se trate, ya que serían actos irregulares los que no satisfagan los requisitos del acto de molestia, por ende, contrariando la normatividad aplicable.

En este orden, si tomamos en cuenta que en los dictámenes de las Cámaras se contempla la posibilidad de ampliar la cobertura de la responsabilidad patrimonial del Estado a los actos regulares, estaríamos hablando de la indemnización derivada de las lesiones legales ocasionadas por el Estado, contrariando de esta forma el instituto resarcitorio, que tiene por objeto indemnizar al gobernado que sufra daños en sus bienes o derechos cuando no se tiene la obligación jurídica de soportarlo.

Pues bien, como pudimos observar con las reflexiones anteriores, no podemos dar contenido al termino actividad administrativa irregular, por lo que consideramos oportuno examinar el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados en el que se considero conveniente restringir la responsabilidad del Estado exclusivamente a su actividad administrativa irregular, encontrando su justificación en el hecho de que supuestamente se encuentra resistencia a aceptar que el Estado pueda ser responsable de los daños y perjuicios que con su actuar irroge a los particulares en el caso de haber actuado de acuerdo a los estándares medios de los servicios públicos.

En este orden de ideas, podemos determinar la existencia de actos regulares y actos irregulares, pero cuales son unos y otros.

En el dictamen se prevé que los actos regulares son aquellos que se emiten de acuerdo a los estándares medios de los servicios públicos, por lógica, podemos determinar al *contrario sensu* que los actos administrativos irregulares son todos aquellos que no cumplen con los estándares medios del servicio público.

En esta tesitura, consideramos que es bastante claro cuales son los actos regulares y cuales los irregulares, sin embargo, como podemos determinar que se actúa de acuerdo a los estándares medios del servicio público o no.

En tal circunstancia, ahora la problemática a dilucidar es precisamente el relativo a los actos emitidos de acuerdo con los estándares medios del servicio público, esto con el fin de tener claros los elementos que deben tomarse en cuenta para determinar que el servicio publico fue prestado de forma regular, pues de resultar que no se apego a dichos lineamientos, redundara en la irregularidad, con lo que podremos dar sentido al término de actividad administrativa irregular.

Ahora bien, al señalarse los estándares medios del servicio público, nos referimos indefectiblemente a la conducta de los servidores del Estado, por lo tanto, estos tienen que ver con las facultades y obligaciones que le son atribuidas para el debido cumplimiento de sus funciones públicas.

Lo anterior es así, toda vez que los servidores públicos en el desempeño de sus funciones deben atender a diversos principios inherentes a ellos, que garantizan el adecuado cumplimiento del servicio público.

Dichos principios son: Legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En efecto, la constitución prevé en el primer párrafo del artículo 113, que las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar los principios antes señalados.

Ante tales exigencias, podemos mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que será responsabilidad de los sujetos de dicha ley ajustarse, en el desempeño de sus funciones empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ella, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público; teniendo como obligaciones entre otras las siguientes:

1. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
2. Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
3. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
4. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

En este sentido, el artículo 48 y 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señalan:

**Artículo 48. “Para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y obligaciones que la Ley impone a los servidores públicos, será responsabilidad de las dependencias y entidades, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar éstos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.** Dicho diagnóstico deberá actualizarse conforme a los resultados que arroje la evaluación a que se refiere el artículo 50 de la Ley.

En el establecimiento de las **acciones referidas las dependencias y entidades deberán atender los lineamientos generales que emita la Secretaría**”.

**Artículo 49. “La Secretaría, con sujeción a lo previsto en el artículo 48 de la Ley, emitirá un Código de Ética que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.**

Así las cosas, como podemos observar, los servidores públicos, para el recto cumplimiento de los principios y obligaciones que la ley les impone, deben ajustar su conducta a las reglas establecidas en el Código de Ética emitido por la Secretaría de la Función Pública, juntamente con el que emita el órgano al cual pertenezcan.

Entonces, si como lo señala el artículo 48 antes citado, las dependencias y entidades deben establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que se deberán observar atendiendo a los lineamientos generales emitidos por la Secretaría de la Función Pública, podemos concluir que el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal,<sup>16</sup> establece las reglas generales que deben observar las entidades públicas para delimitar las conductas de su respectivo personal, por lo tanto, lo podemos traducir como los lineamientos que marcan los estándares medios del servicio público.

En tal virtud, consideramos que los estándares medios del servicio público –actividad administrativa regular del Estado–, son aquellos que respetan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, mismos que se complementan con los lineamientos establecidos en el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal y los Códigos de Conducta que emita cada institución atendiendo las funciones y actividades propias del servicio que prestan.

Aunado a lo anterior, consideramos pertinente señalar que el citado Código de Ética señala los siguientes principios: bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo.

En tal sentido, podemos decir que cuando los servidores públicos realizan actos u omisiones que entrañen la inobservancia de tales lineamientos, se estaría en presencia de una actividad irregular.

---

<sup>16</sup> Dado a conocer a través del OFICIO CIRCULAR No. SP/100/0762/02, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de julio de 2002.

Sin embargo, tales principios rigen al servidor público en lo personal, entonces, si pretendemos obtener del Estado el resarcimiento del daño, sería necesario primero demostrar que la conducta de su elemento humano, violó los principios del servicio público, es decir, demostrar que la conducta del servidor público es contraria a los citados principios; pero ahora nos hacemos la siguiente pregunta ¿no se supone que la responsabilidad patrimonial del Estado se instituye en relación al patrimonio dañado y no en la falla en el servicio?

En tal contexto, es loable señalar que el término “irregular” no tiene razón, en virtud de que es una expresión que podría llegar a crear incertidumbre del sentido que se pretende señalar, pues si en la reforma al artículo 113 Constitucional, se señala que la responsabilidad del Estado será objetiva y directa, es suficiente para entender que es obligación del particular demostrar la lesión antijurídica, lo que quiere decir, que el particular no tiene la obligación de soportar, no importando si la conducta o resolución era legal o ilegal.

Máxime que se deja al arbitrio de las autoridades administrativas determinar cuando se esta en presencia de un acto irregular, ya que se faculta a las dependencias determinar los estándares medios a través de los cuales se prestaran los servicios del Estado y, principalmente a la Secretaria de la Función Pública y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público las que emite las Normas y Lineamientos del sistema de valuación del desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, que determinan los estándares del servicio público.

#### **3.5.4. Bienes y derechos protegidos**

En la adición del artículo 113 de la norma fundamental, se establece la responsabilidad del Estado por los daños que se cause en los bienes y derechos del particular, por lo tanto, cuando los bienes y derechos del gobernado se vean afectados por la actividad administrativa del Estado, éste tendrá la obligación de indemnizar, pero ahora nos hacemos la siguiente pregunta: ¿Cuáles son esos bienes y derechos protegidos por la ley?

Para responder esta pregunta nos tenemos que remitir a lo estatuido en nuestra Carta Magna, que en su artículo 1º, párrafo primero, establece: *“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”*.

Ahora bien, del artículo inmediatamente arriba señalado, se consigna claramente que en la República Mexicana todo individuo gozara de las garantías consignadas en la Constitución y que sólo en los supuestos establecidos en la misma se podrán suspender o restringir dichos derechos y libertades. La pregunta que ahora nos hacemos es ¿Cuáles son esas garantías que otorga la Constitución?

Por principio estimamos pertinente establecer que es una garantía, ya que históricamente, las garantías se han reputado como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público.

Son un reconocimiento en la norma constitucional de los derechos naturales y fundamentales del hombre. Son derechos públicos subjetivos consignados en favor de todos los habitantes de la República contra los actos arbitrarios de autoridad, que dan a sus titulares la potestad de ser exigidos únicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la propia Carta Magna consagra, esto es, la acción constitucional de amparo.

Actualmente esas garantías individuales se encuentran plasmadas en el capítulo I del título primero de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado "De las garantías individuales".

Esté tema ya era abordado por las anteriores Constituciones, ya que el Acta de Reformas de 1847 en su artículo 4o., estableció: "Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas."

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 intituló a esa sección, entonces quinta: "Garantías individuales".

El artículo primero de la Constitución de 1857, en su título I, sección I, denominada "De los derechos del hombre", decía: "El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución."

Luego, el proyecto constitucional de Don Venustiano Carranza, aprobado en la parte que se comenta, no hizo sino recoger las ideas que años atrás se habían expresado otros constituyentes. Al denominar garantías individuales al capítulo I, título primero, de nuestra actual Constitución, lo hizo con el propósito de resaltar que es ahí donde se garantizan "de la manera más completa y más absoluta todas las manifestaciones de la libertad".

En tal virtud, es que podemos hablar que en nuestra Carta Magna se establecen garantías de igualdad, de libertad, de seguridad jurídica, judiciales y sociales, las cuales las podemos definir de la siguiente manera:

*Garantías de igualdad:* Esta garantía se traduce en que varias personas, cuyo número es indeterminado, que participen de la misma situación, tengan la posibilidad y la capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y obligaciones que emanen de la ley aplicable frente al Estado.

En este sentido, el numeral 5o. constitucional prevé sustancialmente ese principio fundamental de igualdad, en virtud de que tiene como finalidad colocar a todos los gobernados, cualquiera que sea su categoría o condición social, en igualdad de condiciones frente a la necesidad de vida de escoger el comercio, el oficio, el trabajo o la industria que les acomode, con las únicas salvedades de que éstos sean lícitos y de que no ataquen los derechos de terceros ni ofendan los intereses de la sociedad.

*Garantías de libertad:* Es aquel derecho que faculta al individuo a realizar cualquier actividad siempre y cuando ésta sea lícita, como podrían ser la libertad de asociación o reunión, a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, de escribir sin previa censura, la libre expresión de ideas, de imprenta, de culto y creencia, y libertad de tránsito, libertades que no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma ley establece.

*Garantías de seguridad jurídica y legalidad:* La garantía de seguridad jurídica, en su expresión genérica, exige del legislador el establecimiento de normas que otorguen certeza y seguridad a los gobernados y que a la vez sirvan de orientación a la autoridad respectiva para imponer la sanción aplicable.

Por su parte, la garantía de legalidad significa que el acto creador de la norma debe emanar del Poder Legislativo, consignados en la ley, en donde se plasmen los elementos esenciales de la conducta, así como la forma, contenido y alcance de la norma, de manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación, y el gobernado pueda conocer la conducta que constituye una infracción a la ley y a qué sanción se hará acreedor por actualizarse la hipótesis punitiva de la norma.

Entre estas garantías podemos mencionar las garantías de audiencia, competencia de la autoridad, mandamiento escrito en la que se funde y motive la causa legal para emitir el acto de molestia, exacta aplicación de la ley, irretroactividad de la ley, detención sólo con orden judicial, garantías de la víctima o del ofendido y del inculpaado, derecho de petición, y principios tales como el que nadie puede hacerse justicia por propia mano y nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

*Garantías judiciales:* Es una garantía de la sociedad de contar con Jueces y Magistrados independientes y de excelencia que realmente hagan efectivos los principios que en materia de administración de justicia consagra nuestra Carta Magna, para que sus resoluciones se emitan de manera pronta, completa e imparcial, en los plazos y términos que fijen las leyes.

*Garantías sociales:* Este tipo de garantías son las de interés general, pues como pudimos ver en los anteriores tipos de garantías, las cuales tienen que ver en lo particular, sin hacer a un lado que también en lo colectivo se pueden ver restringidas dichas garantías, por lo que las garantías sociales tienen que ver principalmente con las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano.

De esta forma, si en su sentido gramatical la palabra "instituciones" significa fundación de una cosa, alude a un sistema u organización, así como al conjunto de formas o estructuras sociales establecidas por la ley o las costumbres; mientras que el término "fundamentales" constituye un adjetivo que denota una característica atribuida a algo que sirve de base, o que posee la máxima importancia.

En conclusión, podemos decir que las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano son las derivadas de los principios básicos que tienen como objetivo construir y definir la estructura política del Estado mexicano, así como proteger y hacer efectivas las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando estabilidad y permanencia a la nación en su conjunto, pues rigen su vida política, social y económica, principios entre los que se consideran los siguientes: régimen federal; división de poderes; sistema representativo y democrático de gobierno; separación Iglesia-Estado; garantías individuales; justicia constitucional; dominio directo y originario de la nación sobre sus recursos; y rectoría económica del Estado.

Pues bien, en este sentido, podemos determinar que el Estado causa daños al gobernado, cuando viole o restrinja las garantías otorgadas por la Constitución, no obstante que la Carta Magna establece ciertos casos en los cuales se podrán suspender o restringir dichas garantías, pero no es menos cierto que solo se podrán restringir o suspender en los casos y con las condiciones que ella misma exige.

Por lo que respecta a la salvaguarda de los "bienes" del gobernado, consideramos preciso señalar ¿Qué es un bien?

En este sentido, consideramos oportuno señalar que puede ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio, y que los bienes se clasifican en bienes inmuebles y bienes muebles.

Por lo tanto, el artículo el artículo 750 del Código Civil Federal señala que, son bienes inmuebles:

- a) el suelo y las construcciones adheridas a él;
- b) las plantas y árboles, mientras estuvieren unidos a la tierra, y los frutos pendientes de los mismos árboles y plantas mientras no sean separados de ellos por cosechas o cortes regulares;
- c) todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo inmueble o del objeto a él adherido;
- d) las estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de ornamentación, colocados en edificios o heredados por el dueño del inmueble, en tal forma que revele el propósito de unirlos de un modo permanente al fundo;
- e) los manantiales, estanques, aljibes y corrientes de agua, así como los acueductos y las cañerías de cualquiera especie que sirvan para conducir los líquidos o gases a una finca o para extraerlos de ella; entre otros

Por su parte, los artículos 752, 753, 754 y 759 del Código Civil Federal que señalan lo siguiente:

**Artículo 752.** “Los bienes son muebles por su naturaleza o por disposición de la ley”.

**Artículo 753.** “Son muebles por su naturaleza, los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismos, ya por efecto de una fuerza exterior”.

**Artículo 754.** “Son bienes muebles por determinación de la ley, las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles en virtud de acción personal”.

**Artículo 759.** “En general, son bienes muebles, todos los demás no considerados por la ley como inmuebles”.

Ahora bien, el mismo Código Civil Federal establece que los bienes son del dominio del poder público o de propiedad de los particulares, -para nuestro estudio sólo importan los bienes propiedad de los particulares-, siendo que el artículo 772 de dicho Código señala:

**Artículo 772.** “Son bienes de propiedad de los particulares todas las cosas cuyo dominio les pertenece legalmente, y de las que no puede aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o autorización de la ley”.

En efecto, el artículo inmediatamente arriba citado, podemos observar los derechos de propiedad de los particulares, por lo que, si ha un individuo le pertenece legalmente un bien, nadie puede aprovecharse de dicho bien sin consentimiento del dueño o autorización de la ley, es decir, ni el mismo Estado podrá restringir o coartar el derecho que un particular tiene sobre determinado bien, ya sea mueble o inmueble.

En tal virtud, consideramos oportuno señalar los derechos del “*propietario*”, por lo que resulta procedente citar lo previsto en los artículos 830 y 831 del Código Civil Federal, en el que se lee lo siguiente:

**Artículo 830.** “El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”.

**Artículo 831.** “La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

En efecto, como se puede verificar de la transcripción de los artículos antes señalados, la propiedad privada no puede ser ocupada contra la voluntad del dueño, por lo tanto, el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes, por lo que es preciso señalar lo asentado en el artículo 836 del Código Civil Federal, que dice:

**Artículo 836.** “La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla, si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo”.

Ahora bien, en la teoría de las obligaciones se establecen consecuencias jurídicas cuando alguna persona actúa ilegalmente, ya sea que haga, o se abstenga de hacer o dar algo, por lo que el capítulo V del Código Civil Federal señala las obligaciones que nacen de los actos ilícitos, entendiéndose por ilícito las transgresiones humanas al ordenamiento jurídico que pueden darse tanto al realizar un acto u omisión, ya sea tipificado como delito por la ley penal, con la ejecución de un acto que aun sin ser delito invada la esfera jurídica de otro, o por dejar de cumplir obligaciones establecidas por la ley en forma imperativa.

Tal idea es recogida por nuestro derecho común, señalándose en el artículo 1830 del Código Civil Federal, lo siguiente:

**Artículo 1830.** “Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres”.

Conforme a este numeral el hecho ilícito es el que se realiza en contravención a las leyes de orden público o a las buenas costumbres.

Pues bien, retomando la primera idea, es decir, las obligaciones que nacen por los actos ilícitos, podemos decir que el artículo 1910 del Código Civil Federal, prescribe lo siguiente:

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

En tal virtud, tenemos que el artículo anteriormente transcrito establece la obligación de una persona de indemnizar a otra por los daños que le ha causado, como consecuencia del incumplimiento de una obligación o por la violación del **deber jurídico de no causar daño a nadie**, pues si con la conducta ilícita se ha causado un daño, el responsable está obligado a repararlo y a indemnizar de los perjuicios a quien los resiente.

Esta obligación de indemnizar se funda en el principio legal de que nadie está facultado para perjudicar a otro, y que cada quien es responsable de sus propios actos, por lo que si con ellos se lesiona un derecho ajeno, la consecuencia lógica consistirá en el deber de indemnizar.

En efecto, de lo anterior se puede deducir con meridiana claridad que todo aquel que cause daño a los bienes de otro, tendrá la obligación de indemnizarlo como un imperativo de justicia, pero esta situación cambia cuando el Estado es el causante de daños (servidores públicas), pues la legislación civil que contemplaba la responsabilidad del Estado antes de la reforma al artículo 113 Constitucional, establecía una serie de requisitos que el particular tenía que agotar para que pudiera llegar a la instancia de pedir al propio Estado el resarcimiento de dichos daños.

Sin embargo, tal sistema cambio, con la reforma constitucional, fijando la responsabilidad de manera “*objetiva*” y “*directa*”, por lo que ya no es necesario demostrar la culpa o el dolo del servidor público, es decir, no tiene que demostrar que la conducta es lícita o ilícita y, al ser directa, tampoco tendrá la obligación de identificar al agente que causo el daño, pues el daño en sí es imputable al propio Estado.

En tal circunstancia, consideramos muy atinada la reforma que se hace al artículo 113 Constitucional, ya que si por la actividad estatal se llega a causar un daño sobre los bienes o derechos de los gobernados -mismos que han sido establecidos a lo largo del presente tema-, el Estado será responsable, y por tanto, tendrá obligación de indemnizarlo.

Así las cosas, una vez establecidos los “*bienes*” y “*derechos*” que protege la Constitución General, es conveniente puntualizar de que manera se podrán restringir o suspender dichas garantías, para lo cual consideramos oportuno transcribir lo apuntado en los artículos 14, 16 y 17 de la misma norma, los cuales son del tenor literal siguiente:

**Artículo 14.** “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino **mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.**

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y a ún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

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”.

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

(...)

**Artículo 17. “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”.

En efecto, nuestra Carta Magna otorga diversas garantías como son los derechos de la personería, derechos de propiedad, de posesión, de legalidad, seguridad jurídica, entre otras las cuales de ninguna forma podrán ser violentadas o restringidas por la autoridad de manera arbitraria.

En tal parámetro, si la autoridad pretende causar molestias al particular, necesariamente deberá contar con las facultades suficientes que legitimen su actuación. Por lo que deberá cumplir forzosamente con ciertos requisitos y formalidades que señalan las leyes, de no ser así, la autoridad que menoscabe los derechos de los particulares sin justificación jurídica incurrirá en responsabilidad.

### **3.5.5. Daño**

El daño como presupuesto para que pueda reclamarse la responsabilidad del Estado, ya que la responsabilidad se fija de manera objetiva y directa, en donde ya no es necesario demostrar la culpa del servidor público, siendo, en cambio, indispensable probar el daño ocasionado y el nexo causal con la actividad del Estado.

El daño, deriva del latín, *damnum*, que significa, deterioro, menoscabo, destrucción, ofensa, o dolor que se provocan en la persona, cosas, o valores morales o sociales de alguien.<sup>17</sup>

Por lo que respecta al daño, el artículo 2108 del Código Civil Federal, lo define como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala, **Daño**: Efecto de dañar o dañarse. **Emergente**. Detrimiento o destrucción de los bienes a diferencia del lucro cesante.

Entonces tenemos que el daño, es aquel deterioro o menoscabo, destrucción, ofensa o dolor que se provoca en la persona, cosas o valores morales o sociales de alguien. Asimismo, como un principio general del derecho, se ha establecido que todo aquel que cause un daño a otro, tiene obligación de repararlo.

Este concepto es recogido por nuestra legislación, específicamente en el artículo 1910 del Código Civil Federal, que señala “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres causa daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

### **3.6. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado**

Derivado de la reforma constitucional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, publicada en el DOF el 14 de junio de 2002, se pretende superar el retraso que imperaba en nuestro país. La garantía señalada, procura la salvaguarda y protección de los derechos fundamentales del individuo y protección de los bienes, en tanto que obliga al Estado a la reparación integral de la lesión antijurídica que con su actividad irroge a los gobernados.

---

<sup>17</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, 16° ed., México, 2002, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: Varios, Núm. 40, Tomo D-H, pp. 811.

Bajo tal criterio es que el 24 de septiembre de 2002, fue presentada ante H. Cámara de Senadores la “Iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado”, a fin de hacer eficaz la instrumentación del instituto resarcitorio; teniendo como principales finalidades:

1. Cumplir con un imperativo de justicia y fortalecer el estado de derecho mexicano;
2. Elevar la calidad de los servicios públicos, y
3. Profundizar o restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado, así como en la respetabilidad del derecho como el mejor instrumento de solución de los problemas de la convivencia social.

Bajo tales parámetros, la citada iniciativa, pretende crear un sistema en el cual se busque menos identificar culpables que reparar el daño. Por lo tanto, contempla los lineamientos y requisitos que regularían las características del daño resarcible, los supuestos de imputabilidad al Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad del Estado, el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado, así como los medios de impugnación administrativa y jurisdiccional.

Es así que el 31 de diciembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, misma que consta de 35 artículos, distribuidos en cinco capítulos, el primero, relativo a disposiciones generales en donde se define lo que es la responsabilidad directa y objetiva del Estado, las acciones que pueden dar lugar a esa responsabilidad que básicamente corresponden a la actividad irregular administrativa del Estado, la relación de causalidad del daño con la acción del Estado y, sobre todo, que el particular no tenga la obligación jurídica de soportar ese daño.

El segundo capítulo se refiere básicamente a las indemnizaciones que como derecho tendría el particular frente al Estado por los daños ocasionados por él. El tercer capítulo se refiere a lo que es el procedimiento para la reclamación del daño, en la instancia administrativa y la vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El cuarto es la concurrencia de responsabilidad de los órganos del Estado, en que frente al particular la asumen solidariamente y en el ámbito interno se distribuye su responsabilidad. Y, por último, el quinto capítulo se refiere al derecho del Estado, de repetir contra aquellos servidores públicos que hubiesen ocasionado el daño a los particulares.

### **3.6.1. Objeto**

La incorporación del instituto de responsabilidad patrimonial a nuestro sistema jurídico; como un instrumento solidario y resarcitorio de las lesiones que se causen a los individuos, tiene las siguientes finalidades: por una parte, la reparación del daño, que tendría un doble efecto: contribuir a robustecer la majestad, respetabilidad y confianza en el derecho y, al mismo tiempo, en el Estado, lo cual se traduce en la genuina expresión del estado de derecho; y por otra parte, propiciar la elevación en la calidad de los servicios públicos.

En tal sentido, es que en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su artículo 1º, establece que su objeto es fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

Haciendo, énfasis, en el sentido de que la responsabilidad extracontractual a cargo del propio Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones que ella misma establece y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

Además, define el alcance del termino “actividad administrativa irregular”, señalando que es aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlo, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

### **3.6.2. Sujetos**

El artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, señala que son sujetos de dicha ley, los entes públicos federales. Entendiéndose por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, los siguientes:

- Los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación,
- Los organismos constitucionales autónomos,
- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal,
- La Procuraduría General de la República,
- Los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

### **3.6.3. Daño patrimonial**

El Daño Patrimonial se deberá entender como la pérdida o menoscabo sufrido por el gobernado en sus bienes muebles o inmuebles, por la actividad del Estado.

Este concepto está íntimamente ligado con los derechos de propiedad consignados en la norma. Por lo que nadie será privado de sus bienes o propiedades, sino mediante orden emitida por autoridad competente, que funde y motive el acto de molestia.

En este sentido, podemos decir, que en estricta legalidad, sólo se puede causar daños al gobernado, cuando la autoridad no funde ni motive correctamente el acto de molestia (aún la falta total de fundamentación y motivación) o sea emitido por una autoridad incompetente, con la consecuente de que provoque una afectación al patrimonio del particular.

### **3.6.4. Daño físico**

El Daño Físico, este debe entenderse como el daño que se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo.

### 3.6.5. Daño moral

Tradicionalmente se ha afirmado que mientras la moral garantiza la libertad interna del hombre, el derecho es una garantía de la libertad en las relaciones externas de éste, por lo que al daño moral se le ha identificado con la lesión sufrida por la víctima en sus valores, tales como el honor, la honrra, los sentimientos, las afecciones y las creencias.

El artículo 1916 del Código Civil Federal expresa que por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien, en la consideración que de sí misma tienen los demás y que se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Aunque el daño moral suele ser difícilmente reparable, el artículo 1916 del mencionado ordenamiento legal prescribe que cuando se cause un daño de ese tipo por medio de un **hecho u omisión ilícitos**, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como **extracontractual**.

Aunque dicho daño es de difícil reparación, pues en opinión generalizada de la doctrina se a puntualizado que los valores extrapatrimoniales de la persona una vez que han sido lesionados, jamás podrán ser devueltos a su estado original, sin embargo, el artículo 1916 del citado Código Civil Federal reconoce al perjudicado el derecho de reclamar una indemnización en dinero, con independencia de la responsabilidad proveniente de cualquier daño material causado paralelamente.

A esos derechos también se les ha definido como los derechos subjetivos, originarios e innatos, que se dirigen a garantizar a la persona el goce de las facultades del cuerpo y del espíritu, que son características esenciales de la naturaleza humana, así como condiciones fundamentales de su existencia y de su actividad.

En conclusión, el daño moral es una lesión o perjuicio extrapatrimonial que, en principio, por su naturaleza no tiene carácter económico. Entonces, tenemos que para que exista responsabilidad basta que una persona con sus actuaciones o con sus omisiones origine daños o perjuicios, o ambos, en la esfera jurídica, patrimonial o moral de otra persona.

Esta posición se corrobora con la exposición de motivos de la reforma que en el año de mil novecientos noventa y cuatro se hizo al artículo 1916, párrafos primero y segundo, del Código Civil para el Distrito Federal, en donde se enfatizó que la teleología de esa reforma tenía por objeto proteger con mayor eficacia la dignidad y los demás derechos humanos del individuo, de los abusos y atropellos que le pudieran causar los funcionarios públicos, como lo revela la transcripción de la parte relativa de dicha exposición de motivos, presentada ante la Cámara de Diputados en noviembre de mil novecientos noventa y tres:

"Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión. Presentes.

(...)

VII. Reforma en materia de reparación del daño a cargo del Estado.

(...)

En cuanto al **daño moral**, en términos del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, el Estado es subsidiariamente responsable por el que se cause con motivo de la actuación ilícita de sus funcionarios, por lo que esta responsabilidad debe establecerse en forma directa en caso de dolo, como se propone respecto del daño material. **Asimismo el concepto de dicho daño moral, contenido en el artículo 1916 del Código Civil debe complementarse, para incluir la presunción del mismo, tratándose de violaciones intencionales a la libertad y la integridad física y psíquica de las personas.**"

Por tanto, los posibles agravios patrimoniales que indirectamente ocasione el daño moral deberán ser objeto de prueba, para que puedan incluirse en el monto de la indemnización. Máxime que esta norma legal en su primer párrafo sólo permite presumir que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Sin embargo, es importante señalar que el artículo 1916 del Código Civil Federal, en la última parte de su párrafo primero, señala "*Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas*".

En efecto, el citado artículo abarca tanto el daño físico como el psicológico que se cause a un individuo, ya sea contractual o **extracontractualmente**, pero un punto importante de resaltar, es el daño causado cuando se vulnera o menoscaba ilegítimamente la libertad de las personas. Así, podemos decir que este concepto de “*daño moral*”, no solo prevé el daño o lesión causado en las emociones y sentimientos de las personas, sino, que también señala que puede existir daño moral, cuando se vulnera de forma ilegal la libertad de las personas, es decir, también protege los derechos de libertad de la que gozan los individuos que se encuentran en territorio mexicano.

### **3.6.6. Perjuicio**

El perjuicio se define como, el lucro cesante, toda ganancia o provecho que deja de percibirse a consecuencia de un acto ilícito.

Por su parte, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define el perjuicio: Efecto de perjudicar o perjudicarse. Ganancia lícita que deja de obtenerse o deméritos o gastos que se ocasionan por acto u omisión de otro, y que éste debe indemnizar, a más del daño o detrimento material causado por modo directo.

Entonces, tenemos que se entiende por perjuicio a la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación, y éste debe ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación.

### **3.6.7. Prescripción del derecho para reclamar la indemnización**

La prescripción es el medio para adquirir bienes o librarse de obligaciones, mediante el simple transcurso del tiempo, mismos términos señala el artículo 1135 del Código Civil Federal, estableciendo literalmente: “prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley”.

Ahora bien, el citado código, señala dos variantes de la prescripción, a saber:

- Prescripción positiva y,
- Prescripción negativa.

Se le llama prescripción positiva a la adquisición de bienes en virtud de la posesión (usucapión); la prescripción negativa se configura al librarse de obligaciones, por no exigirse su cumplimiento en el tiempo fijado por la ley (artículo 1136 CCF).

Para nuestro tema en estudio, sólo es relevante la prescripción negativa, en virtud de que si el particular no ejerce acción alguna para reclamar la indemnización, perderá su derecho para tramitar la reclamación correspondiente.

En tal virtud, podemos mencionar que el Diccionario de la Lengua Española<sup>18</sup>, establece que la prescripción extintiva (negativa), es aquel modo de extinguirse un derecho como consecuencia de su falta de ejercicio durante el tiempo establecido por la ley.

Así, el Código Civil Federal, determina que la prescripción negativa se verifica por el sólo transcurso del tiempo fijado por la ley, el cual se contara desde que la obligación pudo ser exigida.

De manera ilustrativa, podemos señalar el siguiente criterio, sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, mismo que señala:

**“PRESCRIPCIÓN NEGATIVA. CARGA DE LA PRUEBA DE LOS ELEMENTOS DE LA ACCIÓN.** De la interpretación sistemática y teleológica de los artículos 1135, 1136, 1158, 1159 y 1168 del Código Civil para el Distrito Federal, se advierte la existencia de dos elementos estructurales de la prescripción negativa, a saber: la existencia de una obligación y el solo transcurso del tiempo contado a partir de que aquélla pudo exigirse por el tiempo previsto por la ley, lo cual demuestra que se atribuye implícitamente una inactividad al acreedor de ejercer el derecho de crédito que tiene a su favor, que permite establecer la intención del legislador de sancionar la inercia de las partes en el cumplimiento de una obligación y, fundamentalmente, del abandono del titular del derecho durante un tiempo determinado, conforme al cual el ordenamiento jurídico se desentiende de dicho interés privado impidiendo el cobro coactivo de dicha obligación. Derivado de lo anterior, cuando se ejerce la acción de prescripción negativa se desprende de manera clara que los hechos que deben probarse por el actor son: a. La existencia de una obligación, y b. Que a partir de la fecha en que la obligación se volvió exigible ha transcurrido el tiempo previsto en la ley para que opere la prescripción negativa. En ese sentido, si bien es cierto que el artículo 281 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal dispone que las

---

<sup>18</sup> Ver sitio Web: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=prescripción](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=prescripción).

partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones, y que la fracción IV del artículo 282 del mismo ordenamiento señala claramente que el que niega sólo está obligado a probar cuando la negativa sea un elemento constitutivo de la acción, dicha regla general no es aplicable al caso de la acción de **prescripción negativa**, tanto porque se apoya en el hecho de que **el acreedor de una obligación no ha exigido el cumplimiento de la obligación por determinado tiempo, lo que implica atribuirle al acreedor demandado una conducta de abstención o negativa**, que no es propia del actor; como porque la ley sustantiva al configurar **la institución de la prescripción negativa estableció una presunción a favor del deudor en el sentido de que la falta de cumplimiento proviene de una inactividad del acreedor**, por lo cual si la enjuiciante hace valer las consecuencias de la **expiración de un plazo que dará lugar a que no sea exigible una obligación**, sólo debe probar la existencia de la obligación, cuándo fue exigible y cuándo expiró, y el acreedor debe demostrar que sí requirió de pago o se actualizó alguno de los casos de interrupción de la prescripción previstos en el ordenamiento jurídico”.<sup>19</sup>

Bajo tal argumento, es factible determinar que la prescripción para el caso en estudio, es la falta de ejercicio o abstención de un derecho que se tiene respecto de una obligación que debe cumplir otro (Estado), en determinado tiempo.

En esta tesitura, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece dos supuestos de prescripción del derecho para reclamar la indemnización, mismos que son:

- Un año, para el caso de daño patrimonial y,
- Dos años para el caso de daño físico o psíquico.

En efecto, los supuestos para que opere la prescripción será de uno y dos años, los cuales se computarán a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado los efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo.

---

<sup>19</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Registro No. 171674; Localización: Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; XXVI, Agosto de 2007; Página: 1779; Tesis: I.3o.C.628 C; Tesis Aislada; Materia(s): Civil.

## CAPÍTULO IV

### 4. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

#### 4.1. Antecedentes de lo Contencioso Administrativo

El contencioso administrativo en México, ya que no se contemplaba la existencia de un órgano jurisdiccional que dirimiera las controversias entre particulares y autoridades administrativas que estuvieran colocados fuera del Poder Judicial, entonces tenemos que ni la constitución de 1917, ni las anteriores contemplaban la creación de Tribunales Administrativos.

El desarrollo de la justicia administrativa en nuestro país la podemos remontar al movimiento político y social de la revolución Francesa de 1789, año que marca la derrota de las Monarquías Absolutas, lo que originó la semilla de un nuevo carácter tanto económico como social y político, pero fundamentalmente jurídico de la vida estatal, conocido como “*Estado Constitucional o Estado de Derecho*”.

Tal situación fue reflejada en el pensamiento ideológico del 12 de agosto de 1789, que formuló y expuso “*La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*”, constituyendo el primer repunte para la elaboración del control jurídico de la actividad estatal y entregando los principios de Justicia Administrativa.

En efecto, el nacimiento del Estado de Derecho trajo como consecuencia que los órganos que lo integran realicen funciones que en cumplimiento de sus atribuciones estén regulados por ley y normadas por el Derecho, quedando sin vigencia alguna la esencia misma del Estado Absolutista.

Así, la actividad del Estado se encuentra normado por preceptos legales de tal modo que no pueda exigir a los órganos que lo integran ninguna acción u omisión que no tenga su fundamento en la instancia de una norma de carácter general, abstracta e impersonal, establecida y sancionada con anterioridad por el Poder Público.

En este sentido es que surgieron principios tales como la Auto-limitación que entrañe la delimitación del Estado por el Derecho, así como la Auto-dominación como supuesto del mismo, que significa la capacidad del Estado para crear y cumplir un orden normativo.

Otro principio vertebral en un Estado de Derecho es el de Legalidad, mismo que consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada, y finalmente el principio de la Controlabilidad por medio del cual se supone una competencia otorgada por la ley al órgano del Estado que realiza su actividad administrativa, legislativa y judicial, subordinando sus actos al Derecho.

En tal circunstancia, podemos decir, que en un Estado de Derecho se realizan tres aspectos fundamentales, a saber: la separación de funciones, la regulación jurídica del proceso de elaboración de los actos del Estado, y el control de ellos en defensa de los derechos de los gobernados, estableciéndose garantías que hagan efectivos y reales los derechos de los particulares:

En el caso de nuestro país, la Carta Magna establece una serie de principios fundamentales, que de tal manera, si un órgano del Estado quebranta la órbita legal, se pondría en movimiento el principio de controlabilidad, asistiendo al particular de medios de control jurídico y jurisdiccional que garantice el cumplimiento y el respeto a sus derechos fundamentales.

Ahora, en lo que nos interesa, podemos determinar que la función administrativa dentro del Estado de Derecho debe alcanzar una preeminencia de la ley en todas sus manifestaciones y centralizar su acción en el poder administrador, con el único fin de lograr la medida jurídica de las actividades administrativas del Estado.

Tras estos ideales es que surge en el derecho Francés un proceso administrativo, que se ha denominado tradicionalmente en la nación gala y por su gran influencia en otros ordenamientos jurídicos, como la materia de la jurisdicción Contencioso-Administrativa. Distinguiéndose tradicionalmente cuatro tipos de contencioso administrativo, que son:

- El contencioso de Anulación
- El contencioso de Plena Jurisdicción
- El Contencioso de Represión
- El Contencioso de Interpretación

Estos comprenden a la jurisdicción administrativa en sentido amplio, y de los cuales solo los dos primeros, adquieren carácter de importancia, en virtud de ser los dos grandes tipos de Contencioso Administrativo, razón por la cual sólo haremos referencia al Contencioso de Anulación y al de Plena Jurisdicción.

El *contencioso de anulación*, dentro del sistema de fiscalización jurisdiccional propio del régimen administrativo Francés tenemos al Contencioso de Anulación, por el cual se hace referencia al conjunto de contiendas administrativas en que el juez simplemente anula el acto administrativo impugnado a iniciativa del recurso por exceso de poder, cuyo único propósito es el de establecer una vía procesal idónea para recubrir un acto por existir inarmonía entre el mismo y la ley. Son Tribunales de “control de legalidad”, en sentido estricto.

Instituido por vez primera en la ley del 24 de mayo de 1872, es obra cabal de la jurisprudencia del Consejo de Estado, y vio su origen, no como imperativo de la ley, sino de la autoridad legal de la jurisprudencia del “Conseil d’Etat”.

El *contencioso de plena jurisdicción*, conocido en Francia como el contencioso ordinario, el cual consiste fundamentalmente en un reconocimiento jurisdiccional de un derecho violado y la reparación de esa violación por la reforma del acto que lo vulnera.

Se le considera como contencioso de Plena Jurisdicción, ya que protege un derecho subjetivo del contribuyente, procede a dictar su resolución en la cual no sólo anula el acto administrativo impugnado, sino que al dictar su resolución condena a su emisor, y obliga a que respete el derecho subjetivo reclamado, e inclusive, puede reformar o sustituir el acto administrativo impugnado, produciendo sólo efectos de cosa juzgada entre las partes.

El juez que conoce de este contencioso tiene las más amplias facultades, por lo que puede llegar incluso a condenar a la Administración a cubrir indemnización por daños y perjuicios, es decir, se reconoce plenamente al juez potestades de reforma, a diferencia del Contencioso de Anulación, al cual se le considera como subsidiario o extraordinario.

Ahora bien, por lo que respecta a nuestro país, al proclamar México su independencia se producen los primeros balbuceos constitucionales, e inicia el dramático camino de nuestra nación para el logro de nuestra autonomía y libertad, produciéndose a lo largo de tal desarrollo, las tres etapas fundamentales de nuestra historia: *Independencia, Reforma y Revolución*, que fueron marcando cada paso de nuestro desarrollo, en nuestras gestas constitucionales, hasta el Constituyente de Querétaro de 1916-1917, etapas que fueron cimentando las bases constitucionales y nuestras instituciones jurídicas.

En el desarrollo de la Justicia Administrativa en nuestro país, el antecedente más remoto que encontramos después de la conquista, lo tenemos en las Audiencias Reales de las Indias que constituían los organismos encargados de oír judicialmente la apelación, recurso o reclamación presentados por las partes agraviadas, por un acto o decreto del Virrey o el gobernador. Contra las resoluciones que emitieren dichas audiencias existía la instancia a favor de Virreyes o gobernadores de inconformarse siendo el Tribunal competente el Real Consejo de Indias.

Es oportuno precisar que en la época colonial, existía una etapa en la que la confusión de poderes daba lugar a que la justicia administrativa no encontrase aún su plena autonomía, pues a decir de Jacinto Pallares<sup>1</sup> la jurisdicción de esos Tribunales era ejercida en nombre del Rey, en quién por lo mismo residía la Suprema Jurisdicción y podía intervenir en los negocios judiciales no teniendo por tanto los tribunales la independencia que forma uno de sus modernos caracteres.

La Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, dada en Madrid, en el año 1786, conservó el régimen anterior, y sólo creó la Junta Superior de Hacienda que consistía en un tribunal de apelación

---

<sup>1</sup> Citado por Cervantes Montenegro, Joaquín. El Cumplimiento a las Sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho [Seminario de Derecho Fiscal], Tesis Profesional, pp. 10 y 11.

especial que resolvía los asuntos contenciosos en que se ventilaban contiendas sobre rentas o el real erario, posteriormente la constitución de Bayona, que en su articulado reúne en el Consejo de Estado, las funciones de administrador y juzgador, modelo de una justicia retenida, que significa que las resoluciones que emitiese eran verdaderos proyectos, que eran revisados por el titular del ramo y según Antonio Carrillo Flores, fue el primer cuerpo legal que señala la existencia de lo Contencioso Administrativo en México.

Posteriormente, en la etapa de Independencia no se conoce el Contencioso Administrativo. Al presentarse la insurgencia, que llevó a nuestro país a su independencia, se dictaron leyes que buscaban encontrar una nueva estructura jurídica y que usualmente reflejaban el pensamiento de la época.

Sin embargo, no se contemplaba el Contencioso Administrativo, en virtud de que en dichos ideales se contemplaba la división estricta de los tres poderes, a saber: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; lo que impedía la existencia de un Contencioso Administrativo, de tipo Francés, en el cual el organismo jurisdiccional competente para conocer de controversias administrativas se sitúa en el Poder Ejecutivo.

Se puede afirmar que una vez consumado el movimiento de independencia no se conocía en esta etapa la materia Contenciosa-Administrativa, sin embargo podemos señalar que el artículo 79, del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823, en su Capítulo Segundo, “Del Supremo Tribunal de Justicia”, se señalaba que el Supremo Tribunal podía juzgar a los Secretarios de Estado y Despacho cuando por queja de parte se declare haber lugar a exigir la responsabilidad.

Lo anterior, se puede considerar como los primeros pasos para conformar un procedimiento Contencioso-Administrativo. Sin embargo, en la Carta Máxima de 1824, en su artículo 137, estableció las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, otorgándole competencia para terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el gobierno supremo o sus agentes; en el mismo artículo se contemplaba el conocimiento de la Corte, de las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos;

de los crímenes cometidos en alta mar; de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación y leyes generales, según se prevenga en las leyes.

En efecto, la Justicia Administrativa que se intentaba en esta época se encontraba bajo la tutela del Poder Judicial. Así, el 15 de diciembre de 1835, se expidieron las “Bases Constitucionales”, que término con la forma de gobierno adoptado en la Constitución de 1824, para adoptar la forma centralizada.

Las bases centralistas constituyen el primer precedente que instituye el procedimiento Contencioso Fiscal de la nación mexicana, señalando en su Base Décimo Cuarta que la Ley sistemará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo; sin embargo, los tribunales competentes para conocer de dichos procedimientos continuaban dentro del Poder Judicial.

No es sino hasta el año de 1853, vuelto Santa Anna a la presidencia de la República que fueron elaboradas las “Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución”. Creando igualmente y junto al Procurador General de la Nación el Consejo de Estado, cuya función primordial fue la de un cuerpo consultivo para los distintos ministerios del gobierno, posteriormente se convierte en un instrumento preparador de leyes y órgano dirimidor de los negocios contencioso administrativos.

Por lo que el 25 de mayo de 1853, se expidió la “Ley para Arreglo del Contencioso Administrativo y su Reglamento”; en dicha ley se establece un Consejo de Estado como tribunal administrativo y un proceso Contencioso Administrativo de justicia retenida, lo que constituye el primer precedente de un tribunal administrativo.

Por lo que respecta al reglamento de la citada ley, se explicaba el contenido de cada renglón y fija los aspectos que dan lugar a cuestiones administrativas o contencioso-Administrativas.

Así para delimitar la competencia del Consejo de Estado en cada materia Contencioso-Administrativa, y las dudas que sobre ésta hubiera, se estableció un Tribunal de Conflictos que como el Francés, resolviera los conflictos de atribuciones entre las autoridades administrativas y judiciales.

Durante el año de 1853 al publicarse la “Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda” de 20 de septiembre de ese mismo año, se establecieron, Juzgados especiales de Hacienda, que sustituyeron a los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito y se les fijó una amplísima competencia que intervenían en todos los negocios judiciales, civiles o criminales en los cuales el fisco o erario federal, estatal o municipal tenía interés, también conocía de algunos delitos fiscales, tales como contrabando y falsificación de papel sellado, falsificación de moneda, billetes de banco, faltas oficiales y de subalternos, de los negocios en que se demande a la Administración y sus agentes y dependencias.

Asimismo, se organizaron los Tribunales Superiores de Hacienda como Jueces de segunda instancia para los negocios de la primera, órganos jurisdiccionales que también conocían de primera instancia en asuntos como la responsabilidad contencioso criminal de los Jueces de Hacienda. Finalmente la tercera y última instancia en todos los negocios se estableció para la Corte Suprema de Justicia.

Posteriormente, se realizó la convocatoria que el 16 de octubre de 1855, fue lanzada para la reunión del Congreso Constituyente de 1856, cuya labor había de encontrar su término en el Pensamiento Liberal de la época, que fue la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 05 de febrero de 1857, en la cual el Contencioso Administrativo quedó comprendido en la competencia de los Tribunales Federales correspondiendo única y exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Tribunales de Distrito, previendo que la tramitación y la resolución ante dichos órganos jurisdiccionales deberá respetar en todo tiempo las garantías individuales y la soberanía de la Federación y de los Estados.

Luego, el 14 de septiembre de 1916, se expidió el “Decreto Reformador del Plan de Guadalupe”, que convocaba a elecciones para un nuevo Congreso Constituyente, que en un principio habría de ocuparse del proyecto de reformas a la constitución de 1857, y que posteriormente fue desbordada esa labor para promulgar el 5 de febrero de 1917 nuestra actual Constitución General, en la que se plasmaron los ideales revolucionarios de 1910, y que por primera vez establece el otorgamiento de garantías de carácter social, siendo ésta la primera Constitución en el mundo que las contempla.

En efecto, en dicha Constitución se introdujeron cuestiones novedosas, aunque substancialmente ninguna reforma al sistema de Justicia Administrativa, ya que el principio de división de poderes se conservó, no obstante se despojo de su rigor ilimitado colocando una excepción a la función de legislar, pues el artículo 49 constitucional señala las facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal en éste rubro.

Sin embargo, si se compara el contenido de los artículos 97 de la Constitución de 1857 y el 104 de la actual Constitución, podemos señalar tres modificaciones de importancia que son:

1. Las controversias de que conocieren los Tribunales de la Federación pueden motivarse en el cumplimiento y aplicación de Tratados Internacionales y no sólo en leyes federales.
2. Se fija la jurisdicción concurrente tanto por parte de los Tribunales Federales como por parte de los Tribunales del orden común para el conocimiento de las controversias que se susciten por el cumplimiento y aplicación de las Leyes Federales o Tratados Internacionales.
3. Se habla de controversias del orden civil y criminal mientras que el artículo 97 de la Constitución de 1857, no distinguía, pues generalizaba.

Situación que causó cierta incertidumbre en los juristas de aquella época, pues algunos atendían a la literalidad de dicho artículo, no encontrando cavidad la materia administrativa, pero lo cierto es que la intención no era la de excluir a la materia Administrativa de los medios ordinarios de defensa, pues debido a que nuestro sistema judicial tiene gran influencia anglosajona, es por ello, que cuando se redactó el precepto no se había reconocido la autonomía de lo administrativo, así lo señaló el jurista Antonio Carrillo Flores.

Así, podemos concluir que en la evolución del Contencioso Administrativo Nacional, se ha organizado bajo el sistema de una Justicia Administrativa Judicialista o angloamericana, ya que han sido los Tribunales del Poder Judicial los destinados a resolver las controversias meramente administrativas, tal y como se pudo observar en los párrafos precedentes.

Con la entrada en vigor de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936 se marca la separación de la tradición judicialista que en materia administrativa había imperado en nuestro país, instaurando un Tribunal en la estructura del Ejecutivo Federal, pero con la característica de ser autónomo e independiente. A manera de corolario podemos señalar los antecedentes inmediatos a la promulgación de la Ley, consistentes en:

La “Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes”, de 8 de abril de 1924, esta ley crea el Jurado de Penas Fiscales que nacía para imponer las multas a que se hicieren acreedores los infractores de las leyes fiscales federales, siempre que se tratara de multas mayores de veinte pesos, dicho organismo poseía un libre arbitrio entre el máximo y el mínimo fijado por la ley, teniendo facultad de aumentar o disminuirla hasta en un cincuenta por ciento, atendiendo la naturaleza de la infracción y la capacidad económica del infractor. Éste jurado se integraba por representantes de la Secretaría de Hacienda y por representantes de los causantes.

Las resoluciones del jurado que como órgano revisor emitía constituían actos administrativos y no jurisdiccionales, aunque posteriormente por ley de 9 de julio de 1924, se convirtió en órgano revisor de los actos administrativos que imponían sanciones.

Posteriormente se cambió la denominación del Jurado de Penas Fiscales por el de Jurado de Infracciones Fiscales, y al lado de estos órganos administrativos se crea por la “Ley de Ingresos Vigentes sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas”, de 21 de febrero de 1924 y su reglamento, la “Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta”, que fundamentalmente constituía un organismo que había de conocer de las reclamaciones que se formaran contra las resoluciones de las “Juntas Calificadoras”, cuya labor era calificar las manifestaciones de los causantes y se estableció un recurso contra la decisión de la junta, que constituía el recurso de Reclamación y que podría promoverse ante las Oficinas receptoras.

En 11 de febrero 1929, se expide la “Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal”, la que instituye un Jurado de Revisión el cual conoció del Recurso de Revisión establecido en la ley, teniendo como objeto el de conocer y resolver, en la vía administrativa, las inconformidades presentadas por los causantes y autoridades.

Se puede decir que a la luz de la presente investigación el Jurado de Infracciones Fiscales, como la Junta de Impuestos Sobre la Renta y el Jurado de Revisión, se les imputaba el carácter de organismos administrativos, de conformidad con los preceptos legales que los regulaban.

Sin embargo, con la Ley de Justicia Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, se crea por vez primera en nuestro sistema jurídico un Tribunal Administrativo imitando el sistema de justicia administrativa francesa. La competencia que les asignó el Legislador era en materia estrictamente fiscal, conociendo de las controversias que se suscitaban de actos o resoluciones emitidas por autoridades fiscales.

Un año después de haber entrado en vigor la Ley de Justicia Fiscal, fue derogada por el Código Fiscal de la Federación de 1938, conservando igual competencia para el Tribunal, misma que a través de leyes especiales se fue ampliando. Así en el año de 1942 la Ley de Depuración de Créditos otorga competencia para conocer de las indemnizaciones a cargo del Gobierno Federal.

De igual manera, la competencia del Tribunal también se amplía al conocer sobre la legalidad de los requerimientos de pago realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; exigir fianzas otorgadas a favor del Gobierno Federal; conocer las controversias que surgían por las resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social; sobre las resoluciones fiscales emitidas por el Departamento del Distrito Federal; respecto a las aportaciones que los patrones están obligados a efectuar para el establecimiento de las Escuelas Artículo 123; de controversias en materia de pensiones militares; de las controversias que surjan por las aportaciones que deben hacer los patrones conforme a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; respecto a la interpretación de contratos de obra pública; sobre resoluciones que fincan responsabilidades en contra de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal; en materia de multas por infracciones a las leyes federales o del Distrito Federal; y, en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

En el año de 1967 se expide una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se previeron los aspectos orgánicos del propio Tribunal, asimismo se establecían las normas relativas a la competencia que tenían asignada, conservando el Código las correspondientes al procedimiento. Se introduce el concepto de Organismos Fiscales Autónomos y se otorga al Tribunal facultades para conocer de los juicios de lesividad.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de 1978 se prevé la Regionalización del Tribunal, creándose las Salas Regionales y la Sala Superior, precisándose la competencia de ambas y, la diferencia era fundamentalmente respecto a la cuantía del asunto; asimismo se prevé el recurso de revisión, con el que se otorga a la Sala Superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.

Es en 1983 cuando se expide un nuevo Código Fiscal, conservando básicamente las normas procesales en los mismos términos. Posteriormente se incluyen en este ordenamiento las disposiciones relativas a la queja, para lograr el adecuado cumplimiento de las sentencias.

Posteriormente en el año de 1988, se modifica el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal, con el objeto de promover la simplificación administrativa, y se suprime la competencia que hasta ese entonces otorgaba la Ley para que la Sala Superior revisara las resoluciones de las Salas Regionales a través del recurso de revisión.

En los años siguientes aparecen diversas leyes que otorgan competencia al Tribunal. En materia de comercio exterior, para conocer en juicio de las resoluciones recaídas respecto al recurso de revocación previsto en la Ley de la materia, así como de las resoluciones recaídas al recurso de revisión que contempla la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Es a finales del año 2000 cuando el Congreso de la Unión aprueba las reformas en materias trascendentales para el Tribunal, como son: en primer lugar el cambio de nombre de la Ley Orgánica y del nombre del propio Tribunal, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que a través de los años se le ha ido asignando, así como la que adicionalmente el propio Decreto de reformas le otorga señalando competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Asimismo se le proporcionan facultades al Pleno para determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales.

También se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativa ficta configurada en las materias que son de la competencia de dicho tribunal.

Posteriormente, el 1 de diciembre de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, la que entró en vigor el 1 de enero de 2006, misma que tiene su base en el procedimiento previsto en el título VI del Código Fiscal de la Federación, al cual se le hicieron diversas modificaciones a fin de establecer un procedimiento ágil, seguro y transparente.

Así, después de las diversas reformas legales que fue sufriendo el Contencioso-Administrativo en México, es el 6 de diciembre del 2007, que se publica una nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que se incorporan figuras nuevas que son competencia del Tribunal, mismas que han sido otorgadas por diversas leyes, como lo es el caso de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En efecto, no obstante que en las diversas leyes antes referidas se señalaba la existencia de Tribunales Administrativos, como lo estableció la Ley de Justicia Fiscal de 1936, a la fecha de la promulgación de dicha ley, no había ningún texto en la Constitución Federal que autorizara la creación de tribunales administrativos, ni por el Congreso de la Unión ni por el Ejecutivo Federal.

El artículo 104 de la Constitución de 1917, fijaba la competencia de los Tribunales de la Federación en materia común (Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito), misma que es independiente de la que dichos órganos tienen mediante el juicio de amparo, para resolver las controversias a las que se refiere el artículo 103 de la Carta Máxima.

Posteriormente, ya promulgada la Ley de Justicia Fiscal, origen del primer Tribunal Administrativo, se suscitaron severas críticas, siendo la mayoría de los argumentos aquellos esgrimidos contra la constitucionalidad del sistema de tribunales especiales del tipo contencioso administrativo y entre otras afirmaciones se señalaba que si el Poder Ejecutivo juzgara sus propios actos, se vería violentado el supremo principio de la separación de poderes, toda vez que el tribunal competente para sancionar los actos de la autoridad federal se encuadra formalmente en dicho poder de la Unión.

Es oportuno señalar que lo que evidenció la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal fue la ausencia de un texto constitucional que autorizara la creación de tribunales administrativos por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal. La invocación que hicieron los expositores de la Ley de Justicia Fiscal fue:

“En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es con capacidad de emitir fallos no sujetos ya al exactamente de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción ya apuntada a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone en cambio a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la administración activa no lo sean del poder judicial”.<sup>2</sup>

No obstante lo anterior, era tan notoria la ausencia de una base constitucional que apoyase en el derecho mexicano la creación de tribunales administrativos que a un año de haberse dictado la Ley de Justicia Fiscal, el mismo Poder Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa para reformar la fracción I del artículo 104 constitucional. Iniciativa que no prosperó y el Tribunal Fiscal de la Federación continuó sin base constitucional alguna.

No fue, sino hasta diez años después que se produjo una reforma constitucional que apuntara en ese sentido, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946, por la cual se adiciona un segundo párrafo a la fracción I del artículo 104. Con dicha reforma se hizo patente la base jurídica constitucional para la creación del derecho mexicano de Tribunales Administrativos.

Posteriormente, se suscito otra controversia, en el sentido de que, mientras se permitía a los intereses privados, a través del juicio de amparo, acudir a la Suprema Corte de Justicia, se negaba a los intereses públicos este derecho, por lo que se proponía otra reforma constitucional, a efecto de que la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia, éste fijada en principios uniformes, lo mismo dentro del amparo que fuera de él, para que cesara la injustificada situación en que a través del amparo, el negocio más insignificante puede llegar a la Suprema Corte de Justicia, mientras está negado el acceso al Tribunal Supremo a negocios importantísimos en que los intereses públicos están de por medio.<sup>3</sup>

Así las cosas, en Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 29 de Octubre de 1946, se declaró reformada la Fracción I del artículo 104 constitucional para quedar como sigue:

---

<sup>2</sup> Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936.

<sup>3</sup> Los derechos del Pueblo Mexicano. *Op. Cit.* pp. 963

“En los Juicios en que la federación está interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia con las sentencias de segunda instancia o contra las de Tribunales Administrativos creados por Ley Federal, siempre que los tribunales están dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”<sup>4</sup>

De lo expuesto se infiere que la reforma de 1946, resolvió la inequidad procesal que existía para las autoridades, pues antes de 1946 éstas no podían impugnar las resoluciones del Tribunal Fiscal que les resultasen desfavorables. Siendo esta razón por la que el Ejecutivo Federal, al dar iniciativa a tal reforma, logró contar con el recurso conocido como “revisión fiscal”, el cual permitía llevar a estudio la legalidad de las resoluciones jurisdiccionales contraria a los intereses públicos.

El artículo de referencia volvió a modificarse en el año de 1967 y la iniciativa del Ejecutivo Federal fue presentada el 15 de noviembre de 1965 a la Cámara de Senadores. Dicha iniciativa proponía en lugar de un segundo párrafo a la fracción I, dos párrafos, modificándose sustancialmente el segundo vigente en aquella época.

Después de las discusiones vertidas en la Cámara de Senadores, las Comisiones dictaminadoras propusieron un nuevo texto en que se disponen las bases de los tribunales administrativos. Incluso, al pasar el proyecto a la Cámara de Diputados, éste fue alterado para dar como resultado el texto aprobado:

“Las leyes federales podrán instruir tribunales del contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorio Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos Tribunales Administrativos, sólo en los casos que señalan las leyes federales, y siempre que estas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa.

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en el amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia quedará sujeta a las normas que regulen la ejecutoriedad y el cumplimiento de las sentencias de amparo.”<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Ídem. pp. 966

<sup>5</sup> Ídem., Pág. 971

Como puede apreciarse, con el texto reformado en los términos antes precisados, se abunda en los detalles que esclarecen la procedencia y mecanismo del recurso de revisión, así como se aleja de cualquier confusión que pudiera despertar la naturaleza del Tribunal Administrativo.

Durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid, en julio de 1987, se adicionó la Fracción XXIX-H al artículo 73, lo que provocó que se adicionara la Fracción I-B del artículo 104 y que se suprimieran los párrafos segundo, tercero y cuarto de dicho precepto constitucional para quedar como sigue:

**Artículo 104. (...)**

I.- (...)

I-B.- “De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ella dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno;

II a VI.- (...)<sup>6</sup>

La anterior reforma responde, como se apuntó en párrafos anteriores, a una razón de sistemática constitucional, toda vez que el artículo 73 de la propia norma fundamental (en el cual se establecen las facultades del Congreso de la Unión), fue adicionado con la fracción XXIX-H, misma que establece:

**Artículo 73.-** “El Congreso tiene facultad:

I a XXIX-G (...)

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos en contra de sus resoluciones”.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

<sup>7</sup> Los Derechos del Pueblo Mexicano. *Op. Cit.*, Pág.979

Como es de apreciarse, las modificaciones constitucionales de 1987 plantean que los recursos de revisión que se interpongan en contra de las sentencias del Tribunal Contencioso Administrativo deberán plantearse a los Tribunales Colegiados de Circuito (ya no a la Suprema Corte), así como dispone, en la adición al artículo 73, que será facultad del Congreso de la Unión expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, con lo que se deja atrás cualquier situación que pudiera contrariar a la Constitución.

En efecto, las modificaciones sufridas tanto constitucionales como legales, responden, en su mayoría, a la necesidad de dar cabida constitucional a Tribunales Contenciosos Administrativos, así como a poner en claro las reglas básicas para su funcionamiento y operatividad. Esto resulta de singular importancia para la vida institucional mexicana, toda vez que dichos tribunales se encuentran insertados formalmente dentro del Poder Ejecutivo, de quien surgirían los actos sujetos al estudio de los órganos jurisdiccionales de referencia.

## **4.2. Competencia**

Inicialmente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tenía competencia exclusiva sobre materia fiscal, pero mediante diversas reformas, se le ha ido ampliando su competencia a fin de que este en posibilidad de conocer de algunos otros asuntos de naturaleza estrictamente administrativa.

En efecto, el hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se erigió como un tribunal de justicia tributaria y poco a poco su competencia se fue desnaturalizando, a grado tal que no sólo conserva la competencia para conocer de la materia fiscal, sino también respecto de otras materias que nada tienen que ver con su naturaleza jurisdiccional, haciéndolo conocer de multas no fiscales, pensiones, responsabilidad de servidores públicos, fianzas, interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas y la más reciente responsabilidad patrimonial del Estado.

El hecho de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se le haya dotado entre 1938 a 2007 de una mayor competencia, ha resultado contrario a su naturaleza, ya que por un lado, fue perdiendo su especialización en la materia fiscal y, por otro, debido a la ampliación de su competencia ha ido rezagándose en el trámite de los juicios de nulidad que les son del conocimiento.

No obstante que es un tribunal de especialización fiscal, al tramitarse juicios meramente administrativos ante ellos, estos, por la especialización de ciertas materias administrativas, muchas de las veces las sentencias no son acordes con el sentido de dichas leyes, no obstante ello, tampoco se les permite un verdadero estudio ya que la carga de trabajo ha evitado que entren al estudio de la litis planteada.

Ahora bien, por lo que respecta a la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra contemplada en el artículo 14 de la Ley Orgánica de dicho órgano jurisdiccional.

De acuerdo con dicho precepto, este órgano colegiado tiene competencia material para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican en dicho numeral.

Asimismo, se establece que las resoluciones son definitivas cuando no admiten recurso administrativo o cuando su interposición sea optativa<sup>8</sup>.

En este orden, la fracción I del mencionado artículo 14 otorga competencia al TFJFA para conocer respecto de las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos en los que se determine la existencia de una obligación fiscal, o bien sea que se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

---

<sup>8</sup> como es el caso del recurso de revocación en materia tributaria federal, previsto en el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, siendo que en el numeral 120 del mismo ordenamiento establece que “La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.

Esta fracción comprende las resoluciones definitivas de todas las autoridades fiscales federales, sin importar si dependen o no de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de los organismos fiscales autónomos: Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

La fracción II otorga al TFJFA competencia para conocer juicios promovidos contra la negatividad de devolución de un ingreso indebidamente percibidos por el Estado, o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales (artículo 22 del Código Fiscal de la Federación).

La fracción III concede competencia al TFJFA para conocer de las resoluciones en que se impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales.

La fracción IV permite conocer al TFJFA las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que causen un agravio en materia fiscal, distinto a los que se refieren los anteriores supuestos.

En la fracción V, se señala la procedencia del Juicio contencioso por las resoluciones 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.

La Fracción VI, contra las resoluciones 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.

Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, esto por lo que respecta la fracción VII.

Señala la fracción VIII, que es procedente el juicio contencioso en las resoluciones que **nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado.**

En la fracción 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.

En la fracción X, las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

La fracción XI, señala la competencia del Tribunal respecto de las resoluciones 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.

Fracción XII, las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

En contra de las resoluciones, actos o procedimientos que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, o cuando el gobernado que no se aplico en su favor alguno de los tratados o acuerdos referidos, es lo que señala la fracción XIII.

En la fracción XIV, señala competencia respecto de las resoluciones, actos o procedimientos en los que se configure la negativa ficta, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dicha materia. No será aplicable lo dispuesto en esta fracción en aquellos casos en los que se pudiera afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

La fracción XV, prevé la procedencia del Juicio Contencioso cuando en otras leyes se señala expresamente la competencia de dicho Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo del artículo 14, 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 (Juicio de Lesividad).

También es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

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 los particulares, siempre y cuando se trate de competencia del citado Tribunal.

Ahora bien, por lo que respecta a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su artículo 2, señala que el Juicio Contencioso Administrativo Federal procede en contra de las resoluciones señaladas en la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso, mismas que han quedado detalladas en párrafos precedentes.

Asimismo, dicha ley señala que también es procedente el juicio en contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Así pues, interpretando a contrario sensu podemos concluir, de la mano de Emilio Margáin Manautou<sup>9</sup> que el TFJFA tiene las siguientes salvedades competenciales.

- a) Es incompetente para conocer de la inconstitucionalidad de un ordenamiento expedido por el Poder Legislativo.
- b) Es incompetente para conocer de la inconstitucionalidad de reglamentos gubernativos y de policía expedidos por el Poder Ejecutivo.
- c) Es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos políticos o de gobierno del Poder Ejecutivo.
- d) Es incompetente para conocer de actos del Poder Judicial.

### **4.3. El juicio contencioso administrativo**

El juicio contencioso administrativo, antes de que entrara en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se encontraba previsto en el Código Fiscal de la Federación, sin embargo, ante la creciente competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue que el 18 de octubre de 2001, se presentó ante la H. Cámara de Senadores, la iniciativa de la ley señalada.

---

<sup>9</sup> Margáin Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o de Ilegitimidad, 11ª ed., Porrúa, México, 2002, pp. 89.

En la exposición de motivos de dicha ley, se estableció que los particulares son titulares de derechos y obligaciones frente al Estado y, de manera más específica, frente a la Administración Pública. Señalándose el derecho que tienen los particulares a la legalidad en la actuación del Estado y a exigirle la reparación de daños y perjuicios cuando éste, obrando de manera ilícita, causa daño, sin dejar de mencionar el derecho de exigir un adecuado funcionamiento de la Administración Pública y a los servicios públicos prestados por la misma.

También se establece que en un auténtico estado de derecho, los particulares deben contar con medios de defensa idóneos y adecuados para defender sus intereses y, finalmente, sus derechos de orden administrativo. Tales medios de defensa son los recursos administrativos y, las acciones que se ventilan ante los Tribunales Administrativos, los cuales logran con mayor eficacia el control de la legalidad de los actos de la Administración.

Es por ello, que con la reforma del 31 de diciembre del 2000, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se convirtió en un verdadero y auténtico Tribunal Federal de Justicia Administrativa, toda vez que conoce, no sólo de las materias previstas en el artículo 11 de su Ley Orgánica, sino también de casi todos los actos y resoluciones administrativas expedidas por la Administración Pública Centralizada y Descentralizada.

Por lo tanto, dicha iniciativa consideró necesario consolidar la evolución que ha tenido dicho Tribunal, dotándolo de un procedimiento ágil, seguro y transparente, toda vez que el procedimiento previsto en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, fue rebasado con la creciente competencia que se lea otorgado al Tribunal.

En tal circunstancia, es que el 1 de diciembre de 2005, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, entrando en vigor las disposiciones que contempla, el 1 de enero de 2006, por lo que desde ese momento, el juicio contencioso administrativo federal quedó regulado en la señalada ley.

### **4.3.1. Las partes**

En el juicio contencioso administrativo, existen las figuras del actor o demandante, demandado y tercero interesado.

Tiene el carácter de demandante, el particular que considere que violados sus derechos por las resoluciones o actos emitidos por los órganos de la Administración Pública Federal. Los demandados, por regla general son las autoridades de la Administración Pública Federal y los organismos desconcentrados o descentralizados que hayan dictado, ordenado o ejecutado la resolución definitiva que lesione los derechos de particulares.

Como excepción a la regla, podemos señalar que tiene el carácter de demandado el particular a quien favorezca una resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

Por último, tenemos a la figura del tercero interesado, el cual será aquella persona con interés legítimo que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Asimismo, resulta oportuno señalar que toda promoción que sea presentada ante el Tribunal deberá estar firmada por el interesado, y en caso de que éste no sepa o no pueda, deberá imprimir su huella digital y firmará otra persona a su ruego. Si la promoción no cumple con dicho requisito se tendrá por no presentada.

En el caso de que la misma resolución afecte a dos o más personas, la demanda de nulidad tendrá que ser firmada por cada una de ellas, nombrando a un representante común, elegido entre ellas mismas. En caso de no nombrar representante común, el Magistrado Instructor tiene la facultad de nombrar a cualquiera de ellas.

Por otro lado, es preciso puntualizar que la representación de los particulares sólo podrá hacerse mediante escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas ante notario público o el secretario del Tribunal. No obstante, los interesados o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciados en derecho.

### 4.3.2. Demanda

La demanda es el documento escrito por virtud del cual el actor o demandante inicia su contienda ante los tribunales, ejerciendo su acción para obtener su pretensión jurídica<sup>10</sup>.

Ahora bien, el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que la demanda debe ser presentada por escrito, ante la Sala Regional competente, dentro del plazo de 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada o cuando haya iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.

De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 14, el actor deberá indicar los siguientes datos en su demanda:

1. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones.
2. La resolución que se impugna.
3. La autoridad o autoridades demandadas. En el caso de juicio de lesividad, el nombre y domicilio del particular demandado.
4. Los hechos que den motivo a la demanda.
5. Las pruebas que ofrezca.
6. Los conceptos de impugnación.
7. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
8. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

---

<sup>10</sup> Eduardo Pallares. Citado por Dionisio J. Kaye y otro. Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo, 1ª reimpresión de la 1ª ed., México, Ed. Themis, pp. 349.

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos previstos en los numerales 2 y 6, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en los números 3, 4, 5, 7 y 8, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala.

Además de los requisitos que el actor debe cumplir en su escrito inicial de demanda, también deberá adjuntar copia de la demanda y sus anexos para cada una de las partes; en su caso documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada.

Asimismo, deberá adjuntar la resolución impugnada. Cuando se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad; la constancia de la notificación de la resolución impugnada, cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó.

En su caso, el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante; el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante y, las pruebas documentales que en su caso ofrezca.

Cumplidos los requisitos, el Magistrado Instructor proveerá lo que en derecho corresponda. Admitida la demanda, se correrá traslado al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro del los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento.

### **4.3.3. Contestación**

La contestación de la demanda, es el medio a través del cual el demandado hace valer por escrito sus excepciones, con lo que propiamente se fija la litis. En tal sentido, la autoridad o autoridades demandadas deben referirse en su contestación a cada uno de los hechos en que el demandante hizo valer su acción, confesándolos, negándolos o expresando que los ignora por no ser hechos propios.

Así las cosas, una vez emplazada la autoridad o autoridades demandadas - excepcionalmente el particular-, tendrán la posibilidad de hacer valer sus excepciones dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento.

Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste dentro del plazo de 45 días, en tal sentido, si hubiere varios demandados, el término para dar contestación a la demanda les correrá de manera individual.

Ahora bien, en la contestación a la demanda deben expresarse ciertos requisitos, a saber:

1. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
2. Las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
3. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.
4. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

5. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.
6. Las pruebas que ofrezca.
7. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

Adicionalmente, el demandado deberá adjuntar copia de la contestación para las demás partes; cuando el demandado sea un particular deberá acreditar su personalidad; cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado; en su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante y, demás pruebas que ofrezca.

En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. En caso de resolución negativa ficta, la autoridad demandada o la facultada para contestar la demanda, expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma. En la contestación de la demanda, o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

Cuando haya contradicciones entre los hechos y fundamentos de derecho dados en la contestación de la autoridad federativa coordinada que dictó la resolución impugnada y la formulada por el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por éstos últimos.

#### **4.3.4. Ampliación**

El artículo 17 de la Ley Contenciosa, señala que se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

1. Cuando se impugne una negativa ficta.

2. Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
3. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, de la ley en comento, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.
4. Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

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

Si no se adjuntan las copias, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el no las presentase dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

#### **4.3.5. Contestación a la ampliación**

El demandado en su contestación a la ampliación deberá seguir los mismos lineamientos que en su contestación y, referirse a lo señalado por el actor en su ampliación de demanda, siguiendo la misma formula señalada en la contestación de la demanda.

En tal circunstancia, si la ampliación a la contestación no se presenta en tiempo o presentada, no se refiere a todos los hechos que el actor le imputa, se tendrán como ciertos, excepto cuando las pruebas que obren en el expediente o por hechos notorios, éstos sean desvirtuados.

El plazo para presentar su contestación de la ampliación es de 20 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que tenga por admitida la ampliación.

#### **4.3.6. Pruebas**

En el juicio contencioso, el actor que pretenda se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, debe probar los hechos en los que funde su derecho y la violación del mismo. Son admisibles todos los medios de prueba, salvo la confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones; la petición de informes no relacionados con la litis.

Las pruebas supervenientes se podrán presentar hasta antes de que se dicte sentencia, dándose vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

Como lo vimos en el capítulo 2 de nuestra investigación, las resoluciones y actos administrativos se presumen validos. Sin embargo la autoridad deberá probar los hechos que las motiven cuando su contraparte las niegue lisa y llanamente.

Para mejor proveer, el Magistrado Instructor, podrá solicitar cualquier documento que tenga relación con los hechos o valerse de cualquier medio a fin de llegar a la verdad legal, hasta antes del cierre de la instrucción.

Respecto a la valoración de las pruebas, el artículo 46 de la Ley Procedimental del juicio contencioso, señala que harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales.

En el supuesto de que los documentos públicos contengan declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.

El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas, quedará a la prudente apreciación de la Sala. Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la Sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en el artículo 46 del citado ordenamiento, debiendo fundar razonadamente su sentencia.

En efecto, el capítulo V, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en sus artículos 40 al 46, señala lo relativo a las pruebas.

#### **4.3.7. Alegatos**

El escrito en que las partes hacen valer las razones, argumentos, doctrinas y puntos de hecho que sean favorables a sus pretensiones, se denominan alegatos<sup>11</sup>.

Los alegatos, es el escrito a través del cual las partes realizan diversas reflexiones respecto de los autos que integran el expediente, a fin de demostrar que su pretensión es la que debe prevalecer sobre la de su contraparte.

Diez días después de concluido la substanciación del juicio y no existiendo ninguna cuestión pendiente que impida emitir resolución, el Magistrado Instructor, notificará por lista a las partes para que dentro del término de 5 días formulen sus alegatos.

Los alegatos presentados en tiempo, deben ser considerados en el momento de emitir la resolución. Vencido el plazo de 5 días, con alegatos o sin ellos se emitirá acuerdo declarando cerrada la instrucción.

#### **4.4. De las sentencias**

Para tratar este tema con precisión, empezaremos a definir lo que conceptualmente se entiende por sentencia. Al respecto José Becerra Bautista señala:

---

<sup>11</sup> J. Kaye, Dionisio. Op. cit. pp. 368 y 369.

“Si pensamos en el término sentencia en general, sabemos que es la resolución del órgano jurisdiccional que dirige con fuerza vinculativa, una controversia entre las partes...El carácter definitivo de la sentencia, para nosotros, proviene de su naturaleza jurídica misma, es decir, ex se toda sentencia es definitiva, una vez que el tribunal la dicta, pues la posibilidad de modificarla proviene normalmente de un elemento externo: su impugnabilidad”.<sup>12</sup>

Para Edgar Hernández Carmona la sentencia es el acto por el cual el Gobierno del Estado, a través del Poder Judicial, aplicando la norma jurídica específica del caso concreto, declara la tutela jurídica que concede el derecho objetivo a un interés determinado. Una sentencia es, pues, un acto obligatorio para el Poder Judicial del Estado por lo que se cierra una fase del proceso, eliminando la incertidumbre respecto de la norma aplicable al caso concreto y creando o declarando una situación jurídica concreta respecto de la pretensión de la parte que esgrime la aplicación de un derecho objetivo o la negativa de la procedibilidad de ésta.<sup>13</sup>

Una sentencia es el último acto judicial de una instancia que, en resumen, va a crear una situación jurídica concreta para el demandante o para el demandado en estricto apego a derecho.

Asimismo, de acuerdo al Derecho Común, las sentencias deben ser congruentes con las cuestiones planteadas en la controversia; claras y precisas para que el pronunciamiento correspondiente sea referido a cada una de las pretensiones, absolviendo o condenando al demandado, en su caso; referirse específicamente a cada una de las partes; examinar las pruebas rendidas en el juicio y, por último, toda sentencia tiene a su favor la presunción de haberse pronunciado según la forma prescrita por el derecho.

En cuanto a la estructura de la sentencia, debe contener los puntos: resolutivos, en donde, se presentan en forma resumida la fijación de la litis; los considerandos, en donde el juzgador desarrollara el análisis de todos y cada uno de los hechos controvertidos, así como los puntos de derecho motivo de la litis, por lo que el juzgador dará las razones y fundamentos legales que estime procedentes, citando las leyes y demás fuentes de derecho aplicables, estimando el valor de las pruebas para que en los puntos resolutivos pronuncie el fallo que corresponda.

---

<sup>12</sup> Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México, 16ª ed., Porrúa, México.

<sup>13</sup> Citado por Dionisio J. Kaye y otros. Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo, Reimpresión a la 1ª ed., México, Themis, 2003, Colección de Textos Universitarios, pp. 370.

Ahora bien, por lo que corresponde a las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, prevé el mecanismo y los términos que las Salas del Tribunal deben seguir para emitir sentencia.

Pero, sobre todo, el numeral de referencia establece que, tratándose de resoluciones que decreten alguna causal de sobreseimiento prevista en el artículo 9 de la ley citada, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

En efecto, el juicio puede concretarse por un auto de desechamiento de demanda, o bien en cualquier momento procesal posterior. Incluso, de ser parcial, decretarse en la sentencia que resuelva el fondo de la cuestión planteada en ciertos puntos y decretar el sobreseimiento respecto a otros.

Por lo anterior, resulta conducente recordar el alcance y sentido de una resolución que decrete el sobreseimiento del Juicio Contencioso.

Ignacio Burgoa señala, al respecto de esta figura, que el sobreseimiento es un acto procesal derivado de la potestad judicial que concluye una instancia, por lo que es definitivo...Ante todo, repetimos, éste engendra la finalización de un negocio: más, ¿en qué sucede tal fenómeno procesal? El fenómeno de sobreseimiento implica o presenta dos aspectos; uno positivo y uno negativo o de abstención resolutive. Positivo, porque marca, como ya dijimos, el final de un procedimiento; negativo, debido a que la resolución mencionada terminación no opera mediante la terminación de la controversia o debate de fondo, subyacente, suscitado entre las partes contendientes, o sea, porque no establece la delimitación sustancial de los derechos disputados en juicio.<sup>14</sup>

Las causales de sobreseimiento del Juicio de Nulidad están contempladas en el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

---

<sup>14</sup> Ignacio Burgoa, El juicio de Amparo, Trigésima sexta edición, Porrúa, México, pp 495 y 496.

Por lo que podemos precisar que son causales de sobreseimiento las causales de improcedencia previstas en el artículo 8 de la Ley en comento. Siendo entonces que todas las causales de improcedencia son causales de sobreseimiento, más no todas las causales de sobreseimiento resultan causales de improcedencia.

Así las cosas, la improcedencia previstas en la Ley en comento, podemos resumirlas en los siguientes puntos: falta de interés jurídico; que el acto impugnado no resulte de competencia del Tribunal, de conformidad con el artículo 14 de su ley orgánica; cosa juzgada; consentimiento del acto; litispendencia; falta de definitividad; conexidad; que el acto administrativo se encuentre impugnado en algún procedimiento judicial diverso; inexistencia de aplicación concreta de una norma de carácter general; ausencia de conceptos de impugnación; inexistencia del acto impugnado; contra actos dictados en procedimientos de resolución de controversias previstos en tratados para evitar la doble tributación; contra resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen créditos fiscales cuyos cobros estén encomendados a México.

Como se mencionó en párrafos anteriores, la resolución que decrete el sobreseimiento del juicio pone fin a éste de manera definitiva, sin perjuicio de que la cuestión planteada no haya sido tomada en cuenta al momento de emitir la sentencia. Ello es así, porque las causales de sobreseimiento se refieren a presupuestos procesales fundamentales que de no estar satisfechos, sería jurídicamente incongruente entrar al fondo del asunto. Sin que la situación anterior le quite el carácter definitivo a la sentencia que lo decrete.

Por otro lado, tenemos que las sentencias se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana.

En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Asimismo, las Salas podrán suplir la deficiencia del derecho y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Por otro lado, estimamos conveniente precisar que las sentencias del Tribunal, podrán reconocer la validez o declarar la nulidad de la resolución impugnada; declarar la nulidad para determinados efectos y, en su caso, reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación; otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

Adicionalmente, podemos señalar que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre la incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución; cuando se omitan los requisitos formales exigidos por las leyes; que existieron vicios en el procedimiento; si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto o se demuestre que existió desvío de poder.

#### **4.4.1. Declarativa**

Las sentencias declarativas son aquellas que confirman la existencia de una pretensión de las partes en litigio. En éste tipo de sentencias, el Tribunal sólo se limita a reconocer la validez o declarar la nulidad de la resolución impugnada, tal y como lo prevén las fracciones I y II del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ello obedece a su naturaleza de Tribunal de Anulación.

Resulta ilustrativo señalar el siguiente criterio jurisprudencial sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

**“SENTENCIAS DE JUICIOS DE NULIDAD FISCAL. EFECTOS. SON DECLARATIVAS NO CONSTITUTIVAS Y CARECEN DE EJECUCION.** Como las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, en tratándose de juicios de nulidad, no son constitutivas de derechos, sino únicamente declarativas, no pueden tener ejecución alguna, ya que se limitan a reconocer la validez de la resolución administrativa o declarar su nulidad. En tal virtud, al emitir una Sala del Tribunal Fiscal sentencia reconociendo la validez de la resolución ante ella impugnada, no se ejecuta dicha sentencia sino que se deja expedito el derecho de las autoridades fiscales para llevar al cabo su propia determinación”.<sup>15</sup>

En efecto, la sentencia del Tribunal Administrativo es declarativa porque reconoce la validez o declara la nulidad del acto impugnado, pero en uno y otro casos produce efectos jurídicos; cuando declara la validez del acto, deja a la autoridad demandada en aptitud de proceder a la ejecución del mismo, y cuando se declara la nulidad, la autoridad demandada no puede hacer valer dicho acto con base en la resolución anulada.

#### **4.4.2. Constitutiva**

Una sentencia tiene el carácter de constitutiva cuando da nacimiento a una nueva relación jurídica o termina la relación jurídica preexistente.

Así las cosas, las sentencias constitutivas crean nuevas situaciones jurídicas entre las partes, ya que no sólo se declara el derecho objetivo pretendido, sino además se establece una relación jurídica entre las partes que no existía antes de ser pronunciada.

#### **4.4.3. Condenatoria**

Es aquélla sentencia que falla un juicio resolviendo el hecho controvertido, estableciendo una pena para el imputado del proceso<sup>16</sup>. En la sentencia de condena se impone a la parte perdedora en un proceso, a cumplir alguna obligación de hacer o de no hacer.

---

<sup>15</sup> Semanario Judicial de la Federación, Registro: 238,724; Jurisprudencia; Materia(s): Administrativa; Séptima Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; 48 Tercera Parte; Página: 63; Genealogía: Informe 1970, Segunda Parte, Segunda Sala, página 125.; Apéndice 1917-1985, Tercera Parte, Segunda Sala, tesis 320, página 544.

<sup>16</sup> Ver pagina Web: <http://judicial.glosario.net/terminos%20judiciales/sentencia-definitiva-condenatoria-11656.html>.

Respecto a este tipo de sentencias, podemos señalar que la fracción V, del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala que la sentencia definitiva que declare la nulidad de la resolución impugnada, también podrá reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

Otro de los supuestos que pueden darse en una sentencia de condena emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es la de otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados. Además si el acto es declarado nulo, también cesaran los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado.

## CAPÍTULO V

### 5. De la reclamación

#### 5.1. Requisitos de la solicitud.

La reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, debe iniciarse a petición de parte interesada, por escrito, misma que “**podrá**” presentarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y deberá estar firmada por el interesado o por su representante legal, a menos que no sepa o no pueda, caso en el que deberá imprimir su huella digital, indicando además:

1. El nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan;
2. Domicilio para recibir notificaciones, así como el nombre de las personas autorizadas para recibirlas;
3. La petición que se formula;
4. Los hechos o razones que dan motivo a la petición;
5. El órgano administrativo a que se dirigen y,
6. Lugar y fecha de su emisión.

En efecto, el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece que las reclamaciones deberán presentarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que en su artículo 15 establece diversas formalidades, mismas que fueron señaladas en el párrafo anterior.

Asimismo, la citada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece que los particulares deberán, en su caso, señalar el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa irregular. En este orden de ideas, la citada ley señala que el procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además, a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su artículo 19 in fine, hace referencia al Código Fiscal de la Federación, en lo relativo a la vía jurisdiccional, sin embargo, cabe aclarar que el artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, deroga el capítulo VI, y sus

En tal circunstancia, se deberá considerar que el procedimiento contencioso fue desarrollado en el capítulo anterior, razón por la cual ya no abordaremos dicho tema en este capítulo.

Por otro lado, estimamos oportuno citar el siguiente criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, el cual reza:

**“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES ILEGAL EL DESECHAMIENTO DE LA RECLAMACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO SUI GÉNERIS PREVISTO EN LA LEY RELATIVA, BAJO EL ARGUMENTO DE QUE DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS PROPIOS DE UNA DEMANDA DE NULIDAD CONVENCIONAL.** Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado el 1o. de enero de 2005, el legislador encomendó al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la tarea de conocer de un nuevo procedimiento sui géneris por virtud del cual los gobernados pueden exigir del Estado la responsabilidad patrimonial derivada de su actividad irregular, reconociéndoles el derecho a una indemnización. Ahora bien, los artículos 17 a 26 del citado ordenamiento regulan lo relativo al aludido procedimiento, destacando que da inicio con la presentación de una reclamación ante el citado tribunal, a la que normalmente debe recaer una resolución que autorice o niegue la indemnización respectiva, asistiendo al reclamante el derecho de impugnar directamente por vía jurisdiccional ante el propio tribunal, aquellas determinaciones que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan su pretensión. Así, el referido procedimiento puede tener dos instancias, **la primera, que inicia con motivo de la mencionada reclamación, cuya procedencia no está supeditada a los requisitos de una demanda de nulidad convencional, pues su propósito no es anular un acto de autoridad administrativa sino condenar a la demandada al pago de una indemnización por el daño causado con motivo de su actuar irregular;** y la otra, que da inicio con el dictado de la resolución que niega o autoriza la indemnización o que no satisface al reclamante. **Por tanto, para que proceda una reclamación de responsabilidad patrimonial (primera instancia), sólo se exige que el particular acompañe a su promoción los documentos que demuestren la existencia de una "actividad administrativa irregular del Estado" y una lesión patrimonial producida a raíz de ella, pues éstos le permitirán acreditar ante la Sala la responsabilidad que pretende, en términos del artículo 22 de la comentada ley; por lo que, es ilegal el desechamiento de la reclamación bajo el argumento de que debe cumplir con los requisitos propios de una demanda de nulidad convencional, pues los fines que ambas persiguen son diferentes”.**<sup>2</sup>

En efecto, consideramos de suma importancia el criterio antes transcrito, porque de esta manera podemos comprobar que el procedimiento para tramitar una reclamación por la actividad lesiva del Estado no es muy claro, ello debido ha que se prevén dos procedimientos –en principio distintos-, ante una misma autoridad, lo que puede provocar confusión en los particulares, o como ocurre en la especie, en el propio Tribunal, lo que puede traer como consecuencia que no se cumpla con los principios previstos en el artículo 17 de la Constitución General, relativos a la impartición de justicia, pronta, completa e imparcial.

---

artículos del 197 al 263, todos del Código Fiscal de la Federación, señalando además, que las leyes que hagan referencia a dichos artículos se entenderán referidos a los de la ley en cita.

<sup>2</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tribunales Colegiados de Circuito; XXVI, diciembre de 2007; página 1811; tesis: VI.3o.A.301 A; tesis aislada; Materia(s): Administrativa.

## 5.2. Pruebas

Los reclamantes que soliciten ante la autoridad competente el reconocimiento y la indemnización que corresponda, por las lesiones que el Estado con su actuar irregular, irroge en sus bienes o derechos, deberán anexar las pruebas que demuestren tal daño.

En efecto, el reclamante deberá acreditar la lesión que el Estado le haya causado, por lo que deberá acreditar la lesión material o en su caso el daño personal o moral.

Ahora bien, respecto a las pruebas que el particular debe presentar en su reclamación no son señaladas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. En este sentido, creemos conveniente la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en su artículo 40 establece medularmente que el particular que pretenda se le reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado de sus excepciones.

Asimismo, el citado artículo señala que son admisibles toda clase de pruebas excepto la confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones y la petición de informes, salvo que éstos últimos se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Por su parte, los artículos del 79 al 94 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señala básicamente lo siguiente en materia de pruebas:

1. Para conocer la verdad, el juzgador puede valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

2. Los tribunales no tienen límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas que juzguen indispensables para formar su convicción respecto del contenido de la litis, ni rigen para ellos las limitaciones y prohibiciones, en materia de prueba, establecidas en relación con las partes.
3. Los tribunales podrán decretar, en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que se estime necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos.
4. El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones.
5. Sólo los hechos estarán sujetos a prueba, así como los usos o costumbres en que se funde el derecho.
6. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes.

Derivado de lo anterior, podemos señalar que los únicos medios de prueba reconocidos por la ley, son:

1. La confesión;
2. Los documentos públicos;
3. Los documentos privados;
4. Los dictámenes periciales;
5. El reconocimiento o inspección judicial;
6. Los testigos;
7. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y
8. Las presunciones.

Adicionalmente, el artículo 22 de la LFRPE, establece la obligación al reclamante de probar la responsabilidad del Estado, en la lesión que afecte su patrimonio o derechos, por lo que, con las pruebas que el particular aporte, necesariamente deberán estar encaminadas a acreditar:

1. La causa o causas productoras del daño;
2. La relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa del Estado;
3. En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales; y
4. La participación de otros agentes (Estado - criterio del juzgador).

Por su parte, el Estado tendrá la obligación de probar, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción del daño; que los daños no son consecuencia de la actividad del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento o la existencia de fuerza mayor que lo exonere de responsabilidad.

### **5.3. Acreditación de la lesión antijurídica**

Para poder acreditar la existencia de una lesión, es necesario que concurren varios elementos, como lo son una afectación en los bienes o derechos del particular, ausencia de causas de justificación y la posibilidad de imputación a terceras personas, a quien, en todo caso, puede atribuirse el deber de la reparación; además, para que pueda exigirse el resarcimiento, debe existir una relación de causa y efecto entre el hecho que se imputa y el daño producido.

En tal circunstancia, el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, señala que los daños y perjuicios materiales (incluidos los personales y morales), habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

En este orden de ideas, tenemos que es obligación de los particulares el acreditar la lesión sufrida en sus bienes o derechos como consecuencia de la actividad del Estado, pero ahora nos hacemos las siguientes preguntas ¿de que manera el particular puede acreditar la lesión o daño sufrido? y ¿Qué elementos debe tomar en cuenta el juzgador para poder determinar la existencia de un daño?

Bien, para poder determinar que elementos deben acreditarse para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, determine la existencia de la obligación a cargo del Estado de indemnizar al particular, consideramos aplicables algunos principios del derecho penal.

Estimamos procedente la aplicación de los principios penales, en virtud de que nos encontramos en presencia del derecho administrativo sancionador, en la que el propio Estado puede ser condenado a cumplir una obligación en favor del particular consistente en una indemnización.

Así, el llamado derecho administrativo sancionador consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones u omisiones antijurídicas. De este modo, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico, frente a la perturbación del estado de derecho.

Resulta aplicable al caso el siguiente criterio jurisprudencial sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismo que en su texto señala:

**“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.** De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que **el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas,** utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, **dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.** Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, **es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.**<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; No. Registro: 174,488; Jurisprudencia; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Novena Época; Instancia: Pleno; XXIV, Agosto de 2006; Tesis: P./J. 99/2006; Página: 1565.

De lo anterior, si lleváramos las acciones realizadas por el Estado hacia la conducta entre particulares, tendríamos que si una persona causa un daño en los bienes o derechos de otra, estaríamos en presencia de un delito, pero en la especie, es de explorado derecho que el Estado no puede cometer delito alguno en contra de los particulares,<sup>4</sup> sino más bien, puede violar sus derechos fundamentales, o contrariar las leyes que emanan del ordenamiento máximo.

En este sentido, la sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios o de castigo.

Bajo tal argumento, podemos afirmar que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.

Sin embargo, tenemos claro que la traslación de los principios penales sustantivos al derecho administrativo sancionador no pueden ser iguales en cuanto al grado de exigencia, en virtud de que la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten aplicables con su naturaleza. Ahora bien, ¿cuales son esos elementos del derecho penal que pueden ser aplicados en nuestro tema a estudio? para ello consideramos oportuno señalar los principios penales, para posteriormente tomar nuestros propios principios que a nuestra consideración pueden ser aplicados en nuestra investigación.

El artículo 113 constitucional y su ley reglamentaria, establecen la obligación a cargo del Estado de indemnizar al particular, cuando a través de su actividad administrativa cause daños en sus bienes o derechos, siendo que dicho individuo no tenía la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar la lesión de que se trate.

---

<sup>4</sup> En efecto, el artículo 11 del Código Penal Federal establece “Cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, o de una sociedad, corporación o empresa de cualquier clase, **con excepción de las instituciones del Estado,** cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen, de modo que resulte cometido a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez podrá, en los casos exclusivamente especificados por la ley, decretar en la sentencia la suspensión de la agrupación o su disolución, cuando lo estime necesario para la seguridad pública.

De lo anterior podemos obtener los siguientes presupuestos para que pueda tener lugar la indemnización por responsabilidad extracontractual a cargo del Estado:

|                 |           |   |
|-----------------|-----------|---|
| Sujeto activo   | {         | Estado – responsable directo  |
|                 |           | Servidor Público – persona humana que realiza la conducta en nombre del Estado. |
| Sujeto pasivo   | Gobernado | {   |
|                 |           | Persona humana  |
|                 |           | Persona jurídico colectiva  |
| Objeto material |           | Cosa <sup>5</sup> sobre la cual recae la lesión.                                |
| Objeto jurídico |           | Bien jurídicamente protegido - Patrimonio (bienes y derechos)                   |

En efecto, para que pueda haber lugar a la reparación del daño por las lesiones que el Estado cause a los particulares, necesariamente deberán existir los presupuestos antes señalados, ya que si faltare alguno de ellos, simple y sencillamente no puede existir jurídicamente una lesión en los bienes o derechos del gobernado, a que hace referencia la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ahora bien, para poder determinar los elementos que se deben tomar en consideración para que se pueda configurar la obligación del Estado de indemnizar al particular, nos remitiremos a algunas clasificaciones y definiciones de diversos juristas como Max Ernesto Mayer, Edmundo Mezger, Maurach, Beling, Jescheck, Jiménez de Asúa, entre otros, que si bien, sus estudios están encaminados a la ciencia del derecho penal, no es menos cierto que algunos principios penales tienen aplicación en nuestro tema a estudio, claro con las salvedades propias del derecho administrativo y la calidad que tiene el sujeto activo (Estado).

---

<sup>5</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado, que “cosa, en nuestras leyes, es considerada como sinónimo de bienes, aunque con mayor connotación. Las cosas consideradas en sí mismas se han dividido en corporales e incorporales; siendo corporales, las que pueden tocarse o se hayan en la esfera de los sentidos, e incorporales, las que no existen sino intelectualmente o no caen en la esfera de los sentidos, como las obligaciones, las servidumbres y todos los derechos”. (Semanao Judicial de la Federación, XXVIII, p. 811, 5ª Época.)

En el derecho penal, se consideran como elementos del delito: conducta, tipicidad, antijuricidad, imputabilidad, culpabilidad, condiciones objetivas de punibilidad y punibilidad; con sus aspectos negativos: ausencia de conducta, atipicidad, causas de justificación, inimputabilidad, inculpabilidad, falta de condiciones objetivas y excusas absolutorias respectivamente.

Ahora bien, como primer elemento tenemos a la **Conducta**, que en la especie es perfectamente aplicable en nuestro estudio, en virtud de que, para que el Estado pueda ser responsable patrimonialmente frente al particular, necesariamente tendrá que causar un daño en sus bienes o derechos, por lo tanto, ineludiblemente tendrá que existir una conducta ya sea de acción u omisión.

Así, el acto es el comportamiento humano positivo o negativo que produce un resultado. Positivo será una acción, que consiste en una actividad, en un hacer; mientras la omisión es una inactividad, es cuando la ley espera una conducta de un individuo y éste deja de hacerla.

En efecto, el Estado cumple sus funciones a través de actos, en los que manifiesta su voluntad, los cuales son exteriorizados mediante su elemento humano (servidores públicos), los que pueden realizar conductas de acción u omisión, siendo que la ley esperaba un resultado pero por alguna causa se produjo un daño en el particular, por lo tanto, el ente jurídico queda sujeto con el particular respecto al resultado, ya que la voluntad humana que intervino en la producción de la lesión actuó en nombre de éste. Al *contrario sensu*, si no existe conducta imputable al Estado, no existirá la obligación de responder por los daños y perjuicios ocasionados.

En el segundo elemento, se contempla la **tipicidad**, que en el derecho penal, se define como la adecuación de la conducta al tipo penal. En nuestro tema, no es aplicable la tipicidad, toda vez que el estado actúa conforme le marca la ley, o al menos es el resultado esperado, ya que el fin es cumplir las exigencias de la colectividad, pero no lo puede hacer arbitrariamente o a su libre albedrío, por lo tanto, todos los actos que emanen del Estado deberán estar perfectamente contenidos en una ley.

Entonces, para que se pueda imputar la responsabilidad del Estado, la conducta realizada por éste, tendría que ser contraria a la ley, o que dicha conducta no se encuentre establecida en una ley expedida con anterioridad al hecho, que aún sin ser ilegal, no se encuentre conferida entre las facultades del Estado, provocando un daño resarcible al particular.

Ahora, por lo que respecta al tercer elemento consistente a la *antijuridicidad* y su elemento negativo, el derecho penal a determinado que esta forma se considera como el choque de la conducta con el orden jurídico, el cual tiene además del orden normativo, los preceptos permisivos. Para que la conducta de un ser humano sea delictiva, debe contravenir las normas penales, esto es, ha de ser antijurídica.

La antijuridicidad contiene aspectos tanto de carácter formal, material, como valorativos. La formal en atención al ataque o contravención a lo dispuesto en la ley, en tanto, la material se enfoca a la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido por la ley.

El aspecto valorativo radica en el juicio de valor que recae sobre un comportamiento humano y que indica un comportamiento contrario al contenido de las normas penales, lo que permite entenderla como la acción injusta.

La antijuridicidad se analiza como la relación entre la acción humana y la norma, a su vez, el injusto es la acción declarada antijurídica.

Para Jescheck, la antijuridicidad es la contradicción de la acción y una norma jurídica, en tanto el injusto es la propia acción valorada antijurídicamente; en el injusto se encuentra el desvalor del resultado y el desvalor de la acción, por lo que no se constituye una simple relación entre la voluntad de la acción y el mandato de la norma, sino el daño social sufrido como consecuencia por el sujeto pasivo, la comunidad y el derecho.

La antijuridicidad requiere para su existencia de dos presupuestos; primero que se dé como consecuencia de la tipicidad, esto es, que la tipicidad se traduzca simplemente en un indicio de antijuridicidad, y ésta sólo sobre vigencia en los casos en que no se presente una causa de

justificación; y segundo, la existencia de un desvalor de acción y de resultado en el comportamiento desplegado por el sujeto activo, lo que se traduce en que la acción y el resultado ocasionados como motivo de la primera deben analizarse de manera conjunta y bajo ninguna circunstancia de manera independiente.

Las leyes penales no solamente se integran por normas de carácter imperativo o prohibido, sino que también existen otras de índole permisivo, al estar en presencia de éstas aparecen las causas de justificación, con las que desaparece la posibilidad de estar ante la antijuridicidad y en lugar de obtener una conducta injusta, se encuentra un comportamiento justificable.

Así las cosas, las causas de justificación impiden la valoración de un comportamiento antijurídico no obstante que exista la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico y transgredir una norma de carácter prohibitivo.

En este sentido, antijuridicidad en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, la podemos reducir al daño antijurídico provocado (el injusto), en donde, el desvalor de la conducta se aplicara desde el punto de vista del daño (antijuridicidad material) provocado, por no existir norma expresa que contemple facultad alguna a favor del Estado para provocar la lesión, o existiendo la facultad ésta no sea aplicada conforme a la ley, por lo tanto, encuadrándose la conducta antijurídica.

Y como elemento negativo, podríamos señalar que no obstante que el Estado causa un daño en los bienes y derechos del gobernado, la ley otorga ciertas facultades para actuar, las que legitimaran la conducta dañina. Otro supuesto de justificación es cuando el particular no se opone oportunamente a la acción del Estado, por lo que, la causa de justificación será la presunción de validez de los actos administrativos.

En el cuarto elemento del delito encontramos la *imputabilidad* y la inimputabilidad, éste último como aspecto negativo. Dicho presupuesto es indispensable en todo delito, en virtud de que es el antecedente para que la acción pueda considerarse como típica, antijurídica y culpable.

La imputabilidad es la capacidad de querer y entender en el mundo del derecho penal. Querer es estar en condiciones de aceptar o realizar algo voluntariamente, y entender es tener la capacidad mental y la edad biológica para desplegar esa decisión. La inimputabilidad, en la doctrina penal se define como la incapacidad de querer y entender en el mundo del derecho.

En nuestro tema, no podemos tomar en cuenta éste elemento toda vez que la responsabilidad del Estado es directa, por lo tanto, es imputable al propio ente jurídico, por lo que no son aplicables los conceptos de “querer y entender” en el mundo del derecho, ya que estos son atributos que sólo pueden poseer los seres humanos, siendo sin embargo necesario la existencia de una conducta del Estado y un resultado dañino para que pueda existir responsabilidad.

Otro elemento importante es el relativo a la *culpabilidad*, con su aspecto negativo la inculpabilidad. Existen diversas teorías que intentan conceptualizar la culpa, estudiada de diversos puntos. Entre dichas teorías encontramos la psicológica, que señala que la culpabilidad consiste en el nexo psicológico que une al sujeto con la conducta o el resultado material; otra teoría es la normativista, se funda en el reproche (basado en el acto psicológico, en los motivos y en la caracterología del agente) y en la exigibilidad; una tercera teoría es la finalista, la que afirma que la culpabilidad es el reproche de la conducta, sin considerar el dolo como elemento de la culpabilidad, sino de la conducta. La inculpabilidad operará cuando falte alguno de los elementos esenciales de la culpabilidad, ya sea el conocimiento, o la voluntad.

En la especie, no es aplicable la culpabilidad como elemento para acreditar la responsabilidad del Estado, toda vez, que es precisamente este punto el que se pretende superar al instaurar la responsabilidad directa, por tanto, sólo es necesario demostrar la existencia de una lesión antijurídica.

Otro elemento del delito penal son las *condiciones objetivas de punibilidad*, mismas que se refieren a aquellos requisitos establecidos en algunos tipos penales, los cuales si no se presentan no es factible que se configure el delito; de ahí que al manifestarse sólo en algunos tipos penales, es porque no constituyen elementos básicos del delito, sino secundarios.

Así, las condiciones objetivas de punibilidad, son elementos valorativos y más comúnmente, modalidades del tipo, en caso de no presentarse, constituirán formas atípicas, impidiendo la tipicidad de la conducta ilícita.

Cuando en la conducta falta la condición objetiva de punibilidad, no podrá castigarse la conducta. Asimismo, la falta de estas circunstancias ajenas o exteriores al delito, e independientes de la voluntad del agente, impedirán que la conducta se adecúe a alguno de los tipos penales, por lo que no podrá sancionarse. Ahora bien, el incumplimiento de las condiciones de punibilidad, traerá consigo el impedimento de la aplicación de la sanción correspondiente.

En la responsabilidad patrimonial del Estado, consideramos que sí existen condiciones objetivas de punibilidad, pues el artículo 113 constitucional establece el derecho de los gobernados a recibir una indemnización, cuando el Estado en su *actividad administrativa irregular* cause un daño, quedará obligado resarcirlo.

En efecto, sino se cumple con la condición de que el daño provenga de la actividad administrativa irregular, el Estado de ninguna manera será responsable de los daños causados al particular, no obstante que el perjuicio antijurídico provenga de la actividad misma del ente jurídico, como puede ser el caso de las lesiones ocasionadas por el Poder Legislativo o Judicial.

En esta tesitura, consideramos pertinente recordar que los dictámenes realizados por las Cámaras del H. Congreso de la Unión, consideraron inadecuada hacer extensiva la responsabilidad del Estado en cuanto a la actividad de los poderes Judicial y Legislativo, justificando su dictamen en el hecho de que los principales daños provienen de la actividad administrativa (Poder Ejecutivo), además de que el Estado no podría soportar las cargas que por responsabilidad tendría que sufragar.

Sin embargo, en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se pretendió hacer extensiva dicha garantía patrimonial al señalar la responsabilidad de los entes públicos federales, en los que se contemplan las actividades lesivas de los poderes públicos, además de incluir a todos los órganos del Estado, aún los autónomos.

Por otro lado, el artículo 113 constitucional, estableció la responsabilidad del Estado por la actividad administrativa *irregular*, siendo claro que no todo daño puede ser resarcible, en virtud de que se limitó a los *actos irregulares*, lo que se contrapone a la intención de ponderar la responsabilidad objetiva, ya que se pone un candado a la citada responsabilidad, limitándola a ciertos actos.

El último elemento considerado para que se configure el delito es la *punibilidad* y las causas que la excluyan, que en la ciencia penal se le define como un elemento secundario del delito, que consiste en el merecimiento de una pena, en función o por razón de la comisión de un delito.

El nuestro Código Penal Federal en su artículo 24, establece como penas y medidas de seguridad: la prisión; tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad; internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos; confinamiento; prohibición de ir a lugar determinado; sanción pecuniaria; decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito; amonestación; apercibimiento y, caución de no ofender. El aspecto negativo de la punibilidad se le llama excusa absolutoria, en este caso se dice que la conducta ejecutada por el beneficiario de una excusa de esta clase, es típica, antijurídica y culpable y, por lo tanto, constitutiva de delito y no es penada por consideraciones especiales.

En nuestro estudio, consideramos que también concurre el elemento de la punibilidad, toda vez que si el Estado causa una lesión antijurídica, se le impondrá una pena consistente en el deber de indemnizar al reclamante.

Las excusas absolutorias las podemos identificar en el artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el que establece las excepciones de la obligación de indemnizar, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización se el único causante del daño.

En este orden de ideas, para poder acreditar la lesión del Estado en contra de un particular, inexcusablemente tenemos que acreditar los siguientes elementos:

1. Conducta del Estado.
2. Que la ley no faculte al Estado para actuar en la forma que lo hizo, o la falta de una norma dictada con anterioridad al hecho que regule la conducta del Estado.
3. Lesión o perjuicio antijurídico.
4. Juicio de reprochabilidad al propio Estado.
5. Condiciones objetivas de punibilidad.
6. Punición.

En efecto, estos son los elementos que pudimos obtener después de haber valorado los principios expuestos por la ciencia penal en la configuración del delito, que aplicados en nuestra investigación concluimos que son aplicables sólo ciertos mecanismos atendiendo la condición de imperio del Estado y propios de la materia administrativa.

### **5.3.1. Nexo causal entre la lesión patrimonial y la acción del Estado**

En la conducta del Estado debe establecerse la relación de causalidad entre la acción física y el resultado externo para que sea atribuible al sujeto, esto es, debe existir la relación causal en el nexo, entre la acción del servicio público, la consecuencia de éste y el resultado material; por lo que dicho nexo causal viene a ser un elemento de la conducta.

Hans Kelsen, señala que el hombre es, en mayor o menor medida, un ser racional, intenta racionalmente, es decir, mediante una función de su entendimiento, justificar una conducta que el temor o el deseo determinan.

Tal justificación racional es posible sólo en una medida limitada, en tanto su temor o su deseo se refieran a determinado medio mediante el cual debe lograrse un determinado fin. La relación de medio a fin es semejante a la de causa a efecto; por lo tanto, puede ser determinada empíricamente o sea por procedimientos científicos racionales.

Entonces, dice Kelsen, cuando se justifica algo, especialmente una conducta humana, como medio para un determinado fin, surge inevitablemente el problema de saber si este fin es también justificable.

Cuando se justifica una conducta humana como medio apropiado para el logro de un fin propuesto cual quiera, esta justificación es sólo condicional, depende de que el fin propuesto sea justificado o no. Una justificación condicionada y en cuanto tal, relativa, no excluye la posibilidad del contrario, pues cuando el fin no es justificable tampoco lo es el medio.

Por otro lado, consideramos oportuno citar la definición que realiza Aristóteles, respecto al concepto general de causa, mismo que señala: “es todo factor o circunstancia que contribuye para el ser o la producción de algo. En otras palabras, se llaman causas a todos los intermedios entre el motor y el objeto. Todos los factores o circunstancias de que estamos hablando se agrupan en cuatro categorías: causa material, causa formal, causa eficiente y causa final”.

La causa material de una cosa, señala Aristóteles es la materia de que está hecha, en la especie, podemos decir que la causa material es el daño sobre un bien o derecho. La causa formal es la forma interior o esencia de una cosa, es decir, la organización interna de sus elementos constitutivos. Causa eficiente es el agente productor. La causa final es aquello en vista de lo cual actúa el agente o se produce el objeto.

En este orden de ideas, podemos señalar que existen diversas doctrinas respecto a la causalidad de la conducta y el resultado; una es la generalizadora, la cual toma en cuenta todas las condiciones como causa del resultado, y la individualizadora que considera sólo a una de las condiciones como productora del resultado, en relación a una característica temporal, cuantitativa o cualitativa.

En la teoría generalizadora también llamada teoría de la equivalencia de las condiciones, los autores explican que si se suprimiera una de las condiciones, el resultado no se produciría, es decir, no concibe al resultado sin la participación de todas las condiciones.

Respecto a las teorías individualizadoras, podemos señalar la teoría de la última condición, que parte de un criterio temporal y se debe estimar como causa del resultado producido, la última condición realizada.

En la teoría de la condición más eficaz, se considera como la causa más eficaz, la condición que más contribuyo al resultado.

En la teoría de la prevalencia, del equilibrio o de la causa decisiva de Bending; el mundo se rige sobre un equilibrio de fuerzas, y el rompimiento de ese equilibrio es originado por aquellas fuerzas tendientes a modificarlo, frente a las que quieren conservarlo.

La teoría de la causa eficiente o de la causalidad, distingue a la causa que tiene la capacidad de ocasionar el resultado.

La teoría de la adecuación o causación adecuada, la conducta más adecuada para producir el resultado es la causa que debe tomarse en cuenta.

Entonces, la relación de causalidad será el nexo entre la conducta y el resultado de la misma. Respecto a la relación de causalidad en las conductas omisivas entre el acto y el resultado, la doctrina se ha dividido en los que pugnan por su existencia y quienes niegan puede haber dicha relación causal.

Al respecto, nos señala Eduardo López Betancourt, que la omisión no debe enfocarse a la omisión como tal, sino a la omisión como acción positiva pensada y a su resultado, porque la omisión de una conducta no es la nada, sino un “no hacer” el cual implica contener o reprimir un impulso para realizar la acción exigida de obrar; por lo tanto, la relación causal debe encontrarse en la omisión.

Resulta ilustrativo señalar el siguiente criterio sustentado por los Tribunales de la Federación, que en su texto señala:

**“NEXO CAUSAL. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 35 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE COAHUILA.** De la interpretación del artículo 35 del Código Penal del Estado de Coahuila, con base en la exposición de motivos publicada en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Coahuila, el veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, se advierte que la intención del legislador fue regular el nexo causal como un elemento que determina la tipicidad del evento al señalar, por un lado, que toda acción que causa un resultado es la que al suprimirla éste desaparece y, por otro, que las concausas que se actualizan antes, durante y después de la conducta desplegada por el agente, excluyen el nexo causal entre la acción y el resultado, cuando por sí mismas lo producen. **De lo anterior se aprecia que si bien dicha disposición admite la tesis de la equivalencia de las condiciones como primer paso para decidir la existencia de dicho nexo (la cual se enuncia en el sentido de que si se suprime mentalmente la acción del agente, el resultado no se produce y, por tanto, esa conducta sería causa del resultado al considerar equivalentes todas y cada una de las condiciones que se generen en el proceso causal), a su vez la limita en dos aspectos: a) cuando concurren concausas que, por sí mismas y de manera suficiente, producen el resultado; y, b) cuando la causa del resultado no se puede imputar objetivamente al autor de la conducta.** Entonces, para los efectos jurídico penales del código sustantivo en cita, la concausa positiva o negativa que interrumpe el nexo causal va ligada a los procesos causales irregulares, es decir, se actualiza donde se encuentra una condición que se entereverse e influya por sí y de manera suficiente en el proceso causal que se originó con la conducta que se enjuicie, como posible productora del resultado típico penal o, cuando sin entereverarse, opera en forma independiente a la conducta que se enjuicia coincidiendo con ésta, pero siendo capaz por sí misma de producir el resultado”.<sup>6</sup>

Bajo tal contexto, podemos señalar que etimológicamente, causa se define como el fundamento u origen de algo; la causalidad es el nexo o relación de carácter objetivo que debe interceder entre la acción del agente y el resultado definitivo para que éste pueda ser tenido jurídicamente como obra suya. Sólo si ese nexo existe es dable imputar materialmente al Estado dicho resultado.

Dicho elemento constituye el presupuesto más elemental, pues a la impugnación objetiva del resultado debe seguir la verificación de los restantes extremos de tal responsabilidad.

### **5.3.2. Causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales**

La causalidad única se refiere a la conducta desplegada por el agente, en el que con un sólo movimiento provoco el daño, la acción puede consistir en un hacer o un no hacer, es decir, la conducta debe manifestarse a través de una acción en busca de un resultado y, en la omisión es la abstención que tiene el sujeto de realizar determinada conducta que le exige la ley, pero por alguna causa se abstiene de realizar, provocando con esa sola abstención el daño de que se trate.

---

<sup>6</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Registro No. 174416; Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; XXIV, Agosto de 2006; Página: 2275; Tesis: VIII.5o.2 P; Tesis Aislada; Materia(s): Penal.

En la concurrencia de hechos, se toma en cuenta todas las circunstancias que llevaron al agente a realizar determinada conducta ya sea de acción u omisión, o podría darse el caso de que concurren ambas condiciones, es decir, que el sujeto se encontraba obligado a realizar cierto acto, pero por alguna razón no lo realiza provocando el daño, pero posteriormente realiza la acción agravando la lesión o viceversa.

Por lo que respecta a las condiciones causales, podemos señalar que en este caso el juzgador deberá tomar en cuenta si la acción u omisión del agente fue causa directa de circunstancias ajenas a la voluntad del Estado, o si fuera el caso de que el resultado dañino no fue causado por las partes, es decir, el juzgador deberá tener en cuenta si la conducta del agente fue encaminada a provocar el daño ya sea dolosa o culposamente. Asimismo, deberá estudiar si el daño sufrido por el reclamante fue provocado por el agente activo, o si fuere el caso, que dicho daño sí fue provocado por el Estado, pero fue por causas de fuerza mayor o caso fortuito, lo que se traduciría como causas excluyentes de responsabilidad.

Entonces, una condición no es la causa, sino una parte de ella, pues siendo antecedente necesario del efecto, no es por sí sola, antecedente suficiente del mismo. Ya que la condición es todo aquello cuya eliminación hace desaparecer el efecto, y puesto que todas las condiciones aparejan con su supresión la misma consecuencia, todas ellas, desde este punto de vista, son equivalentes. Así las cosas, en este caso, la causa no aparece como un hecho único sino como el conjunto de las condiciones necesarias y suficientes para la aparición de un efecto.

#### **5.4. De la resolución**

Respecto a la resolución de las reclamaciones, que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá seguir las reglas previstas en el capítulo VIII de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, según lo previsto en el diverso artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en el que se señala que el procedimiento de responsabilidad patrimonial se ajustará a lo previsto por Código Fiscal de la Federación.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Por disposición Transitoria, a partir del 1º de enero del 2006, quedo derogado el Título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 263 de dicho ordenamiento legal, por lo que las leyes

En tal contexto, podemos señalar que las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidad patrimonial deberán ser pronunciadas por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio.

Las resoluciones se fundarán en derecho y resolverán la pretensión del actor que se deduzca de su reclamación, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Pudiendo las salas corregir errores que adviertan en el derecho y examinar en su conjunto la causa de pedir, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos por las partes.

Las resoluciones deberán contener como elementos mínimos los siguientes:

1. El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida;
2. La valoración del daño o perjuicio.
3. El monto en dinero o en especie de la indemnización, explicando los criterios para su cuantificación.
4. En los casos de concurrencia, la resolución deberá razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

Si fuere el caso que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reconociera al particular el derecho a la indemnización, condenará a la autoridad responsable al cumplimiento de la obligación de indemnizar por la cantidad reconocida en dicha resolución. En tal virtud, el Estado deberá cumplir con la obligación de indemnizar en un plazo de cuatro meses, es decir, la indemnización deberá ser pagada al particular dentro del citado término perentorio, mismo que se contará a partir de que dicha resolución quede firme.

De no dar cumplimiento a la resolución dentro del término de 4 meses, el beneficiario del fallo tendrá derecho –vía incidental-, a una indemnización adicional que la Sala que haya conocido de la reclamación determinará, atendiendo al tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin perjuicio de las demás acciones que procedan conforme a la ley.

Si fuere el caso de que la resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, niegue la indemnización o que, por su monto, no satisfaga al reclamante podrá impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el propio Tribunal.

### **5.5. La reparación integral del daño**

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, señala que las indemnizaciones a cargo del Estado, derivadas de la actividad administrativa irregular, corresponderá a la reparación integral del daño y, en su caso el daño personal y moral.

Las indemnizaciones serán pagadas tomando en cuenta el orden cronológico en que se emitan las resoluciones de las autoridades administrativas. Asimismo, las indemnizaciones deberán pagarse en moneda nacional o podrá convenirse su pago en especie; la cuantificación de la indemnización se calculará tomando en cuenta la fecha en que la lesión se produjo, para el caso de que la lesión sea de carácter continuo se tomara la fecha en que cesaron sus efectos.

En tal caso, se deberá actualizar la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de cumplirse la resolución; en caso de retraso de la obligación, la indemnización se deberá actualizar a la fecha en que efectivamente se cumpla la obligación.

Cuando la indemnización fijada por la autoridad administrativa exceda del monto máximo presupuestado en un ejercicio fiscal, serán cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal, según el orden de registro cronológico en que se emitan las resoluciones de las autoridades administrativas.

El Estado podrá cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios subsecuentes, realizando una proyección de los pagos, tomando en cuenta los diversos compromisos programados en ejercicios anteriores o del que se trate; el monto de los recursos asignados en los cinco ejercicios previos al inicio del pago en parcialidades, y los recursos que previsiblemente serán asignados por este rubro en ejercicios subsecuentes.

En los casos de haberse celebrado contrato de seguro contra la responsabilidad, ante la eventual producción de daños y perjuicios, la suma asegurada se destinará a cubrir el monto equivalente a la reparación integral de la lesión patrimonial. De resultar insuficiente, el Estado continuará obligado a resarcir la diferencia respectiva. El pago de cantidades liquidadas por concepto de deducible corresponde al estado y no podrá disminuirse de la indemnización.

El cálculo del monto por daños y perjuicios materiales se realizará de conformidad con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado. (tema que será desarrollado en nuestra propuesta).

En el caso de daños personales: la indemnización se hará con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgo de trabajo, además de que el afectado tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que erogare, de conformidad con la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte, el cálculo se hará de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1915 del Código Civil Federal.

En caso de daño moral, el monto se calculará de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, tomando en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante. La indemnización por daño moral no podrá exceder del equivalente a 20, 000 veces el salario mínimo general diario vigente en el distrito Federal, por cada reclamante afectado.

En efecto, después de haber realizado la presente investigación pudimos observar varias deficiencias en la institución jurídica que se implementa, en tal virtud es que derivado de nuestro trabajo es que realizamos la siguiente:

## **PROPUESTA**

El motivo de nuestra investigación inicialmente se centró en el procedimiento para reclamar del Estado las indemnizaciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pero después de realizar nuestra investigación pudimos observar diversas inconsistencias legislativas que atentan contra la institución de la responsabilidad patrimonial, provocando que dicha figura se vuelva una norma imperfecta, ya que su manto protector se encuentra restringido a ciertos actos.

En efecto, el artículo 113 de nuestra Carta Magna establece la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que sufran los individuos en sus bienes y derechos por la actividad administrativa irregular del Estado. Ésta responsabilidad es objetiva y directa.

En este orden de ideas, después de haber analizado los dictámenes de las Cámaras del H. Congreso de la Unión, nos percatamos que el legislador pretende limitar la responsabilidad del Estado a sólo determinados actos, es decir, a los actos “irregulares”, pretendiendo justificar su actuación en el sentido de que el Estado no podría con las cargas que por indemnización tuviera que sufragar, además de proteger sólo a los particulares que sufran lesiones por la actividad administrativa -entendida como aquella actividad proveniente de los órganos del Ejecutivo Federal, es decir, la Administración Pública Centralizada y Paraestatal-, dejando fuera los actos que causen daños provenientes del legislativo y judicial.

No obstante tal aberración jurídica, en el artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se señaló que, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

En tal contexto, podemos observar con meridiana claridad que la citada ley, pretende corregir el error legislativo, situación que se puede comprobar en la exposición de motivos de la iniciativa de ley. En dicha iniciativa se pone de manifiesto que el sistema que se instaure encuentra su justificación en la teoría española de la lesión antijurídica, que funda la responsabilidad sobre el concepto de patrimonio dañado, y pone el acento sobre la relación obligacional y no sobre la conducta dañosa del servidor público. Señalando expresamente lo siguiente:

“Ahora bien, conviene subrayar que el texto constitucional aprobado, en su parte conducente señala que “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”. Sobre los conceptos “actividad administrativa irregular” y “responsabilidad objetiva y directa”, resulta recomendable apuntar lo siguiente:

Constituye un principio general de derecho público considerar que los actos administrativos se presuman válidos, legítimos y ejecutables, y que tanto los servidores públicos, como los particulares, tienen la obligación jurídica de cumplirlos. Esta precisión es importante, pues resultaría incorrecto que un ordenamiento legal hiciera alusión a la “actividad administrativa irregular del Estado”, como si este concepto se tratara de la regla general y no de la excepción. Es cierto que eventualmente se presentan “actos administrativos irregulares”; este hecho debe ser considerado como un fenómeno aislado y no como una conducta global y sistemática del Estado. Sería absurdo aceptar que haya una “actividad administrativa del Estado” que esté causando regularmente daños a los particulares y que, por ser constante o normal ese accionar, el Estado esté relevado del deber de indemnizar a los particulares lesionados.

Por otra parte, es evidente que cuando el texto constitucional hace referencia a la voz “actividad irregular”, no es con el propósito de vincularlo con el término “actividad ilícita”, sino con la obligación esencial de reparar los daños que el Estado haya causado a un particular que no tenga la obligación jurídica de soportar. En efecto, cuando se asocia la “ilicitud” con el “daño”, sobreviene o se actualiza la denominada “responsabilidad subjetiva”, noción que precisamente se ha superado con la reforma constitucional al artículo 113. El nuevo estadio a que se ha arribado es la noción de la responsabilidad objetiva y directa del Estado, en la cual no es determinante, para los efectos de configurar la responsabilidad; que el daño causado sea consecuencia de la actividad regular o irregular de los órganos estatales -conducta- sino el deber y la obligación de resarcir el propio daño -consecuencia-.

Esta interpretación jurídica consistente e integral de la nueva garantía constitucional, se establece claramente en el dictamen de esta H. Cámara de Senadores, de fecha 8 de noviembre de 2001, al señalar:

*“No pasa inadvertido a esta comisión el hecho de que en el dictamen elaborado por la Cámara de Diputados se haya precisado que “el alcance de la responsabilidad del Estado se circunscribe a la lesividad de su actividad administrativa irregular”. Dicha precisión es relevante, pues de esta manera se logra conjugar en forma por demás atinada la noción de “daños” y el concepto de “responsabilidad objetiva y directa”.*

*Lo anterior supone que siempre que la actividad del Estado cause daño a los particulares, se estará en presencia de una actividad administrativa irregular; porque lo irregular en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño en sí mismo. En este sentido, no puede calificarse como regular una actividad administrativa que, como tal, cause daños a los particulares o gobernados”.*

En consecuencia, se propone en el artículo 1º que para los efectos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se entienda por **“actividad administrativa irregular” aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tenga la obligación jurídica de soportar. Este requisito de procedencia es el que en sede doctrinal se denomina “antijuridicidad objetiva”, mismo que, a diferencia de la llamada “antijuridicidad subjetiva” que se relaciona con la conducta -contraria a derecho- causante del daño, se predica del perjuicio económico que el particular debe tolerar, en tanto existan causas de justificación que legitimen tales afectaciones en el patrimonio de los particulares”**.

Así las cosas, la ley pretende aclarar el sentido que se debe dar al término “actividad administrativa irregular”, sin embargo ¿que ocurrirá si algún estado pretendiera interpretar literalmente el texto constitucional, limitando la responsabilidad a determinados actos? Máxime que la Ley Federal no obliga a los demás estados, pues sólo se circunscribe a los entes públicos federales. Ahora nos hacemos la siguiente pregunta ¿si la institución de la responsabilidad patrimonial encuentra su fundamento en la teoría del perjuicio antijurídico, cual es el objeto de que se señale en el texto constitucional y aún en la ley el término “actividad administrativa irregular”?

En nuestra opinión, la institución de la responsabilidad del Estado no fue muy clara para las Cámaras, pues con el objeto de no dañar las finanzas públicas se pretendió limitar la actividad lesiva del Estado ha determinados actos, posteriormente la ley pretende explicar el sentido de la responsabilidad objetiva, definiendo el concepto “irregular”. Sin embargo, cabe precisar que el legislador debió poner mayor atención en el objeto que persigue la ley, el cual no debe ser el de indemnizar al particular, sino más bien, el de mejorar los servicios públicos, volviéndolos más eficientes, así como hacer valer el Estado de Derecho, respetando los derechos fundamentales en beneficio de la colectividad, que es uno de los fines primordiales del Estado. Y sólo excepcionalmente el de indemnizar al particular.

En este orden de ideas, uno de los puntos que se pretenden con nuestra investigación es la de modificar la redacción del artículo 113 constitucional, para eliminar el término “actividad administrativa irregular”, ya que la garantía patrimonial encuentra su fundamento en el daño objetivo, por lo tanto, el particular que pretenda se le indemnice, necesariamente tendrá que acreditar la lesión que sufrió en sus bienes o derechos, además de que dicho daño sea reprochable al Estado, por lo tanto, los elementos que deben concurrir para que el Estado sea responsable serán:

1. Conducta del Estado.
2. Que la ley no faculte al Estado para actuar en la forma que lo hizo, o la falta de una norma dictada con anterioridad al hecho que regule la conducta del Estado.
3. Lesión o perjuicio antijurídico.
4. Juicio de reprochabilidad al propio Estado.
5. Punición.

En este sentido, a nuestra consideración, estimamos que si el particular agota todos los elementos que constituyen la lesión antijurídica, el Estado estará obligado a indemnizar; pues si concurren dichos elementos, podemos afirmar que el particular no tenía la obligación jurídica de soportarlo.

De esta manera no se limitaría la garantía a determinados actos, haciendo más ecuánime los derechos otorgados por la Constitución General misma que establece que **todos los individuos gozan de las garantías que ella otorga**, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. Asimismo, prohíbe toda discriminación que atente **contra la dignidad humana y la que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas**.

Ahora bien, la anterior propuesta se ciñe a las modificaciones constitucionales, por lo que nuestro siguiente punto de modificaciones entorno a la responsabilidad patrimonial del Estado, se encuentra circunscrita en lo relativo a la Ley Federal de Responsabilidad, ello es así, toda vez que dicha ley es un referente para las demás que contemplan un régimen especial de responsabilidad, por lo que consideramos indispensable tener claros los procedimientos y hacer eficaz la instrumentación del instituto resarcitorio.

Como primer referente de modificaciones de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, consideramos oportuno eliminar el término de “actividad irregular”, por no tener sentido, en virtud de que si lo que se pretende es el resarcimiento de carácter objetivo del Estado, resulta inapropiado utilizar el concepto antes apuntado, pues el simple hecho de que la

responsabilidad se funde en la lesión antijurídica (patrimonio dañado) es de entenderse que el particular siempre tendrá la obligación de demostrar la afectación en sus bienes y derechos, además de que la conducta sea reprochable al Estado por no tener la obligación legal de soportarlo.

Nuestro siguiente referente de modificaciones es respecto a los daños y perjuicios que constituyen la lesión patrimonial, incluidos los personales y morales, en cuanto a la manera de determinar la indemnización y todo lo que conlleva dicha figura, por lo que señalamos lo siguiente:

### **De la Indemnización**

En cuanto al daño material, la ley no es muy clara toda vez que señala que la indemnización se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, **debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado.**

En efecto, tal criterio resulta ser vago y ambiguo, ya que se limita a marcar que los criterios a seguir son los previstos por las leyes que señala y demás disposiciones aplicables, sin realizar el más mínimo razonamiento respecto a, en que proporción o medida son aplicables. Pues en dichas leyes se prevén diversos supuestos, ha saber:

En la Ley de Expropiación en su artículo 2° prevé la posibilidad de ocupación de la propiedad privada por causa de utilidad pública, estableciendo que procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad, previa declaración del Ejecutivo Federal.

Por su parte, el artículo 10 de la citada ley, establece que el **precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.**

Por lo que respecta al Código Fiscal de la Federación, no se prevé la figura de la indemnización como tal a favor de los gobernados, sin embargo consideramos oportuno señalar los siguientes artículos:

**Artículo 17.** “Cuando se perciba el ingreso en bienes o servicios, se considerará el valor de éstos en moneda nacional en la fecha de la percepción según las cotizaciones o valores en el mercado, o en defecto de ambos el de avalúo. Lo dispuesto en este párrafo no es aplicable tratándose de moneda extranjera”.

(...)

**Artículo 17-A.** “El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las **devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar**. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo. Las contribuciones, los aprovechamientos, así como las devoluciones a cargo del fisco federal, no se actualizarán por fracciones de mes.

(...)

**Los valores de bienes u operaciones se actualizarán de acuerdo con lo dispuesto por este Artículo, cuando las leyes fiscales así lo establezcan**. Las disposiciones señalarán en cada caso el período de que se trate. Las cantidades actualizadas conservan la naturaleza jurídica que tenían antes de la actualización. El monto de ésta, determinado en los pagos provisionales y del ejercicio, no será deducible ni acreditable”.

(...)

**Artículo 22-A.** “Cuando los contribuyentes presenten una solicitud de devolución de un saldo a favor o de un pago de lo indebido, y la devolución se efectúe fuera del plazo establecido en el artículo anterior, **las autoridades fiscales pagarán intereses que se calcularán a partir del día siguiente al del vencimiento de dicho plazo conforme a la tasa prevista en los términos del artículo 21 de este Código que se aplicará sobre la devolución actualizada**.

Cuando el contribuyente presente una solicitud de devolución que sea negada y posteriormente sea concedida por la autoridad en cumplimiento de una resolución dictada en un recurso administrativo o de una sentencia emitida por un órgano jurisdiccional, el cálculo de los intereses se efectuará a partir de:

I. Tratándose de saldos a favor o cuando el pago de lo indebido se hubiese determinado por el propio contribuyente, a partir de que se negó la autorización o de que venció el plazo de cuarenta o veinticinco días, según sea el caso, para efectuar la devolución, lo que ocurra primero.

II. Cuando el pago de lo indebido se hubiese determinado por la autoridad, a partir de que se pagó dicho crédito.

Cuando no se haya presentado una solicitud de devolución de pago de lo indebido y la devolución se efectúe en **cumplimiento a una resolución emitida en un recurso administrativo o a una sentencia emitida por un órgano jurisdiccional, el cálculo de los intereses se efectuará a partir de que se interpuso el recurso administrativo o, en su caso, la demanda del juicio respectivo, por los pagos efectuados con anterioridad a dichos supuestos**. Por los pagos posteriores, a partir de que se efectuó el pago.

Cuando el fisco federal deba pagar intereses a los contribuyentes sobre las cantidades actualizadas que les deba devolver, pagará dichos intereses conjuntamente con la cantidad principal objeto de la devolución actualizada. En el caso de que las autoridades fiscales no paguen los intereses a que se refiere este artículo, o los paguen en cantidad menor, se considerará negado el derecho al pago de los mismos, en su totalidad o por la parte no pagada, según corresponda.

En ningún caso los intereses a cargo del fisco federal excederán de los que se causen en los últimos cinco años.

La devolución se aplicará primero a intereses y, posteriormente, a las cantidades pagadas indebidamente".  
(...)

Como se puede constatar, de los artículos antes transcritos no se desprende forma o criterio alguno de indemnización, sin embargo de una interpretación armónica de dichos preceptos, podemos deducir con meridiana claridad, que la aplicación de los conceptos previstos en el Código Tributario, son para el caso en que se deban actualizar las cantidades que por concepto de indemnización corran a cargo del gobierno federal, y en su caso para calcular los intereses que se hayan causado o deban causarse hasta el total cumplimiento de la obligación.

Por otro lado, tenemos los criterios de indemnización previstos en la Ley General de Bienes Nacionales, los cuales se fundan de la siguiente manera:

**Artículo 85.** "La venta de inmuebles federales que no sean útiles para destinarlos al servicio público o que no sean de uso común, se realizará mediante licitación pública, con excepción de los casos previstos en las fracciones III, IV, VI, VII, IX y XIII del artículo 84 de esta Ley, en los cuales la venta se realizará a través de adjudicación directa, previa acreditación de los supuestos a que se refieren dichas fracciones.

**El valor base de venta será el que determine el avalúo que practique la Secretaría.**

(...)

En los casos enunciados en las fracciones precedentes, sólo se mantendrá el valor base utilizado para la licitación anterior, si el respectivo dictamen valuatorio continúa vigente. Si fenece la vigencia del dictamen, deberá practicarse un nuevo avalúo".

**Artículo 90.** "En el caso de adquisiciones por vía de derecho público, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los afectados la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, y donar al afectado la diferencia que pudiera resultar en los valores. Esta donación sólo procederá a favor de personas que perciban ingresos no mayores a cuatro veces el salario mínimo general del área geográfica en la que se localice el inmueble expropiado, y que éste se estuviera utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado".

(...)

**Artículo 132. (...)**

“El monto de la enajenación no podrá ser inferior a **los valores mínimos de los bienes que, en su caso, determine la Secretaría con base en el avalúo que para tal efecto practique o mediante el procedimiento que con ese objeto establezca. La Secretaría emitirá, conforme a las disposiciones aplicables, los instrumentos administrativos que contengan los referidos valores.**

La enajenación de bienes muebles cuyo valor mínimo no hubiere fijado la Secretaría, en los términos a que se refiere el párrafo anterior, no podrá pactarse por debajo del que se determine **mediante avalúo sobre los bienes específicos que practicarán la propia Secretaría, las instituciones de crédito, los corredores públicos o los especialistas en materia de valuación con cédula profesional expedida por autoridad competente”.**

(...)

De los artículos antes transcritos se desprenden los siguientes criterios de valoración de los bienes:

1. En relación con Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se establece que se deberán tomar en cuenta los valores comerciales o de mercado.
2. La Ley de Expropiación establece que el precio que se fijará como indemnización por el bien, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.
3. El Código Fiscal de la Federación fija que para determinar el ingreso en bienes, se considerará el valor de éstos según las cotizaciones o valores en el mercado, o en defecto de ambos el de avalúo.
4. La Ley General de Bienes Nacionales determina:
  - a. Que el valor base de venta de un inmueble será el que determine el avalúo que practique la Secretaría de la Función Pública.
  - b. Podrá convenirse la entrega de bienes similares a manera de indemnización, y cuando sea procedente donar al afectado la diferencia que pudiera resultar en los valores.
  - c. El monto de la enajenación no podrá ser inferior a los valores mínimos de los bienes que, en su caso, **determine la Secretaría de la Función Pública con base en el avalúo que para tal efecto practique o mediante el procedimiento que con ese objeto establezca.**

Dicha **Secretaría** emitirá, conforme a las disposiciones aplicables, **los instrumentos administrativos que contengan los referidos valores.**

- d. La enajenación de **bienes muebles cuyo valor mínimo no hubiere fijado la Secretaría,** en los términos a que se refiere el punto anterior, no podrá pactarse por debajo del que se **determine mediante avalúo sobre los bienes específicos que practicarán la propia Secretaría, las instituciones de crédito, los corredores públicos o los especialistas en materia de valuación con cédula profesional expedida por autoridad competente.**

Así las cosas, del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se desprenden varios puntos:

1. No es obligación del particular fijar el monto por el cual se solicita la indemnización, ya que para cuantificar la indemnización por daños y perjuicios necesariamente se deberá determinar a través de los procedimientos fijados en las leyes que se señala;
2. Se deberán tomar en cuenta los valores comerciales o de mercado;
3. Se deberán tomar en cuenta los criterios previstos en la Ley de Expropiación;
4. Se deberán tomar en consideración los criterios fijados en el Código Fiscal de la Federación;
5. Se deberán tener presentes los criterios establecidos en la Ley General de Bienes Nacionales y,
6. Los demás que fijen otras leyes.

En efecto, como se puede observar de los puntos inmediatamente arriba señalados, para determinar el valor de un bien existe un común fijado en todas las leyes apuntadas, estableciéndose que el valor de una cosa se calculara a través de un avalúo o mediante el valor comercial o de mercado.

Derivado de lo anterior, irremediablemente nos tenemos que preguntar ¿Cómo podemos realizar la valuación? ¿Quién es la persona autorizada para realizar un avalúo? ¿Qué son los valores comerciales o de mercado? ¿Quién fija los valores comerciales o de mercado?

Preguntas que debemos responder interpretando sistemáticamente las normas jurídicas, razón por la cual precisamos apuntar los siguientes artículos de la Ley General de Bienes Nacionales, mismos que prevén:

**Artículo 142.** “La Secretaría emitirá las normas, procedimientos, criterios y metodologías de carácter técnico, conforme a los cuales se llevarán a cabo los avalúos y justipreciaciones de rentas a que se refieren los artículos 143 y 144 de esta Ley”.

**Artículo 143.** “Previamente a la celebración de los actos jurídicos a que se refiere el presente artículo en los que intervengan las dependencias, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y, en su caso, las entidades, corresponderá a la Secretaría dictaminar:

(...)

**VII.- El monto de la indemnización por la expropiación, ocupación temporal o limitación de derechos de dominio sobre bienes inmuebles, muebles, acciones, partes sociales o derechos que decreta el Ejecutivo Federal, tratándose tanto de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal;**

VIII.- El monto de la compensación o indemnización que, para la constitución de servidumbres, voluntarias o legales, habrá de pagarse a los propietarios de los terrenos colindantes con los inmuebles federales, si éstos son los dominantes;

IX.- El monto de la indemnización en los casos en que la Federación rescate concesiones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación;

(...)

XV.- El monto de la indemnización por concepto de reparación de los daños y perjuicios causados al erario federal por el responsable inmobiliario que no entregue a la Secretaría en el plazo que señala esta Ley, los inmuebles o áreas destinadas que se desocupen;

(...)

**XVIII.- Los demás valores que las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables señalen que deben ser determinados por la Secretaría.**

**Asimismo, la Secretaría podrá practicar todo tipo de trabajos valuatorios a nivel de consultoría, cuando se lo soliciten las instituciones públicas”.**

**Artículo 144.** “Previamente a la celebración de los actos jurídicos a que se refiere el presente artículo en los que intervengan las dependencias, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y las entidades, éstas podrán solicitar a la Secretaría, a las instituciones de crédito o a los especialistas en materia de valuación con cédula profesional expedida por autoridad competente, que determinen:

(...)

XI.- El monto de la indemnización por concepto de reparación del daño cuando en un procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad de un servidor público y su falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares;

XII.- El monto de la indemnización que se deba cubrir en concepto de daños y perjuicios a las personas afectadas en sus bienes, propiedades, posesiones y derechos por actos de autoridad, cuando medie resolución que ordene la restitución en su favor y ésta sea física o jurídicamente imposible, y

XIII.- Los demás valores cuya determinación no esté encomendada exclusivamente a la Secretaría por esta Ley u otros ordenamientos jurídicos.

Artículo 145. “Cuando con motivo de la celebración de los actos jurídicos a que se refieren los artículos 143 y 144, las dependencias, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República o las entidades deban cubrir una prestación pecuniaria, ésta no podrá ser superior al valor dictaminado. Si le corresponde a la contraparte el pago de la prestación pecuniaria, ésta no podrá ser inferior al valor dictaminado, salvo las excepciones que esta Ley establece”.

Artículo 147. “La Secretaría tendrá facultades para definir los criterios que habrán de atenderse en la determinación de los porcentajes y montos de incremento o reducción a los valores comerciales, con el fin de apoyar la regularización de la tenencia de la tierra, el desarrollo urbano, la vivienda popular y de interés social, el reacomodo de personas afectadas por la realización de obras públicas o por desastres naturales, la constitución de reservas territoriales y de distritos de riego, el desarrollo turístico y las actividades de evidente interés general y de beneficio colectivo. Para estos efectos, la Secretaría podrá pedir opinión a las dependencias y entidades involucradas”.

De los artículos transcritos podemos determinar que las indemnizaciones deberán ser fijadas por la autoridad administrativa, tomando en cuenta los avalúos que realice la Secretaría de la Función Pública, las instituciones de crédito o los especialistas en materia de valuación con cédula profesional expedida por autoridad competente.

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en su artículo 8º, señala que las indemnizaciones fijadas por autoridad administrativa que exceda el monto...; por su parte, el artículo 13 de la misma, señala que el monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley de Expropiación, Código Fiscal de la Federación, Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables; la fracción II del artículo 14 de la ley en cita, fija que en el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional calculará el monto de la indemnización; y finalmente el artículo 23, instituye que las resoluciones que dicte el TFJFA con motivo de las reclamaciones, deberá contener como elementos mínimos los siguientes:

1. El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida;
2. **La valoración del daño o perjuicio causado**, y
3. El monto en dinero o en especie de la indemnización, explicando los criterios utilizados para su cuantificación.

De lo anterior podemos determinar claramente que el particular que presente su reclamación con motivo de una indemnización no tendrá que determinar el monto líquido de la indemnización o fijar alguna cantidad en dinero, ya que ese aspecto queda en manos de las autoridades administrativas o jurisdiccionales.

Por lo tanto, los avalúos a que se refiere la ley, deberá realizarlos la Secretaria de la Función Pública, en su caso, la institución o persona autorizada; en tanto que quedara en manos del juzgador determinar el monto de la indemnización en base a los dictámenes que emita las autoridades antes señaladas.

Asimismo, de conformidad con el artículo 147 de la LGBN, la Secretaria de la Función Pública, tiene las facultades para definir los criterios que habrán de atenderse en la determinación de los porcentajes y montos de incremento o reducción a los valores comerciales, por lo que el particular tendrá la obligación de aceptar las cantidades calculadas por la autoridad administrativa o jurisdiccional. Lo anterior, sin perjudicar su derecho de inconformarse ante el propio Tribunal por la reclamación que no satisfaga la pretensión del reclamante.

Pero, en el caso de la reclamación inicial, como es posible que la autoridad tenga en todo momento la posibilidad de determinar el valor de un bien ya sea mediante avalúo o a través de los criterios que fijará para determinar el valor comercial. Acaso no resulta contradictorio con lo establecido por el artículo 12 de la ley en estudio, mismo que señala que la indemnización corresponderá a la reparación integral del daño.

Cabe definir el término “integral”, de acuerdo con lo señalado por el Diccionario de la Lengua Española, el cual establece:

**“Integral. (Del b. lat. integrālis). adj. Global, total”.**

En efecto, la reparación del daño deberá ser integral, pero como es bien sabido, los avalúos no siempre reflejan el valor real de un bien, entendiéndolo a éste último como la erogación efectiva que realizó un particular para adquirir determinada cosa.

Es decir, hay ocasiones en que los avalúos determinan una cantidad, pero por la ubicación del bien, el valor de uso, el valor de cambio, la oferta y la demanda del bien, suele distorsionarse el valor determinado por el avalúo, ya que el valor que refleja éste regularmente es distinto al valor de intercambio del bien.

Bajo tal circunstancia, consideramos que si bien es de gran utilidad realizar un avalúo para determinar el precio de una cosa, también los es que para efectos del cálculo de la indemnización por responsabilidad patrimonial, deberá tomarse en cuenta, en su caso el valor de intercambio que tenía el bien cuando fue adquirido, en comparación con el avalúo en donde se explicaran las características del bien y el detrimento del bien, así como las mejoras o arreglos realizados al bien con el objeto de mejorar su funcionamiento o uso, todo ello con el objeto de determinar el valor real de la cosa en el momento en que se causó el daño, y que servirá también de base para calcular su actualización hasta que efectivamente se realice la indemnización.

Para el caso de que no se tuviera un precio respecto al valor de intercambio cuando el bien fue adquirido, se tomará como valor de intercambio el que tenía en el momento en que se cometió la lesión patrimonial. Con lo que eliminaríamos lo establecido en relación con el valor comercial o de mercado, siendo más acorde el instituto resarcitorio el establecido como valor de intercambio que a nuestra consideración resulta más apto para calcular el precio de una cosa. Lo que traería como consecuencia un verdadero cálculo integral de la indemnización.

Máxime que el valor de mercado ya no estaría supeditado a los criterios que establezca la Secretaría de la Función Pública, sino al valor que ha impuesto la propia sociedad ha un determinado bien en determinado lugar o por la necesidad del servicio, que tomarían las características reales del mercado, entendido éste en términos económicos.

Finalmente consideramos que todo este procedimiento debería ser realizado en sede administrativa, principalmente por la Secretaria de la Función Pública quien cuenta con los recursos y elementos necesarios para determinar dichos cálculos. Situación que fundamentaremos debidamente más adelante.

Por lo que respecta a los daños personales a nuestra consideración no hay duda de la forma en que se deberán realizar los cálculos, toda vez que la Ley Federal del Trabajo establece de manera clara el tipo de lesiones que puede sufrir una persona y los porcentajes y formas de indemnización para cada supuesto, señalando que cuando los riesgos se realicen pueden producir: incapacidad temporal; incapacidad permanente parcial; incapacidad permanente total; y la muerte.

Asimismo, establece que la incapacidad temporal es la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilita parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo. La Incapacidad permanente parcial es la disminución de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar. La incapacidad permanente total es la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida.

En este orden, la citada Ley del Trabajo señala que las personas que sufran un riesgo de trabajo tendrán derecho a: asistencia médica y quirúrgica; rehabilitación; hospitalización, cuando el caso lo requiera; medicamentos y material de curación; los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios; y una indemnización.

Así, en armonía con lo señalado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la indemnización se calculara en base a los dictámenes médicos correspondientes, además, el reclamante tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos correspondientes.

No obstante lo anterior, llama la atención que la Ley de Responsabilidad del Estado señale en su artículo 14, fracción III, que en caso de muerte, el calculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1915 del Código Civil Federal, mismo que señala:

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

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

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

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

En efecto, como se puede observar del artículo antes transcrito, señala que la reparación del daño consistirá en el restablecimiento de la situación anterior o el pago de daños y perjuicios. Pero cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo.

En tal circunstancia, es que radica nuestra propuesta en este rubro en el sentido de que consideramos inoportuno señalar el artículo 1915 del Código Civil Federal, si dicho artículo nos envía de nueva cuenta a la Ley Federal del Trabajo, por lo que consideramos que la remisión deberá ser directamente a dicha ley para evitar confusiones, o simplemente impedir la concurrencia de leyes cuando una señala la aplicación de otra, y que ésta a su vez nos remite a otra en lo que se contempla la conducta que se pretende reglamentar, pues consideramos más oportuno señalar directamente la ley que contiene expresamente los supuestos que se pretenden regular.

Por otro lado, en lo relativo a las *indemnizaciones por daño moral*, tenemos que el artículo 12 de la ley resarcitoria establece que la indemnización corresponderá a la reparación integral del daño y, en su caso por el **daño** personal y **moral**. Así, el artículo 14, fracción II, de dicha ley, establece las indemnizaciones por este concepto, señalando que la autoridad administrativa o jurisdiccional, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

Asimismo, señala que las indemnizaciones en ningún caso podrá exceder al equivalente a 20, 000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. Pues bien, el concepto que se estudia lo consideramos adecuado por una parte, ya que la ley no sólo protege los bienes materiales, sino que además reconoce que un individuo puede sufrir daño moral, en virtud de que a una persona no sólo se le puede causar daños económicos o corpóreos, sino también lesiones intangibles o incorpóreos, máxime que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial establece la indemnización cuando el Estado cause daños en los derechos de los particulares.

Así, por otra parte, consideramos inconveniente la redacción de la fracción en estudio, toda vez que dicho punto establece que el cálculo de la indemnización se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el Código Civil Federal, **debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.**

Bajo tal criterio, es que podemos observar con meridiana claridad que la ley de responsabilidad en estudio, obliga al reclamante a aportar dictámenes periciales para calcular el daño moral. Asimismo, del análisis que se realice a la citada ley de ninguna manera se pueden advertir los criterios a seguir para determinar o acreditar el daño moral. Lo que nos lleva a pensar que la presentación de dichos dictámenes es con el objeto de comprobar la lesión moral sufrida, y que posteriormente servirán para cuantificar el daño.

No obstante tal situación, en el dictamen realizado por la Cámara de Diputados respecto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, señaló *“En los casos, como daños personales y morales, deberán tomarse en cuenta los dictámenes médicos y periciales para comprobar los daños o lesiones patrimoniales recibidos y calcular el pago de las indemnizaciones correspondientes”*.

Cabe apuntar también que el artículo 22 de la ley traída a estudio, establece la necesidad del reclamante de probar la lesión que no tiene obligación jurídica de soportar. Por su parte, el diverso 21, señala que el daño deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios:

1. En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y
2. En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

Así las cosas, como pudimos observar de los párrafos precedentes, de ninguna manera se puede identificar los criterios a seguir para determinar la existencia del daño moral, pues los elementos señalados para acreditar la lesión son en relación con los daños materiales o personales, mismos que por sus características pueden ser perfectamente determinados, pero ¿que pasa con los daños morales? siendo que estos son intangibles y la doctrina a sido unánime en determinar que subjetivamente es imposible acreditar una lesión moral.

Por esta razón y en base a lo establecido en el artículo 9 de la ley que se comenta, consideramos necesario examinar el daño moral previsto en la legislación civil aplicándolo a nuestra materia, que más que una propuesta de modificación, es un criterio que se propone con el objeto de que el juzgador cuente con una base para poder determinar la existencia del daño moral y su cuantificación.

En este sentido, podemos señalar que el daño o perjuicio moral es una lesión o perjuicio extrapatrimonial que, en principio, por su naturaleza no tiene carácter económico. Tradicionalmente se ha afirmado que mientras la moral garantiza la libertad interna del hombre, el derecho es una garantía de la libertad en las relaciones externas de éste, por lo que al daño moral se le ha identificado con la lesión sufrida por la víctima en sus valores, tales como el honor, la honra, los sentimientos, las afecciones y las creencias.

Por su parte, el artículo 1916 del Código Civil Federal expresa que por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien, en la consideración que de sí misma tienen los demás y que se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

En este sentido, se ha determinado que el daño moral suele ser difícilmente reparable. Al cuestionar a esta disposición legal que contempla a la reparación por daño moral, algunos tratadistas señalan que jamás podrá traducirse en dinero un valor no material.

Es por ello que el derecho no ha encontrado otra forma de lograr una satisfacción para la víctima o sus herederos y una sanción para el culpable, que condenarlo a una suma de dinero.

Sin embargo, otros juristas replican que se cometería una mayor injusticia si ante la imposibilidad de una reparación perfecta, el derecho no impusiera por lo menos una reparación imperfecta, como llaman a la prevista en el artículo 1916 que se examina.

Máxime que, subrayan, en ciertos casos la indemnización pecuniaria puede proporcionar a la víctima satisfacciones que compensen los daños morales sufridos.

Como se advierte, el daño moral es de difícil reparación, pues en opinión generalizada de la doctrina los valores extrapatrimoniales de la persona una vez que han sido lesionados, jamás podrán ser devueltos a su estado original, sin embargo, el artículo 1916 del citado código reconoce al perjudicado el derecho de reclamar una indemnización en dinero, con independencia de la responsabilidad proveniente de cualquier daño material causado paralelamente.

Conforme a esa norma jurídica, el monto de la indemnización lo determinará el Juez en función de los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Ahora bien, como pudimos observar el daño moral ha sido estudiado ampliamente tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, en la que se ha llegado a la conclusión de que es muy difícil determinar su existencia, ya que para lo que algunos puede ser ofensivo o lesivo, para otros no. En este sentido, estimamos preciso señalar los siguientes criterios:

**“DAÑO MORAL, PRESUNCIÓN DE EXISTENCIA POR LA ILEGÍTIMA AFECTACIÓN A LA LIBERTAD, INTEGRIDAD FÍSICA O PSÍQUICA DE UNA PERSONA, CONFORME A LA PARTE FINAL DEL ARTÍCULO 1916 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.** Del artículo 1916 y del diverso 1916 Bis, vigente hasta el 19 de mayo de 2006, que lo complementa, ambos del Código Civil para el Distrito Federal, se advierte que en caso de la llamada responsabilidad subjetiva, por la realización de un hecho ilícito, tendrá lugar la reparación del daño moral. Además, el sentido literal de la parte final del citado artículo 1916 lleva a establecer que el daño moral se presume cuando está acreditada la afectación ilegítima de los atributos de la personalidad como la libertad y la integridad física o psíquica, de modo que demostrado el hecho ilícito consistente en la afectación a la integridad física, se presume que se produjo el daño moral. Por tanto, si se demuestra que se sufrieron lesiones como consecuencia de un ilícito y, por ende, la afectación a la integridad física o psíquica, opera la presunción de existencia del daño moral causado, sin que pueda exigirse la determinación exacta del detrimento sufrido o de la intensidad de la afectación”.<sup>1</sup>

**“DAÑO MORAL EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO. PRUEBA DEL.** Desde el punto de vista subjetivo, la prueba de la existencia del daño moral sería imposible, en virtud de que atendiendo a la posición irreconciliable de posturas habida entre actor y demandado, éstos nunca coincidirían en cuando a si un bien moral está o no verdaderamente conculcado, pues habrían tantos criterios subjetivos sobre la actualización y certeza del daño y de su gravedad, como individuos se expresaran al respecto. En cambio, desde el punto de vista objetivo, el accionante no tiene por qué demostrar ante el juzgador la intensidad o la magnitud del daño internamente causado, sino que el daño moral será justificado desde el momento en que se acredite la ilicitud de la conducta y la realidad del ataque, lo que igualmente demostrará la vinculación jurídica entre agresor y agraviado. La legislación mexicana adopta la comprobación objetiva del daño moral y no la subjetiva, como se advierte en la parte conducente de la exposición de motivos del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en relación con el artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal”.<sup>2</sup>

A partir de esas bases, para llevar a cabo la reparación se tiene que acatar el imperativo que se precisa en el artículo 1916, cuarto párrafo, del Código Civil Federal, en el sentido de que el monto de la indemnización lo determinará el Juez con base en los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

---

<sup>1</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Registro No. 173059; Localización: Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; XXV, Marzo de 2007; Página: 1661; Tesis: I.3o.C.594 C; Tesis Aislada; Materia(s): Civil

<sup>2</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Registro No. 174916; Localización: Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; XXIII, Junio de 2006; Página: 1147; Tesis: I.7o.C.71 C; Tesis Aislada; Materia(s): Civil

Ahora bien, por lo que respecta a la figura materia de nuestro trabajo, nos señala que la indemnización procederá por los daños que sufran los particulares en sus bienes o **de rechos**, cuando no tienen obligación jurídica de soportarlo.

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidad, nos señala la obligación de demostrar la lesión o daño moral, señalando la necesidad de aportar dictámenes médicos y periciales que demuestren la existencia de una lesión moral.

Pues es el caso, que como pudimos observar en párrafos precedentes, no es indispensable colmar tal exigencia, pues basta demostrar los daños materiales para que en determinado momento se pueda acreditar la lesión moral.

No debe pasar inadvertido que la ley también considera el resarcimiento del daño cuando se afecten los derechos, ¿pero cuales son esos derechos? a saber, los establecidos en la Norma Fundamental, mismos que fueron tratados en el Capitulo III de nuestra investigación.

Así las cosas, debido a que el daño moral no se puede acreditar de la misma manera que el daño material o las lesiones personales que sufra un sujeto físicamente, es que consideramos que se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

1. Conducta del Estado.
2. Que la ley no faculte al Estado para actuar en la forma que lo hizo, o la falta de una norma dictada con anterioridad al hecho que regule la conducta del Estado.
3. La existencia de un derecho fundamental (bien jurídicamente tutelado).
4. En su caso la lesión material que tenga como consecuencia el perjuicio moral.
5. Juicio de reprochabilidad al Estado.
6. Punición.

En efecto, se consideran dichos elementos, en virtud de que para que pueda hablarse de una daño moral, necesariamente tendrá que existir una acción del Estado, que dicha acción no se encuentre tipificada en una ley dictada con anterioridad al hecho; la existencia de un bien

jurídicamente protegido por la ley; de existir un daño material, se deberá tomar en cuenta para considerar la restricción o violación del bien jurídicamente tutelado; que el daño o limitación del derecho sea reprochable al Estado y, la punición consistente en la indemnización líquida y en dinero que minimice la lesión moral sufrida por la violación de un derecho.

Sirve de sustento a lo anterior los siguientes criterios sustentados por los Tribunales de la Federación, que señalan:

**“DAÑO MORAL. LO CONSTITUYE EL DOLOR FÍSICO PRODUCIDO POR UNA LESIÓN ORGÁNICA DERIVADA DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA, BASTANDO ACREDITAR LA EXISTENCIA DE AMBAS PARA QUE PROCEDA LA ACCIÓN DE REPARACIÓN.** El Código Civil para el Distrito Federal contempla un sistema de responsabilidad civil que abarca la responsabilidad contractual y la **responsabilidad extracontractual**. La primera de ellas supone la transgresión de un deber de conducta impuesto en un contrato; la segunda, también llamada aquilinada, responde a la idea de la producción de un daño a otra persona por haber transgredido el genérico deber *neminem laeder*, es decir, el de abstenerse de un comportamiento lesivo para los demás. Esta última, a su vez puede ser subjetiva si se funda exclusivamente en la culpa, y **objetiva, cuando se produce con independencia de toda culpa**, de manera que, en el primer caso, el sujeto activo realiza un hecho ilícito que causa un daño al sujeto pasivo, y en el segundo, **obra lícitamente pero el daño se produce** por el ejercicio de una actividad peligrosa o por el empleo de cosas peligrosas, razón por la cual también se conoce a la responsabilidad objetiva como responsabilidad por el riesgo creado, misma que legalmente está prevista en el artículo 1913 del Código Civil para el Distrito Federal. Un común denominador de ambos tipos de responsabilidad, según se deriva de las ideas y del texto legal anteriores, es el **daño, entendido éste como toda lesión de un interés legítimo, y puede ser de carácter patrimonial, cuando implica el menoscabo sufrido en el patrimonio por virtud de un hecho ilícito, así como la privación de cualquier ganancia que legítimamente la víctima debió haber obtenido y no obtuvo como consecuencia de ese hecho, o moral, en el supuesto de que se afecten los bienes y derechos de la persona de carácter inmaterial, es decir, cuando se trate de una lesión sufrida por la víctima en sus valores espirituales, como el honor, los sentimientos y afecciones diversas.** En consecuencia, la interpretación teleológica, literal y sistemática de los artículos 1916 y 1916 Bis del mismo ordenamiento sustantivo civil, lleva a colegir que **tratándose de la acción de reparación de daño moral en contra de quien haya incurrido en responsabilidad objetiva, basta acreditar la existencia de esta última, prescindiendo de la ilicitud del hecho u omisión generadoras del daño, aunada a la demostración de que esa responsabilidad objetiva se tradujo en la afectación de cualquiera de los bienes y derechos de la persona tutelados** y señalados de manera enunciativa, ergo, no limitada, en el primero de los dispositivos legales invocados. **Esto último, es necesario porque el hecho de que se establezca la obligación de reparar el daño moral supone que éste se ha causado, y ello requiere ser acreditado puntualmente, lo cual tocará apreciar en cada caso al juzgador con vista a la causa eficiente del daño y al bien jurídico involucrado.** Así, en el caso en que resulta lesionado el sujeto pasivo u ofendido por el sujeto activo, tratándose de las actividades o mecanismos a que se refiere el artículo 1913 del Código Civil, o sea, de la **responsabilidad objetiva, y esa lesión consiste en una fractura de una pierna, por ejemplo, resulta evidente que el individuo que la sufre resiente un dolor físico o *pretium doloris* que es un indudable daño moral en tanto implica una afectación a los aspectos físicos o a la integridad física de la persona, máxime cuando se requiere de una o varias intervenciones quirúrgicas que, per se, son susceptibles de infringir nuevas molestias corporales o de incrementar el dolor, o cuando siendo necesaria una primera operación de esa naturaleza no se practica inmediatamente con la consiguiente prolongación del sufrimiento orgánico, por lo que, en tal supuesto, será suficiente comprobar la existencia de la lesión como resultado de la conducta del agente. Ese dolor orgánico producido por la lesión referida también**

puede implicar un daño psicológico, así sea temporal, toda vez que quien lo resiente experimenta un sufrimiento íntimo susceptible de provocar angustia, temor, ansiedad, de manera que también es factible la observación de otra vertiente del daño moral, al conculcarse los sentimientos del individuo”.<sup>3</sup>

**“HONOR Y REPUTACIÓN COMO DERECHOS DE LA PERSONALIDAD. CUANDO SE RECLAMA EN JUICIO LA INDEMNIZACIÓN CORRELATIVA POR EL DAÑO MORAL OCASIONADO, NO DEBE DEMOSTRARSE SU EXISTENCIA, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, SINO EN TODO CASO LOS ACTOS MATERIALES IMPUTADOS A QUIEN SE ATRIBUYE SU AFECTACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA).** El honor y la reputación, son cualidades inherentes a la persona conforme lo establece el artículo 76, en su numeral 1, del Código Civil para el Estado de Puebla, al identificarlos como integrantes de los derechos de la personalidad, y su violación, en términos del arábigo 1958 del propio código sustantivo genera el derecho a reclamar el daño moral ocasionado. **Por tanto, cuando se pretenda en juicio el pago de la indemnización correlativa, no debe considerarse como un elemento objetivo a demostrar la existencia de los citados atributos o que éstos fueran reconocidos por la sociedad antes y después del acto que motiva su afectación, al que se considera fuente de responsabilidad exigida, salvo prueba en contrario, ya que las indicadas cualidades son consustanciales a la persona misma y lo único que, en todo caso, debe ser objeto de demostración en la justificación de esta acción, son los actos materiales imputados a quien se atribuye su afectación y que pudieran traer como consecuencia la transgresión de tales derechos.**<sup>4</sup>

Derivado de lo anterior, es razonada nuestra consideración en el sentido de que no es un elemento indispensable para la demostración del daño moral la exhibición de los dictámenes que señala la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuando se tienen elementos suficientes para presumir la afectación de un derecho, por lo que deberán considerarse para acreditar tal lesión los ocasionados materialmente.

Por otra parte, para determinar la cuantificación de los daños morales, el juzgador tendrá que tomar en cuenta que el tope máximo indemnizatorio es de 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por lo que dentro de ese rango deberá imponer la sanción, graduando la magnitud del daño provocado al bien jurídicamente tutelado, el tiempo que en mayor o menor medida se ocasiono, las afecciones que ocasiono por la violación de los derechos, así como todos los demás elementos que indiquen una posible agravante o atenuante de la conducta, en el sentido de en que grado tenía que soportar determinado daño y que por alguna cuestión se excedió la molestia sin fundamento legal.

---

<sup>3</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Registro No. 175977; Localización: Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; XXIII, Febrero de 2006; Página: 1795; Tesis: I.3o.C.533 C; Tesis Aislada; Materia(s): Civil.

<sup>4</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Registro No. 178448; Localización: Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; XXI, Mayo de 2005; Página: 1467; Tesis: VI.2o.C.416 C; Tesis Aislada; Materia(s): Civil

## Del Procedimiento

Como ya lo habíamos apuntado anteriormente, con nuestra presente investigación proponemos modificar el procedimiento previsto para el trámite de las reclamaciones que por responsabilidad patrimonial se generen, principalmente en lo relativo a la competencia de la autoridad resolutora.

En efecto, como lo señalamos en el capítulo V de nuestro trabajo, las reclamaciones por responsabilidad patrimonial deberán presentarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a petición de parte, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo cumpliendo los requisitos apuntados en la misma; además que el procedimiento se debe ajustar a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en la vía jurisdiccional.

En tal virtud, es inconcuso que la competencia exclusiva para conocer de las reclamaciones de responsabilidad son del órgano jurisdiccional, tal y como lo confirma la siguiente tesis sustentada por los Tribunales de la Federación, que señala:

**“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO MÉDICO DEFECTUOSO. CORRESPONDE CONOCER DE LA RECLAMACIÓN RELATIVA AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.** El artículo 4o. de la Constitución Federal que consagra el derecho a la salud, entre otras finalidades contempla el disfrute de los servicios de salud y de asistencia social que deben proporcionar las dependencias y entidades del Estado de manera regular, adecuada, eficiente y oportuna, de ahí que cuando el particular no obtenga aquello a lo que tiene derecho y la administración no provea lo que está obligada, como en el caso de un defectuoso servicio médico, aquél se encuentra obligado a responder por los daños que cause a los bienes y derechos de los particulares en términos del artículo 113, in fine, de la Norma Suprema. Así, la reclamación que al respecto plantee un particular, se vincula con la posible responsabilidad de un ente público que conforme lo establece el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, corresponde conocer al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.<sup>5</sup>

Así las cosas, pero ¿que ocurre si la resolución de dicha reclamación no es favorable al particular o no satisface su pretensión? En éste caso la ley señala como autoridad competente para conocer de dichas impugnaciones al propio Tribunal.

---

<sup>5</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Registro No. 175452; Localización: Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; XXIII, Marzo de 2006; Página: 2104; Tesis: I.4o.A.512 A; Tesis Aislada; Materia(s): Administrativa.

No obstante tal competencia, a nuestro criterio es violatorio de la garantía prevista en el artículo 17 de la Carta Fundamental, la cual establece los principios de justicia pronta, completa e imparcial.

Principios que no se cumplen cabalmente, ya que como lo ha establecido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del criterio jurisprudencial que enseguida se transcribe, definiéndolos de la siguiente manera:

**“ACESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.** La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: **1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes;** **2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado;** **3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido;** y, **4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.** Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que **las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales”.**<sup>6</sup>

En este orden de ideas, consideramos que en la especie no se cumple con dicho imperativo de justicia ya que por una parte la ley motivo de investigación, señala la competencia del órgano materialmente jurisdiccional para conocer y resolver la reclamación de responsabilidad, pero contra dicha resolución, se vuelve a señalar la competencia del mismo Tribunal, lo que trae como consecuencia que no se cumpla con los principios de justicia pronta, completa e imparcial ya que la ley contempla la posibilidad de que el juzgador se vuelva juez y parte en un proceso.

---

<sup>6</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Registro No. 171257; Localización: Novena Época; Instancia: Segunda Sala; XXVI, Octubre de 2007; Página: 209; Tesis: 2a./J. 192/2007; Jurisprudencia; Materia(s): Constitucional.

Máxime, que el criterio jurisprudencial antes citado en su última parte señala que las autoridades judiciales o materialmente jurisdiccionales, se encuentra obligadas a observar la totalidad de los principios de justicia, quienes tienen las facultades necesarias para resolver los conflictos suscitados entre diversos sujetos de derecho, lo que quiere decir que resolverán las controversias suscitadas entre dos o más personas, que al acudir al órgano justiciero se forma la trilogía procesal, en donde una parte hará valer su pretensión y la otra sus excepciones, siendo el juez quien resuelva lo conducente.

Lo que en el caso a estudio no ocurre, toda vez que la reclamación es emitida por el Tribunal, pero, si se controvierte dicha resolución, el juzgador se vuelve parte, pero a la vez también juez, porque la ley le otorga facultades de juzgador en la vía jurisdiccional.

Por esta razón es que proponemos que la reclamación inicial sea presentada ante la Secretaría de la Función Pública o el superior jerárquico de la responsable del daño.

Así, al otorgar competencia a la Secretaría de la Función Pública, en virtud de que es el órgano encargado de expedir las normas que regulan los procedimientos de control de la Administración Pública Federal, tal y como se planteó inicialmente en la Iniciativa con Proyecto de Decreto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, presentada el 24 de septiembre de 2002 por Senadores del H. Congreso de Unión.

En este orden de ideas, se plantea que el procedimiento para presentar y tramitar las reclamaciones sea de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y en forma supletoria por lo señalado en la legislación común.

Así las cosas, con el planteamiento claro de los procedimientos tanto administrativos como jurisdiccionales, se obtendría como beneficio disminuir la carga de trabajo del Tribunal, y se tornaría más especializada la materia resarcitoria, ya que la secretaria cuenta con elementos y mecanismos especializados para poder realizar el cálculo para cuantificar el daño, además que el término de respuesta sobre la reclamación sería más corto, sin menoscabar que el órgano jurisdiccional continuaría con competencia para conocer de los juicios que se promuevan en

contra de las resoluciones que emita la Secretaría de la Función Pública en la reclamación por responsabilidad del Estado, de acuerdo con las leyes que establecen el Juicio Contencioso Administrativo.

Asimismo, con la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de las resoluciones por las reclamaciones de indemnización, se propone la creación de una Sala Regional Especializada en Materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, con competencia en toda la república, la que tramitará y resolverá los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas en la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, y además se podrían incluir los juicios que por responsabilidad de los servidores públicos se tramiten ante el propio Tribunal, toda vez que son materias afines.

En efecto, la creación de dicha Sala, haría más eficiente y efectiva la tramitación de juicios en materia de resarcimiento del daño por parte del Estado, ya que dichos procesos se verían beneficiados por la rapidez de su resolución y que el órgano jurisdiccional tendría la especial atención de sólo la materia de responsabilidades, dando debido cumplimiento al principio fundamental de impartición de justicia pronta, completa e imparcial prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además que la creación de una Sala especializada no sería algo nuevo, ya que por ACUERDO G/17/2008, emitido por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de cinco de marzo de 2008, se acordó la creación de una Sala Regional en Materia de Propiedad Intelectual, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 2008.

## CONCLUSIONES

**Primera:** La soberanía nacional reside esencialmente y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del y se instituye para beneficio de éste. A su vez, el pueblo mexicano se encuentra constituido en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Segunda:** El pueblo mexicano ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión, cuando se está en presencia de competencia federal. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por mandato constitucional, no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, como lo es el caso de la suspensión de garantías de todo el territorio nacional o una región en específico, y las relativas a las facultades extraordinarias para legislar previstas en la propia Constitución.

**Tercera:** El Poder Ejecutivo Federal se encuentra depositado en un solo individuo que se denomina “Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”. Entre las facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal se encuentran las de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, nombrar y remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

**Cuarta:** La Administración Pública Federal se encuentra organizada en Administración Centralizada y Paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

**Quinta:** El Estado para llevar acabo sus funciones necesariamente deberá de materializarlo a través de actos, mismos que deberán de cumplir determinados requisitos para que puedan tener plena validez y eficacia, por lo que podemos definir al acto administrativo como aquella acción unilateral y externa que es desarrollada por la Administración Pública, en ejercicio de una potestad legal capaz de crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir derechos u obligaciones, la que gozara de la presunción de validez, tipicidad, normatividad, publicidad, será ejecutorio y ejecutivo, y deberá respetar los principios constitucionales, fundando y motivando cada actuación que irrogue molestias al gobernado.

**Sexta:** El Estado a través de esa actividad de imperio puede llegar a ocasionar lesiones al gobernado en sus bienes o derechos en los que no tiene la obligación jurídica de soportarlo por no existir fundamento o causa legal que pueda justificar tal acto lesivo, por lo que, con la reforma al artículo 113 Constitucional es incorporada la figura jurídica de la responsabilidad Patrimonial del Estado.

Con está reforma se pretende que el Estado sea responsable directo de los daños que se causen a un individuo en ejercicio de sus facultades de imperio, atendiendo al daño causado, lo que quiere decir, que la responsabilidad ya no dependerá del actuar legal o ilegal, doloso o culposo, del servidor público, pues sólo bastara que se compruebe la acción u omisión del órgano del Estado y la lesión recibida para que se tenga derecho a la reparación del daño y, por consiguiente ser objeto de indemnización, sin la necesidad de identificar al servidor público que hubiere ocasionado tal daño. Ésta reforma encuentra su origen en la teoría española, conocida como la “teoría del perjuicio antijurídico”, en donde, destaca la lesión antijurídica que se ocasiona a un gobernado ya sea en sus bienes o derechos. Es un perjuicio en cuanto a que se ha generado un daño; y es antijurídico, por no existir norma legal expresa que obligue a soportar dicho daño.

**Séptima:** La responsabilidad es directa, ya que para efectos de la reparación o indemnización del daño por parte del Estado, no se necesita acreditar la falta o culpabilidad de los servidores públicos implicados, sino la demostración de que el hecho o acto material, es consecuencia de la actividad del Estado, y por consiguiente imputable a éste. Por lo tanto, en este caso es necesario demostrar la relación causal entre la actividad lesiva del Estado y el daño efectivamente producido en los bienes o derechos del gobernado que no tenga la obligación jurídica de soportarlo.

**Octava:** La responsabilidad es objetiva porque la reclamación ya no dependerá de un actuar doloso o ilegal; es decir, al margen de que la conducta del servidor público haya sido lícita o ilícita, regular o irregular, legítima o ilegítima, la lesión causada deberá ser indemnizada. Esto significa que el daño constituye un perjuicio antijurídico, lo cual no implica la antijuricidad de la conducta del agente que causó el daño, sino el perjuicio antijurídico en sí mismo. En otras palabras, por el simple hecho de haber causado un daño que el particular no tiene la obligación de soportar, el Estado será responsable.

**Novena:** Ésta reforma ha sido muy importante, ya que los particulares no contaban con un medio eficaz para lograr el resarcimiento de los daños ocasionados en sus bienes y derechos por los servidores públicos que actuaban en nombre del Estado, pues sólo se contaba con los medios establecidos en el derecho civil, específicamente en el artículo 1927 del Código Civil Federal (actualmente derogado), en donde se establecía la responsabilidad subsidiaria del Estado. En tal circunstancia, para poder pedir el resarcimiento de los daños ocasionados por el Estado a través de la función administrativa, era necesario, en primer momento presentar una denuncia o queja ante el órgano interno de control de la dependencia de que se trate, la cual, iniciaría un procedimiento de responsabilidad administrativa en contra del servidor público.

Así, el denunciante, debería acreditar que el servidor público no cumplió con sus funciones y obligaciones en el desempeño de su cargo, puesto o comisión público, ya que dejó de cumplir con los principios de legalidad, imparcialidad, honradez, lealtad y eficacia, una vez substanciado tal procedimiento, de encontrarse culpable se le podría apercibir, amonestar, suspender en el empleo, destituir del cargo, imponer multa o inhabilitar en el servicio público.

De esta forma, se podría reclamar del servidor público el resarcimiento del daño, a través de una indemnización en la vía civil, y si fuere el caso de que el servidor público se encontrara imposibilitado a cubrir la indemnización o parte de ella, entonces sí se le podría reclamar al Estado el pago de los daños, es decir, la responsabilidad del Estado era subsidiaria.

**Décima:** La garantía consignada en el artículo 113 Constitucional es una norma imperfecta, toda vez que su manto protector se limita a beneficiar a los particulares que vean lesionado sus bienes o derechos por la actividad administrativa del Estado, entendida ésta en términos del artículo 90 de la propia Carta Magna.

**Décimo Primera:** No obstante las buenas intenciones del legislador federal, nos encontramos que en la reforma constitucional insertó conceptos que nada tienen que ver con la responsabilidad objetiva y directa. En efecto, el constituyente señaló que el Estado es responsable de los daños y perjuicios que con su actuación administrativa irregular ocasione a los gobernados.

Así, con dicho concepto crea una condición objetiva de punibilidad para acreditar la lesión antijurídica, pues si el Estado ocasiona daños al particular, no podrá solicitar indemnización por dicho concepto, si tal agravio no fue consecuencia directa de su actividad administrativa irregular.

**Décimo Segunda:** La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pretendió aclarar el alcance del concepto actividad administrativa irregular, definiéndola como aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Pero lo cierto es que el parlamentario pretendió limitar la garantía a determinados actos, tal y como se constató en los dictámenes legislativos de la reforma constitucional, por lo que la citada ley resulta inconstitucional, ya que excede a la norma fundamental de la cual deriva.

**Décimo Tercera:** Los procedimientos para determinar la responsabilidad del Estado, son complejos, por no estar perfectamente definidos en la ley reglamentaria, lo que trae como consecuencia la imposibilidad de comprobar el daño y, determinar la cuantía de la lesión ya sea material, personal o moral.

**Décimo Cuarta:** La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece dos procedimientos como competencia de un mismo órgano jurisdiccional, violando la garantía prevista en el artículo 17 de la Constitución Federal, la que señala los principios de la impartición de justicia pronta, completa e imparcial. Lo que trae como consecuencia que en determinado momento el juzgador se convierta en juez y parte a la vez. Además que en nuestro sistema jurídico no se establece la duplicidad de juicios ante un mismo órgano jurisdiccional, en estricto cumplimiento de la debida impartición de justicia.

**Décimo Quinta:** La regulación de los procedimientos previstos en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es insuficiente, además de que dicha ley no cumple con el objetivo de ser complementaria de las leyes que contienen un régimen especial de responsabilidad patrimonial.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel y Otros.** *Ley Federal de Procedimiento administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. COMENTADAS: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 7ª ed., México, Editorial Porrúa, 2003, ISBN 970-07-4219-9.
- Afonso da Silva, José,** *Aplicabilidad de las normas constitucionales*, [en línea], 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, Serie Doctrina Jurídica (Núm. 149), Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1000>, ISBN 970-32-0572-0.
- Aguiló, Joseph.** *Sobre la Derogación. Ensayo de Dinámica Jurídica*, 2ª ed., México, Distribuciones Fontamara, 1999, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, ISBN 968-476-238-0.
- Arroyo Herrera, Juan Francisco.** *Régimen Jurídico del Servidor Público*, 4ª ed., México, Editorial Porrúa, 2004. Acervo General, ISBN 9700748529.
- Astudillo Ursúa, Pedro.** *Lecciones de Historia del Pensamiento Económico*, 11ª ed., México, Editorial Porrúa, 2000, ISBN 970-07-1184-6.
- Becerra Bautista, José.** *El Proceso Civil en México*, 16ª ed., México, Editorial Porrúa, 1999.
- Bidart Campos, German J.** *El Derecho de la Constitución y su fuerza Normativa*, 1ª ed., México, 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, ISBN 970-32-0273-X.
- Blanco, Víctor.** *La Normatividad Administrativa y Los Reglamentos en México: una visión desde la Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*, 1ª ed., México, D.F., Distribuciones Fontamara, 2006, ISBN 9684765827.

**Burgoa O., Ignacio.** *El Juicio de Amparo*, 36ª ed., México, Porrúa, 1999, ISBN 970-07-1711-9.

**Carbonell, Miguel.** *Los Derechos Fundamentales en México*, [en línea] 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, Serie Doctrina Jurídica (Núm. 185), Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1408>, ISBN 970-32-1580-7.

**Carbonell, Miguel y Salazar Pedro.** *División de poderes y régimen presidencial en México*, [en línea], 1ª ed., México, Instituto de Invetigaciones Jurídicas, 2006, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2295>, ISBN 970-32-3792-4.

**Castillo del Valle, Alberto del.** *Bosquejo sobre Responsabilidad Oficial*, 1ª. ed., México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004, ISBN: 968-5802-04-1.

**Castrejon Garcia, Gabino Eduardo.** *Derecho Administrativo I*, 2ª ed., México, Cárdenas Editor Distribuir, 2002, Por Colección ISBN-968-401-414-7, Tomo II: ISBN 968-401-416-3.

**Castro Estrada, Álvaro.** *Nueva Garantía Constitucional. La Responsabilidad Patrimonial del Estado*. 1ª ed., México, Editorial Porrúa, 2005, ISBN 970-07-5817-6.

**Cervantes Montenegro, Joaquín.** *El cumplimiento a las Sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho [Seminario de Derecho Fiscal], Tesis Profesional.

**Dávalos Mejía, Carlos Felipe.** *Derecho Bancario y Contratos de Crédito*, 2ª ed., México, Editorial Oxford, 2001, Tomo II, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, ISBN 970-613-006-3.

**De Buen L., Nestor.** *Derecho del Trabajo*, 13ª ed., Tomo I y II, México, Editorial Porrúa, 2000, ISBN 970-07-2422-0.

**De la Peza Muños Cano, José Luis.** *De las Obligaciones*, México, Editorial McGraw Hill, 1997, ISBN 970-10-1391-3.

**Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto,** *Compendio de Derecho Administrativo*, 1ª ed., México, Porrúa.

**De Pina Vara, Rafael.** *Derecho Mercantil Mexicano*, 28ª ed., México, Editorial Porrúa, 2002, ISBN 970-07-3335-1.

**Díaz González, Luis Raúl.** *Temas Fiscales Selectos. Los Procedimientos Fiscales*, 2ª ed., México, Gasca Sicco, 2004, ISBN 968-5172-80-3.

**Díaz Pascual, Ana Lilia.** *Estudio de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, México, D.F., 2005, Tesis (Licenciado en Derecho), ITAM.

**Foloy, Conor.** *Lucha contra la tortura: Manual para Jueces y Fiscales*, 1ª ed., Reino Unido, Human Rights Centre, Universidad de Essex, 2003, ISBN 1-874635-40-4.

**Fraga, Gabino.** *Derecho Administrativo*, 42ª ed., México, Editorial Porrúa, 2002, ISBN 970072736X.

**Galindo Camacho, Miguel.** *Teoría de la Administración Pública*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 2003, Colección Acervo General, ISBN 9700744620.

**Gámiz Parral, Máximo.** *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, [en línea], 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, Serie Doctrina Jurídica (Núm. 22), Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=948>, ISBN 970-32-0743-X.

**García Gil, F. Javier.** *Suma de Responsabilidad Patrimonial de los Entes Locales*, Pamplona: DAPP Publicaciones Jurídicas, 2005, Colección Acervo General, ISBN 8496164365.

**García Ramírez, Sergio.** *Derechos de los Servidores Públicos*, [en línea], 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, Colección Nuestros Derechos, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1443>, ISBN 968-6080-42-2.

**Gómez Lara, Cipriano.** *Derecho Procesal Civil*, 6ª ed., México, Oxford, 2001, Colección de textos jurídicos universitarios. ISBN 970-613-276-7.

**González Pérez, Jesús.** *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*, 4ª ed., Cizur Navarra: civitas, 2006, ISBN 8447024857.

**González Uribe, Héctor.** *Teoría Política*, 12ª ed., México, Editorial Porrúa, 1999, ISBN 968-432-437-5.

**Hallivis Pelayo, Manuel.** *Teoría General de la Interpretación*, México, Porrúa, 2007, ISBN 970-07-6962-3.

**Irigoyen Troconis, Martha Patricia y otros.** *Latín Jurídico*, 1ª ed., México, Editorial McGraw Hill, 2005, ISBN: 970-10-4824-5.

**Kaye Trueba, Christian y Dionisio J. Kaye.** *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*, Reimpresión a la 1ª ed., México, Editorial Themis, 2003, Colección Textos Universitarios, ISBN 970-28-0106-0.

**Kelsen, Hans.** *¿Qué es la Justicia?*, 12ª ed., México, Distribuciones Fontamara, 2000, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, ISBN 968-476-145-7.

**Kelsen, Hans.** *La Teoría Pura del Derecho. Introducción a la Problemática Científica del Derecho*, México, Editorial Época, 2001, ISBN 970-627-079-5.

**Lassalle, Ferdinand.** *¿Qué es una Constitución*, 9ª ed., México, Ediciones Coyoacán, 2002, Dialogo abierto, Política, ISBN 970-633-023-2.

**López Betancourt, Eduardo.** *Teoría del Delito*, 8ª ed., México, Editorial Porrúa, 2000, ISBN 970-07-1244-3.

**Los Derechos del Pueblo Mexicano**, *México a través de sus Constituciones*, México, Porrúa, 1978, Tomo VII.

**Marín González, Juan Carlos.** *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México*, 1ª ed., México, Editorial Porrúa, 2004, Colección Acervo General, Serie Breviarios Jurídicos: 17, ISBN 9700746909.

**Margáin Manautou, Emilio.** *De lo Contencioso Administrativo. De Anulación o de Ilegitimidad*, 11ª ed., México, Editorial Porrúa, 2002, ISBN 970-07-3527-3.

**Martínez Anzures, Luis Miguel.** *Antología sobre teoría de la administración pública*, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1431>, ISBN 968-6080-37-6.

**Márquez Gómez, Daniel,** *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, [en línea], 1ª reimpresión, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, Serie Estudios Jurídicos (Núm. 28), Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=307>, ISBN 970-32-0043-5.

**Márquez Gómez, Daniel.** *Función jurídica de control de la administración pública*, [en línea], 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1645>, ISBN 970-32-2409-1.

**Márquez Piñero, Rafael.** *Teoría de la Antijuridicidad*, [en línea], 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 38, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=549>, ISBN 970-32-0432-5

**Medina Alcoz, Luis.** *La Responsabilidad Patrimonial por Acto Administrativo: aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general de sistema*, 1ª ed., Navarra editorial Aranzadi, 2005, Colección Acervo General. ISBN 8447023095.

**Méndez Morales, José Silvestre.** *Fundamentos de Economía*, 3ª ed., México, McGraw-Hill, 2000, ISBN 970-10-1920-5.

**M. Morillo, Augusto.** *Lecturas de la Constitución*, 1ª ed., Buenos Aires, Editorial Platense, 2003, ISBN 950-536-157-2.

**Moreno Rodríguez, Rodrigo.** *La Administración Pública Federal en México*, [en línea], 1ª ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, Serie G. Estudios Doctrinales (Núm. 45), Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=714>, ISBN 968-58-2905-5.

**Monroy Mendoza, Luis Gabriel.** *Litigio Fiscal. Nulidad lisa y llana y nulidad para efectos*, 1ª ed., México, Taxx Editores. 2003, ISBN 970-716-145-0.

**Muro Ruiz, Eliseo.** *Algunos elementos de técnica legislativa*, [en línea], 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2149>, ISBN 970-32-3453-4.

**Nava Negrete, Alfonso.** *Derecho Administrativo*, 3ª ed. México, 2002, Fondo de Cultura Económica, ISBN 9681664477.

**Ordaz Zavala, Ángeles Ivonne.** *El Allanamiento en el Juicio Contencioso Administrativo por parte del SAT para evitar la Responsabilidad Patrimonial*, México, D.F. agosto de 2006, Tesis (Licenciado en Derecho), UNITEC.

**Ovalle Favela, José.** *Administración de Justicia en Iberoamérica y sistemas judiciales comparados*, [en línea], 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1978>, ISBN 970-32-33367-8.

**Pichardo Pagaza, Ignacio.** *Introducción a la Nueva Administración Pública de México*, Volumen I, [en línea], 2ª ed., México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1425>, ISBN 968-6080-41-4.

**Plascencia Villanueva, Raúl.** *Teoría del Delito*, [en línea], 3ª reimpresión, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 2004, Serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 192, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=44>, ISBN 968-36-6604-3.

**Porrúa Pérez, Francisco.** *Teoría del Estado*. 32ª ed., México, Editorial Porrúa, 1999, ISBN 970-07-1599-X.

**Silva, José Afonso da**, *Aplicabilidad de las normas constitucionales*, [en línea], 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, Serie Doctrina Jurídica (Núm. 149), Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1000>, ISBN 970-32-0572-0.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación**. *Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes y su obligatoriedad para las autoridades administrativas*, [en línea], 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1663>, ISBN 970-712-452-0.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación**. *Introducción a la Retórica y la Argumentación*, 2ª ed., México, 2005, ISBN 970-712-425-3.

**Tondopó Hernández, Carlos Hugo**. *La Procedencia del Amparo Indirecto en materia Administrativa*, 1ª ed., México, 2005, Editorial Porrúa, ISBN 970-07-5331-X.

**Tron Petit, Jean Claude y Gabriel Ortiz Reyes**. *La Nulidad de los Actos Administrativos*, 2ª ed., México, Editorial Porrúa, 2007, ISBN 9700768198.

## LEGISLACIÓN

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Código Civil Federal.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal,** OFICIO CIRCULAR No. SP/100/0762/02, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 2002, Primera Sección.

**Código Federal de Procedimientos Civiles.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Código Fiscal de la Federación.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Código Penal Federal.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley Aduanera.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley de Expropiación.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley de Instituciones de Crédito.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley del Servicio de Administración Tributaria.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley Federal de Instituciones de Fianzas.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley Federal de las Entidades Paraestatales.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley Federal de Procedimiento Administrativo.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley Federal del Trabajo.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.** Formato PDF, pagina Web en línea: <http://www.asambleadf.gob.mx/index2.php?pagina=14>.

**Ley General de Bienes Nacionales.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

**Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Formato PDF, pagina Web en línea:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

## OTRAS FUENTES

**Acuerdo** por el que se establecen los criterios para la determinación de los porcentajes y montos de incremento o reducción a los valores comerciales determinados en los dictámenes valuatorios emitidos por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación, de 18 de enero de 2008.

**Acuerdo** por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2008, Primera Sección.

**Normas** conforme a las cuales se llevarán a cabo los avalúos y justipreciaciones de rentas a que se refiere la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de septiembre de 2006, Primera Sección.

**Procedimiento** técnico PT-LC para determinar el lucro cesante en bienes inmuebles y unidades económicas, expedido por el Presidente del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, de la Secretaría de la Función Pública.

**PT-DP**, Procedimiento Técnico para la elaboración de trabajos valuatorios que permitan dictaminar para la elaboración de trabajos valuatorios que permitan dictaminar el monto de la indemnización por concepto de reparación de los daños y perjuicios a que se refieren los artículos 143 fracción XV y 144 fracciones XI y XII de la Ley General de Bienes Nacionales, expedido por el Presidente del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, de la Secretaría de la Función Pública.

**Sentencia** Acción de Inconstitucionalidad 4/2004, de 07 de febrero de 2008, promovida por Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de abril de 2008, Primera Sección.

**Diccionario Jurídico.** Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

**Ediciones Larousse. Diccionario Enciclopédico,** El Pequeño Larousse Ilustrado, 2ª ed., México, Editorial Larousse, 1997, ISBN 970-607-558-5.

**Real Academia Española.** Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española, 2ª ed., Madrid, Editorial Espasa-Calpe, S.A., 1981, ISBN 84-239-4724-6.

**Biblioteca Jurídica** [en línea], pagina Web: <http://www.bibliojuridica.org>.

**Biblioteca Jurídica Virtual.** [en línea], Formato html, Disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/gen/cita.htm>

**Cámara de Diputados** del H. Congreso de la Unión [en línea], pagina Web: <http://www.cddhcu.gob.mx/>

**Consejo de la Judicatura Federal.** [en línea], pagina Web: <http://www.cjf.gob.mx/>.

**Instituto de Investigaciones Jurídicas.** [en línea], Disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/>

**Real Academia Española,** [en línea], 22ª ed. Disponible en Internet: <http://www.rae.es/>

**Senado de la Republica** [en línea] pagina Web: <http://www.senado.gob.mx/>.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación,** [en línea], Disponible en Internet: <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/Paneltesis.asp>.

**Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,** [en línea], Pagina Web: <http://www.tfjfa.gob.mx/>.