

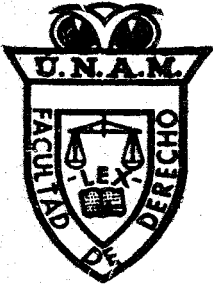


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

CUANTIFICACION DEL DAÑO MORAL, LEY FEDERAL  
DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ISMAEL RODRIGUEZ MORALES



ASESOR: DRA. MARGARITA ALEJANDRO GUERRERO



MEXICO, D. F.

2009



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.

IN MEMORIAN

A MI PADRE ESE HOMBRE INCANSABLE POR APOYARME, GUIARME Y FORMARME EN MI EDUCACION Y EN MI VIDA, QUE ME IMPULSO A SUPERARME DIA CON DIA, HOY CON AGRADECIMIENTO LE DEDICO ESTE TRABAJO CONCLUIDO.

SE QUE ESTAS ORGULLOSO DE MI.

A DIOS POR ESTAR JUNTO A MI EN CADA INSTANTE DE MI VIDA Y DARME LA FUERZA NECESARIA PARA SALIR SIEMPRE ADELANTE.

A MI MADRE: TE DEDICO ESTE LOGRO, QUE ES TUYO TAMBIEN, YA QUE ME ACOMPAÑASTE A LO LARGO DE MI VIDA, EN MIS DESVELOS, ESFUERZOS Y TRABAJOS, QUE AHORA VES CULMINADO.

MUCHAS GRACIAS. TE QUIERO.

A MIS HERMANOS ADELA, AMPARO y RICARDO:

POR SER ESE PILAR EN LOS MOMENTOS DIFICILES, DE LOS QUE GRACIAS A SU  
AYUDA SALI ADELANTE.

A MI TIO SOTERO:

A QUIEN A LO LARGO DE MI VIDA ACADEMICA HA SIDO UN GRAN APOYO,  
GRACIAS POR TODO.

A LA DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO:

A QUIEN LE DEBO EN GRAN PARTE LA REALIZACION DE ESTE LOGRO, GRACIAS POR EL TIEMPO, DEDICACION, Y LOS CONOCIMIENTOS QUE COMPARTIÓ CONMIGO.

MUCHAS GRACIAS



A LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO:

POR ABRIRME LAS PUERTAS DEL CONOCIMIENTO, EN LA QUE HE APRENDIDO A SER ABOGADO Y LOS VALORES DE ESTA NOBLE CARRERA.

A MI ESPOSA YOLANDA:

QUIEN HA COMPARTIDO CONMIGO MOMENTOS DE TRISTEZA, DE DICHA Y DE FELICIDAD. GRACIAS POR TODO EL APOYO QUE ME HAS BRINDADO.

TE AMO

# CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO MORAL, LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>I</b>
<b>PRIMER CAPITULO MARCO CONCEPTUAL</b>	
1.1 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD	1
1.2 CONCEPTO JURIDICO DE RESPONSABILIDAD	3
1.2.1 DIVERSAS CLASES DE RESPONSABILIDAD	6
1.3 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	10
1.3.1 RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL A CARGO DEL ESTADO	18
1.4 CONCEPTO DE DAÑO MORAL	23
1.5 CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO MORAL	26
<b>SEGUNDO CAPITULO LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MEXICO</b>	
2.1 DESARROLLO HISTORICO	30
2.1.1 ÉPOCA INDEPENDIENTE	31
2.1.2 ÉPOCA REVOLUCIONARIA	33
2.1.3 ÉPOCA CONTEMPORANEA	35
2.2 LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y SU REGULACIÓN A NIVEL LOCAL	38
2.2.1 COLIMA COMO EL PRIMER ESTADO QUE LEGISLO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	41
2.2.2 ENTIDADES FEDERATIVAS QUE REGULAN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	44
2.3 ANTECEDENTES DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	47
<b>TERCER CAPITULO LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO</b>	
3.1 LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO REGULADOS EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LFRPE	51
3.2 INSTANCIA COMPETENTE PARA CONOCER DE LA RECLAMACIÓN DEL PARTICULAR	63
3.3 ACREDITAMIENTO DEL DAÑO CAUSADO POR EL ESTADO	71
3.4 LA RELACION DE CAUSALIDAD ENTRE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y LA LESIÓN PRODUCIDA	73
3.5 VALORACIÓN DEL DAÑO O PERJUICIO CAUSADO	77

3.6	CRITERIOS PARA LA CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO	78
3.6.1	CRITERIOS ESTABLECIDOS EN CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN	80
3.6.2	CRITERIOS ESTABLECIDOS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO	82
3.6.3	CRITERIOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES	85
3.7	CAUSAS DE EXCEPCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	88

**CUARTO CAPITULO CRITERIOS QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO PARA LA CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO MORAL**

4.1	ANALISIS DEL ARTÍCULO 14 FRACCIÓN II DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	90
4.2	EFFECTOS DE LA ACTIVIDAD ILEGAL DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA	93
4.3	CRITERIOS PARA RESARCIR EL DAÑO MORAL CAUSADO POR EL ACTUAR ILEGAL DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA	95
4.4	CONSECUENCIAS DE LAS DECISIONES ARBITRARIAS E ILÍCITAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FRENTE AL GOBERNADO	99
4.5	ESTUDIO DE CASO	113
	CONCLUSIONES	118
	BIBLIOGRAFIA	121

## INTRODUCCION

La cuantificación del daño moral es de por sí un tema de bastante relevancia, ya que hasta el día de hoy en nuestro sistema jurídico aún no se han encontrado los medios adecuados para poder llevar a cabo dicha cuantificación.

Es por ello que la presente investigación contempla la nueva Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en la que se regula la responsabilidad que tiene el Estado respecto de los actos que lleva a cabo a través de sus empleados (servidores públicos), ya que ahora el Estado tiene la obligación de hacer una reparación integral del daño que cause por una actividad administrativa irregular y que los particulares no tengan la obligación jurídica de soportarlo.

En este contexto analizaremos el término responsabilidad y sus efectos jurídicos, esto en el marco del artículo 113 constitucional, en el cual trataremos lo concerniente a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial; ya que en ella se establece el concepto de daño moral y su cuantificación para la reparación del daño causado por una actividad administrativa irregular del Estado, sin embargo en nuestra opinión lo hace de una manera insuficiente, ya que establece que solo será por un máximo de 20,000 salarios mínimos lo cual a la fecha asciende a la cantidad de \$1,096,000.00 de pesos, pero de acuerdo a los criterios establecidos para su calculo si este rebasa dicha cantidad, el Estado ya no la cubriría y no tendría la obligación de hacer el pago de dicha diferencia, lo cual en estricto sentido evitaría hacer una reparación integral, sino que únicamente sería de manera parcial, lo que consideramos evidentemente que resulta en una inconstitucionalidad.

Así a lo largo de cuatro capítulos tratamos de demostrar que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial resulta inconstitucional en su artículo 14 fracción II, en lo que corresponde a establecer un monto máximo para la indemnización por reparación de daño moral.

En el primer capítulo titulado Marco Conceptual se plasma el concepto de responsabilidad y sus efectos jurídicos así como las diversas clases de responsabilidad, en la que destacaremos la responsabilidad por daño moral, y el cual damos su concepto, referiremos las diversas etapas en las que se ha tratado de cuantificar el daño moral sin

que a la fecha existan dichos criterios y lamentablemente, siempre sean apreciaciones subjetivas.

En nuestro segundo capítulo denominado La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México analizaremos como ha evolucionado la responsabilidad patrimonial del estado en México desde la Independencia hasta la reforma al artículo 113 constitucional y observaremos como se ha tratado de que el Estado asuma la reparación de los daños ocasionados de una manera objetiva y directa por la reparación de los daños.

El tercer capítulo es un análisis a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en la parte correspondiente a que instancia conocerá de las reclamaciones que se interpongan con motivo de la reparación de los daños ocasionados por el Estado en su actividad irregular.

Y finalmente en el cuarto capítulo trataremos la inconstitucionalidad del artículo 14 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en cuanto establece un monto máximo para la reparación del daño moral, también referiremos la cuantificación de los daños ocasionados por la mala administración y servicios que prestan los trabajadores del Estado (servidores públicos) ya que el erario público es quien sufre las consecuencias por una mala prestación de servicio, y para ello se hace el análisis de un caso práctico en el cual se muestra la inconstitucionalidad de fijar un tope máximo para la indemnización por daño moral.

Lo que nos permite concluir que el estado no cumple con la obligación de indemnizar al particular por daño moral al establecer un tope máximo a cubrir de 20,000 veces el SMGV en el Distrito Federal, en su artículo 14 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, resultando por demás inconstitucional; como incluso en el mes de marzo del año 2009, lo manifestó la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de su Primera Sala en la que declara esta inconstitucionalidad.

## PRIMER CAPITULO

### MARCO CONCEPTUAL

#### 1.1 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.

La noción “responsabilidad” no es exclusiva del lenguaje jurídico, pues el término responsabilidad es utilizado en el discurso moral, religioso así como en el lenguaje habitual. El uso moderno de responsabilidad en el lenguaje ordinario es muy amplio y, aunque está relacionado con el significado originario de responderé y *spondere* puede tener otro sentido y alcance.

En el contexto etimológico, la voz responsabilidad, procede del latín arcaico *spondeo* término religioso que significaba hacer una libación, y que esta testimoniado por el griego *spéndo* y el hitita *sipanti*.

En latín, encontramos un documento del derivado causativo donde *spondeo*, -ere que designaba la actitud, la “respuesta” de la deidad ante el voto.

Así mismo *responderé* significa prometer, merecer, pagar; *responsalis* a su vez significa el que responde (fiador). En un sentido más estricto *responsum* (responsable) significa el obligado a responder de algo o de alguien. “*Respondere* se encuentra estrechamente relacionada con *spondere*, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación, así como *sponsio*, palabra que designa la forma más antigua de obligación”.<sup>1</sup>

En forma genérica, el Gran Diccionario Enciclopédico la define como: “la obligación de compensar o reparar, por si o por otro, un daño una culpa, etc.”<sup>2</sup>

La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. “La responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Porrúa, México. 1995. p. 2824

<sup>2</sup> *Gran Diccionario Enciclopédico*, Selecciones del Reader’s Digest, 13ª edición. México, 1999. p. 3232.

<sup>3</sup> TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo P-Z. México, 2005. p. 2825.

En relación a lo anterior, Guillermo Cabanellas de Torres define la responsabilidad como: "Obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado."<sup>4</sup>

De las diversas acepciones que se le designan a la palabra responsabilidad, nos interesa aquella que implica la obligación de reparar un daño que se ha causado. Al respecto Rolando Tamayo y Salmorán nos menciona que: un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado.

Como podemos observar, la definición del Licenciado Tamayo y Salmorán encuadra mejor al sentido etimológico del vocablo pues señala que responsable es el que responde y se integra adecuadamente a la idea de reparación que implica que el perjuicio no es padecido por quien es autor de él.

De esta manera observamos que la responsabilidad se compone de tres presupuestos, que son los siguientes:

- a) un acto de individuo;
- b) un deber;
- c) una infracción.

Entonces podemos indicar que cuando un acto no se ajusta a su deber el individuo incurre en responsabilidad.

De lo anterior se deduce que la responsabilidad presupone el incumplimiento de un deber, es decir, se da una omisión, o bien, puede darse una acción pero distinta de la que se esperaba del sujeto que incurre en la responsabilidad, y su conducta, puede ser de dos formas: positiva o negativa, y estas causan un daño a otra u otras personas, surgiendo de esta manera el deber de repararlo, ya sea pagando la indemnización correspondiente, o de ser posible, restituyendo las cosas al estado que guardaban antes de dicho incumplimiento.

---

<sup>4</sup> CABANELAS DE TORRE, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. 11ª edición, Editorial Heliastica, Argentina, 1993. p. 352.



Por lo tanto la responsabilidad se encuentra estrechamente vinculada con la reparación de los daños que se causen. Es por ello que hay que tomar en cuenta que los hechos ilícitos y algunos actos jurídicos entre particulares llegan a ocasionar ciertos daños, los cuales deben ser reparados por la persona que causó el daño o por algún otro obligado solidario o subsidiariamente, según sea el caso.

## 1.2 CONCEPTO JURIDICO DE RESPONSABILIDAD

Comenzaremos dando la definición del Diccionario de la Real Academia Española que define la responsabilidad como “deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal y como cargo una obligación moral que resulta para uno del posible equivocación en cosa o asunto determinado”<sup>5</sup>.

A pesar de la importancia de este concepto la mayor parte de los doctrinarios eluden su análisis como un concepto general. En este sentido hay pocos estudiosos que analicen desde el punto de vista del Derecho el concepto de responsabilidad jurídica, pues el mismo ha sido objeto de muchas controversias entre juristas. Existen un sin número de "teorías" que explican sus fundamentos y alcances. Prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que 'responsabilidad' constituye un concepto jurídico fundamental.

Sin embargo, como lo señalamos anteriormente la noción de responsabilidad no es exclusiva del discurso jurídico.

El Doctor. Ignacio Galindo Garfías afirma que la responsabilidad es: “No sólo el ordenamiento jurídico, el concepto mismo de los derechos subjetivos y el fundamento de mi derecho para hacer o dejar de hacer algo, presupone la aptitud para responder a terceros, de las consecuencias derivadas del ejercicio que yo haga de ese derecho; es decir de estar a las consecuencias de mi conducta ante nuestros semejantes”.<sup>6</sup>

Como podemos apreciar la responsabilidad jurídica, da un esquema jurídico, una solución social diseñada por el Derecho con el único fin de poder señalar a una persona

---

<sup>5</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*, 19ª edición, Madrid. 2000. p. 1140

<sup>6</sup> GALINDO GARFÍAS. Ignacio. *La Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos*. Criminalia, No. 1, año LX, enero-abril, México, 1994. p. 56.

para que ésta dé cuenta de las consecuencias que determinados hechos o actos jurídicos que llevó acabo, en este caso, no va a dar cuenta ante su conciencia, sino ante todos los miembros de la sociedad.

Por lo que podemos decir que como esquema jurídico, el mencionado concepto de *responsabilidad jurídica* nace de la obra del legislador teniendo como límites únicamente lo establecido por la ley, la cual por ser razonable, debe de conformar sus normas a la realidad tanto psicológica como moral; pero sin embargo, en algunas ocasiones se ve obligada a traspasar estos por el orden social.

La sociedad continuamente 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 ajenos.

Cabe hacer mención, que la responsabilidad jurídica tiene un límite frente a la realidad, que es la imputabilidad jurídica; es decir, para que alguien sea responsable de las consecuencias de un hecho o de un acto jurídico, es necesario que ese hecho o ese acto se le puedan atribuir a su causa creándose inclusive, imputaciones ficticias, distintas de la real, pues con ello el legislador pretende, hacer responsable a quien puede ofrecer la reparación debida.

Cotidianamente sucede que en la teoría, los estudios acerca de la responsabilidad parten del análisis del Derecho Civil por lo que se dirigen de manera inmediata al análisis de la responsabilidad en cada una de las ramas del Derecho.

Es por ello que expondremos el concepto de responsabilidad que maneja el Diccionario Jurídico Mexicano ya que alude a los diversos sentidos de la voz responsabilidad:

- a) Como deberes de un cargo;
- b) Como causa de un acontecimiento;
- c) Como merecimiento, reacción, respuesta, y

d) Como capacidad mental.

Pero es el tercer significado el que recoge la dogmática jurídica: un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado.

Es así como en el campo jurídico la responsabilidad se visualiza desde diferentes perspectivas así tenemos que:

Para Villoro Toranzo la responsabilidad jurídica trata de dar una solución social construida con el fin de señalar a una persona para que de cuenta de las consecuencias de determinados hechos o actos jurídicos.

Díaz Padrón menciona que la responsabilidad es tan vieja como el hombre, y es una forma de causalidad, pudiendo decirse *lato sensu*, que es el lazo que ata inevitablemente al hombre con sus actos.

Kelsen señala que la responsabilidad es la relación entre un individuo contra el cual un acto coercitivo es dirigido y el delito cometido por él o por alguien más.

Por último Carneluti nos da la definición de responsabilidad señalando que es la obligación de soportar la reacción que el ordenamiento vincula al hecho dañoso.

Derivado de lo anterior se puede observar que para algunos juristas la responsabilidad jurídica se considera como la obligación que tiene una persona de indemnizar los daños y perjuicios que le han causado. Encontrando como fundamento la responsabilidad civil basada en el principio general de derecho “el que cause un daño a otro tiene la obligación de repararlo”<sup>7</sup>.

En este sentido podemos puntualizar, que la existencia de un problema de responsabilidad supone un daño a una víctima la cual pide reparación por el daño cometido. Por este hecho, entre el responsable y la víctima surge un vínculo de obligación. El responsable o sea la persona contra quien el acto coactivo esta dirigido (por hechos propios, de cosas que posea o de personas bajo su custodia), se convierte en deudor de la víctima, quien a su vez se convierte en un acreedor; surge entonces un derecho de crédito o derecho personal. Sin embargo, se trata de una obligación que ha

---

<sup>7</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. op. cit., p. 352.

surgido sin la voluntad del autor, ya que si bien el autor pudo desear causar el daño, no desearía nunca convertirse en deudor y aun en el extraño supuesto de que lo hubiera deseado, su voluntad no es la que lo obliga si no la propia ley.

Por lo que podemos concluir que por responsabilidad; coincidimos con la definición que al respecto da Miguel Villoro Toranzo, afirmando que es el “conjunto de notas por las cuales un sujeto ha de dar razón a otros de un acto o de un hecho”.<sup>8</sup>

### **1.2.1 DIVERSAS CLASES DE RESPONSABILIDAD**

Como se observó en el tema anterior son variadas las formas en que pueden incurrirse en responsabilidad, lo que también ha dado lugar a una clasificación que, desde ahora podemos enunciar diciendo que existen diferentes tipos de responsabilidades, como son:

A) Responsabilidad moral,

B) Responsabilidad jurídica, que como construcción del Derecho, podemos obtener diferentes tipos de responsabilidades, mismas que se encuentran previstas en diversos ordenamientos legales y que a continuación enumeraremos por considerarlas las más importantes:

1. Responsabilidad Administrativa;
2. Responsabilidad Aeronáutica;
3. Responsabilidad Astronáutica;
4. Responsabilidad Profesional;
5. Responsabilidad del Estado;
6. Responsabilidad del Producto;
7. Responsabilidad Fiscal;

---

<sup>8</sup> VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. 16ª edición. Editorial Porrúa. México, 2000. p. 350.

8. Responsabilidad Internacional;
9. Responsabilidad Judicial;
10. Responsabilidad Oficial;
11. Responsabilidad Penal;
12. Responsabilidad Política;
13. Responsabilidad por Accidentes de Trabajo y;
14. Responsabilidad Civil; que a su vez tradicionalmente se ha clasificado en:
  - a) Responsabilidad Civil Contractual;
  - b) Responsabilidad Civil Extracontractual;

De acuerdo con los autores que aceptan esta clasificación es contractual la responsabilidad que se origina entre dos personas (acreedor y deudor) que están ligadas por un contrato válido, cuando el incumplimiento del mismo genera un daño a una de las partes; y por lo que se refiere a la responsabilidad civil extracontractual encontramos a la víctima y al responsable, pero sin que exista previamente entre ellos una relación obligatoria, es decir, no existe ninguna obligación preconstituida (un contrato).

Así tenemos:

C) Responsabilidad Directa e Indirecta.

D) Responsabilidad Objetiva y Subjetiva. (Estas dos últimas clasificaciones la analizaremos más adelante, ya que se encuentran en un punto especial de nuestra investigación).

Dados los múltiples aspectos que el concepto de responsabilidad reconoce, es natural que surjan distintos tipos como consecuencias de ello; como lo hemos mencionado en la clasificación anterior. Pero corresponde aclarar que no es la división de un género en especies; sino las variadas manifestaciones que este amplísimo concepto

admite, dentro del cual podremos decir que hay dos clasificaciones en especial que son de muy particular interés para nuestro estudio y que a continuación mencionaremos:

**RESPONSABILIDAD DIRECTA E INDIRECTA** Esta clasificación se refiere a la calidad de la relación causal entre el agente y el daño.

Por lo que se refiere a la Responsabilidad Directa podemos decir que es aquella en la que el agente como responsable es susceptible de resultar sancionado por una conducta propia, es decir, aquella que se presenta a una persona representada, sin ser indispensable identificar previamente al agente o trabajador.

En el Derecho Administrativo, hay Responsabilidad directa cuando se le imputa a la Administración Pública, sin ser indispensable identificar o demandar previamente al agente o servidor público de la misma; en consecuencia, significa que es el Estado quien va a responder al reclamo de la indemnización que le sean formulados por parte de los particulares cuando la actuación de los servidores públicos les ocasionan lesiones en sus respectivos patrimonios, en la inteligencia de que el Estado se reserva el derecho de repetir lo pagado contra los servidores públicos, ya que con su actuar o no actuar, han incurrido en falta o en infracción grave.

Por el contrario la Responsabilidad "indirecta o también llamada vicaria"<sup>9</sup>, se presenta cuando el individuo aparece responsable en virtud de un tercero por quien él responde de acuerdo con las normas jurídicas preestablecidas; es decir, que previamente hace falta identificar al agente a quien por su actuación culposa, negligente o dolosa se le responsabiliza frente al particular lesionado. En el Derecho Administrativo, es necesario que primero se identifique o demande al servidor público el pago de los daños que causo con su actuar, y si este no tiene la solvencia económica suficiente para hacer frente a dicho pago el Estado responderá a dicha reclamación.

**RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA.** Esta otra clasificación se basa en el fundamento de la sanción al agente.

En cuanto a la Responsabilidad subjetiva o también llamada por culpa, podemos decir que encuentra su presupuesto en el interés o previsibilidad en la consecuencia -esto

---

<sup>9</sup> FERNÁNDEZ MADERO, Jaime. *Derecho de Daños, nuevos aspectos doctrinarios y jurisprudenciales*. Editorial la Ley, Argentina, 2002. p. 7.

es el daño- de su acto antijurídico, por parte del individuo responsable; esto se refiere a que la aplicación de sanciones al individuo considerado responsable supone "culpa" por parte del autor del hecho ilícito. Las consecuencias de sanción se aplican al responsable sólo cuando el autor del hecho ilícito tuvo la intención de cometerlo o bien habiéndolo previsto no hizo nada para impedirlo.

Dentro de esta responsabilidad podemos encontrar que existe una graduación según cual sea la intención del agente:

- a) "Maliciosa (el supuesto de mayor gravedad)
- b) Para beneficiarse (grado intermedio) o,
- c) Haber tenido al resultado como probable (es el escalafón más leve)"<sup>10</sup>.

Por otra parte encontramos a la Responsabilidad objetiva, que por el contrario, no le importa la culpa del autor; basta que el hecho ilícito se realice (con o sin culpa del autor) para que se apliquen las consecuencias de sanción al individuo considerado responsable. Esto significa que la Responsabilidad objetiva, independientemente de que la conducta del servidor público que ocasione la lesión causada debe indemnizarse en tanto que tal acción -u omisión- conculca un derecho a la integridad patrimonial.

Podemos decir que de esta manera estamos frente a una Responsabilidad objetiva cuando precisamente se prescinde de la culpa (ilicitud) como criterio de atribución de responsabilidad; basta que el daño sea consecuencia de un hecho de la persona cuya responsabilidad se persigue, para que surja la obligación de indemnizar.

"La Responsabilidad objetiva existe cuando el daño se hubiere causado por caso fortuito o fuerza mayor y es independiente de la culpabilidad del agente"<sup>11</sup>

Finalmente se considera a la Responsabilidad objetiva o por resultado, a aquella en donde la sanción para el agente como responsable, sobrevendrá aun cuando no haya habido de su parte interés o previsión alguna en su conducta antijurídica.

---

<sup>10</sup> ROLDAN XOPA, José. *Hacia una interpretación constitucional alternativa en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado*. 3ª época, año VIII, Ley, difusión y análisis, Torreón Coahuila, marzo 2004. p. 36.

<sup>11</sup> Semanario Judicial de la Federación, tesis 527 tomo XIV, primera parte, julio de 1994, Octava Época, pág. 784.

### 1.3 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

La materia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado es, uno de los asuntos primordiales del Estado de Derecho actual y será, sin duda, uno de los protagonistas de más trascendencia en el desarrollo de la nueva era del Derecho en el siglo XXI.

Existe por parte del Estado la obligación de restituir a los gobernados por los daños que les cause.

En numerosos países la responsabilidad ha sido incorporada y regulada sistemáticamente, y en muchos otros regulado por sus Instituciones.

La tradición administrativa consiste en la convicción de que los particulares no deben estar obligados a soportar ciertos sacrificios patrimoniales.

Lo establecido en el párrafo anterior se inspira en el principio romano contenido en la Lex Aquilia, que establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo, de ahí se afirma que el Estado como persona sometida al Derecho, no se le debe exceptuar de esta obligación.

Sin duda, la Responsabilidad Patrimonial del Estado se hizo patente hasta la Revolución Francesa y con el advenimiento de la monarquía constitucional empezaron a esbozarse los principios cuyo desarrollo llevó a que posteriormente pudiera actuarse contra el Estado ante los tribunales de justicia. Este progreso se debió además a la aparición del concepto de igualdad ante la ley, que implicaba la sujeción de los órganos del Estado a las mismas normas que los ciudadanos.

De esta manera en la Revolución Francesa se hizo una gran aportación respecto de la separación entre la autoridad administrativa y la judicial, lo que permitió establecer el principio sobre la responsabilidad del Estado, ya que la jurisdicción administrativa, excluyó a los tribunales ordinarios, tanto en lo civil como en lo penal.

Podemos decir entonces, que la responsabilidad del Estado da seguridad jurídica a los gobernados ya que, sin seguridad jurídica no hay ninguna posibilidad de libertad y de justicia. La responsabilidad del Estado es igual a seguridad jurídica. "Seguridad



Jurídica es igual a libertad individual y a justicia para la comunidad y para cada uno de sus integrantes”<sup>12</sup>.

Es así como la Responsabilidad Patrimonial del Estado: “Es una institución jurídica que, mediante criterios objetivos de Derecho Público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del propio Estado”<sup>13</sup>.

La responsabilidad como anteriormente se ha mencionado implica la obligación de reparar los daños que se causen a determinadas personas. Por lo tanto, la responsabilidad del Estado también comprende un deber que se tiene ante los gobernados cuando se originan ciertos daños derivados de las funciones públicas.

La tendencia actual importa hacer extensiva la responsabilidad del Estado por accionar aún dentro de su competencia si en el daño causado existe una causal de atribución legítima y establecida en la ley.

Es así como Fanny Pineda define la responsabilidad del Estado diciendo: “Es la obligación que tiene el Estado de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública: federal y estatal, y de sus funcionarios indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en el cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas”.<sup>14</sup>

Pero para poder entender la nueva Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es necesario ver la evolución que la institución ha tenido, ya que cuando hay una agresión a cualquier ciudadano, por parte de otra persona (física o moral) existe la facultad de acudir ante la autoridad y denunciar, a efecto de que, si se configura la comisión de un delito, el daño sea reparado y el responsable sancionado.

---

<sup>12</sup> SEPÚLVEDA, Ricardo. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México*. Número 22, ARS IURIS, Universidad Panamericana, México, 1999. p. 190.

<sup>13</sup> SAUCEDO PIMENTEL, José Roberto. *Análisis comparativo de la ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Secretaría de la Función Pública. México, 2004. p. 1.

<sup>14</sup> PINEDA, Fanny, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo P-Z, México, 1990. p. 2828 y 2829.

Sin embargo, ¿y cuando nos agredía una autoridad? ¿Cuándo los responsables de vigilar el orden público lo alteran? ¿Cuándo los responsables del cumplimiento de la ley atropellan los derechos fundamentales de la ciudadanía? En tales casos estamos en presencia de una violación a los derechos fundamentales de los integrantes de la sociedad: cuando los funcionarios o autoridades abusan del poder que tienen, cuando amenazan con negarlos, entonces se convierte en un Estado sin Estado de Derecho porque el Estado de Derecho consiste precisamente en que todos sus integrantes deben sujetarse a las disposiciones legales que lo rigen incluyendo a la persona jurídica denominada Estado.

En un principio no se aceptaba la responsabilidad del Estado por lo daños que causara a los gobernados, ya que se partía de la idea de que el Estado era soberano y como tal ejercía sus atribuciones dentro de un marco legal, sin que se admitiera la posibilidad de originar algún daño a los particulares.

Sin embargo, como lo refieren Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa “La situación tan desventajosa en que se encontraban los gobernados con la Responsabilidad del Estado, fue cediendo a principios del siglo XIX al implantarse la responsabilidad del funcionario.

Este tipo de responsabilidad, parte del supuesto de que el Estado como entidad jurídica abstracta, constituida y organizada para la satisfacción del bien común, sólo puede actuar por medio de sus funcionarios y dentro del mandato de la ley. Por tal motivo el Estado no es responsable; al no poder causar daños a los gobernados, y si éstos lo llegarán a sufrir sería consecuencia de que el funcionario en su actuación quebrantó la Ley y, por lo tanto, al ser culpable del daño, él es el único responsable”.<sup>15</sup>

Es por ello que antes de reconocer la responsabilidad del Estado, se reconoció la responsabilidad del funcionario o servidor público, porque con su actuar o con sus omisiones, son ellos los que pueden causar daños a los particulares, lo que los obliga a reparar el daño que causaron, mediante una indemnización.

Tiempo después se llega a reconocer a nivel local una Responsabilidad Patrimonial del Estado, en algunos Estados, (entre ellos los Estados de Colima, Jalisco,

---

<sup>15</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. *Elementos de Derecho Administrativo*, Segundo Curso, Editorial Limusa, México, 1990. p. 160.

Tabasco, Guanajuato entre otros), llega a ser de manera directa y en otros de manera indirecta, esto dependiendo de la naturaleza de los actos que originan los daños a los gobernados.

Respecto a la Responsabilidad Indirecta el Doctor Andrés Serra Rojas comenta “La responsabilidad indirecta del Estado se inspiró originariamente en los principios del derecho privado, en el capítulo relativo a la responsabilidad por culpa de tercero y de carácter subsidiario. La fundamentación de esta tesis la encontramos en el cuasi delito, en la falta que cometan determinadas personas en la vigilancia o en la elección de otras que están bajo su potestad o su responsabilidad”.<sup>16</sup>

La responsabilidad indirecta no sólo se inspiró en el derecho privado, sino que se encontraba regulado en el Código Civil Federal en su artículo 1927, (se deroga por la reforma de 2004), en el se podía apreciar que quien se encontraba directamente obligado a reparar los daños causados con motivo de la administración, eran los servidores públicos, que de manera dolosa incurrieran en faltas que ameritaban la reparación de los daños. Solamente cuando estos servidores públicos no tuvieran los recursos suficientes para reparar el daño (mediante indemnización), esta responsabilidad era asumida por el Estado conforme al artículo 1928 del mismo ordenamiento.

En cuanto a la responsabilidad directa esta se aceptó en México, a través de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, que entró en vigor el 1 de enero de 2004, la que desarrollaremos más adelante.

Ahora bien podemos observar que la historia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado ha estado profundamente relacionada con las ideas políticas y teorías del Estado de épocas y lugares determinados. Es por ello, que la evolución de este concepto no ha sido la misma en todos los países y en la actualidad inclusive, haya algunos cuyas legislaciones ni siquiera lo reconozcan.

La Responsabilidad Patrimonial del Estado se ha tratado de explicar a través de diferentes teorías, siendo las siguientes las más importantes:

---

<sup>16</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Tomo II, Segundo Curso, 19ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000. p. 864.

### 1) TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN.

Sostenida fundamentalmente por Meucci y Chironi, es de origen civilista, y parte de la idea de que los agentes públicos actúan en representación del Estado, por lo que el representado debe responder por los actos de sus representantes. Aquí la responsabilidad se funda en la culpa in eligendo o in vigilando, es decir, en la mala elección y falta de vigilancia del Estado respecto de sus funcionarios.

### 2) TEORÍA ORGANISISTA.

Creada por el jurista alemán Otto Von Gierke en 1883, es de naturaleza administrativa, y surgió por la necesidad de sustituir la antigua tesis civilista de la Representación.

Acerca de esta teoría Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero expresan lo siguiente: “La Teoría Organicista manifiesta que el Estado sólo puede actuar a través de sus órganos, los cuales se integran por un elemento objetivo (competencia) y uno subjetivo (funcionario). Todo lo que éstos hagan se entiende hecho por la propia administración, por lo que si al actuar lesionan a un particular, el Estado debe responder por los daños causados”.<sup>17</sup>

### 3) TEORÍA DE LA PROPORCIONALIDAD DE LAS CARGAS.

Esta teoría considera que si el Estado causa un daño injusto a un individuo, tiene la obligación de indemnizarlo, ya que nadie está obligado a sufrir, en desventaja de otros, las cargas impuestas en interés de todos, puesto que de lo contrario se rompería con el principio de igualdad.

A lo que el maestro Gabino Fraga señala que: “Sin duda una de las teorías que ha alcanzado mayor difusión es la que adopta como base el principio de igualdad de los individuos ante las cargas públicas, principio conforme al cual si una actuación gubernamental causa un daño a un individuo sobre quien se hace recaer todo el peso de dicha actuación, la ruptura que así se produce de la igualdad respecto de los demás

---

<sup>17</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, op. cit. p. 165.

administrados, obliga al restablecimiento de ella, transfiriendo la carga del daño al patrimonio público alimentado por la contribución de todos los administrados”.<sup>18</sup>

Esta teoría ha sido objetada por algunos tratadistas que señalan que, la indemnización solo procede por actos ilegales, no obstante, que existen también actos legales que causan daño y que por lo tanto, también deben ser reparados por el Estado que fue el que los produjo.

#### 4) TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD POR RIESGO.

Se encuentra sustentada principalmente por Auguit, y se funda en el principio de que el ejercicio de una facultad, o la prestación de un servicio público, implica un riesgo por el desempeño de tal actividad y, por lo tanto si con motivo de ese ejercicio se llega a causar algún daño debe ser reparado.

#### 5) TEORÍA DEL PRINCIPIO DE ESTRICTA JUSTICIA, BIEN COMÚN, SOLIDARIDAD SOCIAL Y ESTADO DE DERECHO.

Según la cual es necesario considerar diversos elementos para atribuir la responsabilidad al Estado cuando cause daño a los particulares.

Entre esos elementos se encuentran la justicia y la equidad, ya que en todas las relaciones jurídicas, el Estado debe actuar en estricto respeto a los derechos de los gobernados, por lo que su actuación debe ser justa y equitativa, y no lo sería cuando cause daños a los particulares sin la correspondiente indemnización.

En relación con esto el Doctor Álvaro Castro Estrada menciona lo siguiente: “Por nuestra parte, pensamos también que los principios de justicia y bien común constituyen los valores fundamentales del Derecho y consideramos que el instituto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, está basado o fundamentado en principios generales del Derecho que no son sino expresiones elocuentes de su contenido de valor - justicia y bien común- incorporados en la configuración misma de tal institución jurídica”.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. 23ª edición, Editorial Porrúa. México, 1984. p. 419.

<sup>19</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Editorial Porrúa, México. 1997. p. 350.

Bajo este último criterio es posible pensar en un Estado de Derecho que asume la responsabilidad de sus actos cuando se causan daños a los particulares, derivados del funcionamiento irregular de la Administración Pública.

Pero aún cuando encontrábamos en nuestra legislación procedimientos para poder fincar Responsabilidad Patrimonial del Estado, o a sus funcionarios, ninguna de estas figuras, tenían la calidad objetiva y directa para delimitar con precisión y generalidad la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Muchos años han pasado desde que Antonio Carrillo Flores concibió la posibilidad de establecer en México un sistema de Responsabilidad Patrimonial objetiva y directa. Durante la mayor parte del siglo pasado dominó un sistema de responsabilidad subsidiario y subjetivo, regulado por el Código Civil Federal.

Es por ello que en reconocimiento a la importancia de establecer un sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado en México; el Estado de Derecho se fortalece al incorporar esta garantía en su legislación vigente con la reforma al artículo 113 de la Constitución Política Federal.

Mediante esta importante modificación se incorpora un nuevo derecho fundamental a favor de los gobernados, respecto de la actividad administrativa del Estado.

Como lo señalamos en párrafos anteriores México acepto la responsabilidad directa cuando el Congreso de la Unión, aprobó una reforma al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual quedó de la siguiente manera: De Las Responsabilidades De Los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado. Título que entró en vigor a partir del 1º de enero de 2004, según decreto publicado el 14 de junio de 2002, además de autorizar la adición de un segundo párrafo al artículo 113 Constitucional con el cual se fundamenta lo siguiente:

“La responsabilidad del estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa **irregular**, causa en los bienes o derechos de los particulares será **objetiva**

y **directa**, los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.<sup>20</sup>

La Responsabilidad del Estado al causar daños y perjuicios a los particulares se ha fundamentado en la culpa civil, pero como se observa, a partir de esta reforma, adquiere un carácter público siendo el Estado el único responsable de los actos de sus servidores públicos, sin menoscabo de la acción o vía de regreso que proceda internamente contra el servidor responsable.

Como se denota del texto transcrito, ha quedado establecida la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado para responder por los daños cometidos con motivo de la actividad administrativa irregular. Resulta al respecto significativo aclarar lo que debemos concebir por dicha actividad irregular:

Comenzaremos diciendo que el término **irregular**, tomándose en forma de adjetivo significa: El que va o sucede fuera de la regla, contrario a ella. El Gran Diccionario Enciclopédico lo define como “el que va fuera de la regla, contrario a ella”<sup>21</sup>

Para el legislador la actividad administrativa irregular deviene de “aquella que cause daños 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”.<sup>22</sup>

Esta definición asocia la irregularidad con la producción de daños, ya que no se puede hablar que la Administración Pública tenga como actividad propia la irregularidad, toda vez que no se respetaría el carácter objetivo de la responsabilidad y se estaría refiriendo a la actividad ilícita, que es la que fundamenta la responsabilidad subjetiva.

En este sentido se deja claro el carácter objetivo y directo de la Responsabilidad del Estado a que se refiere el párrafo segundo del artículo 113 Constitucional, toda vez que no se tendrá que tratar de demostrar la responsabilidad de alguno de sus agentes o servidores públicos, como lo hace la teoría subjetiva de la responsabilidad basada en la

---

<sup>20</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 145ª edición. Editorial Porrúa, México, 2006. p. 130.

<sup>21</sup> *Gran Diccionario Enciclopédico*, op. cit. p. 1972.

<sup>22</sup> *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Editorial Porrúa, México, 2006. p. 1.

culpa o hecho ilícito, sino que será, precisamente, el Estado, quien responda de los daños y perjuicios; con una responsabilidad objetiva y directa.

La Responsabilidad Patrimonial del Estado esta sujeta a los principios de equidad, de la responsabilidad directa y objetiva y de un proceso de gradualidad creciente en el pago de indemnizaciones establecidos en la disposición constitucional y tiene características importantes con las que se supera la etapa de la responsabilidad basada en la teoría de la culpa que da lugar a una responsabilidad subjetiva directa por parte del servidor público hacia el particular damnificado.

Como podremos observar, se verifica una traslación de la responsabilidad subjetiva a la objetiva, de conformidad con lo establecido en los ordenamientos de Derecho Civil Federal y Local, en la que el daño o lesión y el deber de reparación constituyen el centro de gravedad y reside en la obligación de reparar pecuniariamente el daño a modo de restituir la situación que con anterioridad tenía el damnificado, siempre y cuando quede demostrada la relación causal entre la acción lesiva y el daño padecido para su actualización concreta en una relación jurídica.

Por tal motivo podemos decir que la responsabilidad es directa por parte del Estado, ya que ante el particular se conduce como una persona jurídica colectiva, y, en consecuencia es el único responsable de las acciones realizadas por sus agentes. Lo anterior, se establece sin contradicción ni en detrimento de repetición del Estado en contra del funcionario responsable para que pague al patrimonio hacendario, el monto que con motivo de su falta se hubiere erogado.

### **1.3.1 RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL A CARGO DEL ESTADO**

Como ya se ha mencionado la responsabilidad significa: la sujeción de una persona que vulnera un deber de conducta impuesto en interés de otro sujeto a la obligación de reparar el daño producido.

Tal responsabilidad genérica se clasifica tradicionalmente en

- 1) Contractual y
- 2) Aquiliana<sup>23</sup> o Extracontractual.

---

<sup>23</sup> La responsabilidad Aquiliana esta inspirada en el principio romano contenido en la Lex Aquilia, que establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo, de ahí se afirma que el Estado como persona sometida al Derecho, no se le debe exceptuar de esta obligación.



La Responsabilidad Contractual: supone la trasgresión de un deber de conducta impuesto en un contrato, y

Por el contrario la Responsabilidad Extracontractual, presupone la producción de un daño a otra persona por el hecho de transgredir el deber de abstenerse de realizar un comportamiento que lesiona a los demás.

La responsabilidad extracontractual proviene de la comisión de un delito o cuasidelito civil, es decir, de un hecho ilícito, intencional o no, que ha inferido injuria o daño a la persona o propiedad de otro. La responsabilidad civil extracontractual es, de conformidad a nuestro ordenamiento jurídico, una fuente de obligaciones.

Para Bejarano Sánchez, “hay responsabilidad extracontractual cuando el carácter de la norma trasgredida es una norma de observancia general”.<sup>24</sup>

Rafael de Pina considera que la responsabilidad extracontractual “no está fundada en la existencia de un vínculo jurídico entre dos personas, sino en la realización de un acto ilícito por una persona contra otra, o bien en el resultado de la gestión de negocios o en las consecuencias de un riesgo creado”.<sup>25</sup>

La responsabilidad extracontractual o aquiliana “responde a la idea de la producción de un daño a otra persona por haber transgredido el genérico deber *neminem laedere*, es decir, el de abstenerse de un comportamiento lesivo para los demás”.<sup>26</sup>

En nuestro derecho, la responsabilidad extracontractual tiene dos posibles causas: “el hecho ilícito, en el caso de la responsabilidad subjetiva, y el riesgo creado, en el caso de la responsabilidad objetiva”.<sup>27</sup>

Nuestro Código Civil Federal reconoce a la culpa en el Capítulo V, que se refiere a los actos ilícitos o sea, a la responsabilidad extracontractual subjetiva. En el artículo 1910 establece:

---

<sup>24</sup> BEJARANO SANCHEZ, Manuel. *Obligaciones Civiles*, 4ª edición, Oxford University Press-Harla, México. 1998. p. 207.

<sup>25</sup> PINA, Rafael de. *Derecho Civil Mexicano*, volumen III, 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993. p. 232.

<sup>26</sup> DIEZ-PICAZO, Luis y Antonio Gullón. *Sistema de Derecho Civil*, volumen III, 6ª edición. Editorial Tecnos, Madrid. 1994. p. 591.

<sup>27</sup> BEJARANO SANCHEZ, Manuel, op. cit. p. 220.

“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”<sup>28</sup>.

Cuando se dice “obrar ilícitamente o contra las buenas costumbres”, se está hablando de culpa. La responsabilidad además se puede presentar en dos formas: Dolosa y Culposa; cabe apuntar que ambos conceptos también han sido estudiados en materia penal.

Entonces tenemos así que la responsabilidad será subjetiva cuando tenga su fundamento en la culpa. Por lo tanto habrá responsabilidad subjetiva cuando los daños han sido causados por una conducta culpable, antijurídica y dañosa, que tiene por fuente el hecho ilícito y por soporte esa noción subjetiva de la culpa.

La nota más relevante de la responsabilidad subjetiva es la noción de culpa, es decir, un matiz o color particular de la conducta, es una calificación del proceder humano que se caracteriza porque su autor ha incurrido deliberada o fortuitamente en un error de conducta, proveniente de su dolo, de su indiferencia o de su imprudencia.

En lo que se refiere a la responsabilidad extracontractual objetiva se ha tomado como base la teoría del riesgo desarrollada por Saleilles y Josserand que a fines del siglo XIX, se comenzó a aplicar responsabilidad en los casos en los que el autor del daño había actuado lícitamente, imputando responsabilidad fuera de toda culpa, por el simple hecho de causar un daño. De este modo surgió la idea de la responsabilidad extracontractual objetiva, que toma en cuenta un hecho material, que es el causar un daño, independientemente de todo elemento subjetivo como la culpa.

Para Luis Díez-Picazo y Antonio Gullón consideran que la responsabilidad objetiva es aquella que se produce con independencia de toda culpa.

La responsabilidad extracontractual del Estado, de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en su artículo 1 nos menciona: “La responsabilidad **extracontractual** a cargo del Estado es **objetiva** y **directa**, y la

---

<sup>28</sup> Código Civil Federal, Editorial ISEF, México, 2006. p. 196.

indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia”<sup>29</sup>.

Como es de explorado derecho y de conocimiento general, bajo el régimen que manejaba la responsabilidad civil extracontractual del Estado -de carácter subjetiva e indirecta-, los particulares prácticamente no pueden obtener la indemnización correspondiente por parte del Estado, aún cuando con motivo de la actuación de los servidores públicos se les causa una lesión patrimonial. “Este inoperante sistema, que ha sido superado por la doctrina ius-publicista hace más de un siglo, está basado en la teoría de la culpa y descansa sobre el concepto de daño ilícito.”<sup>30</sup> Pero esto ha cambiado con la reforma al 113 constitucional, llegando a una responsabilidad objetiva y directa del Estado.

Esto nos indica que para poder solicitar la reparación de un daño solo es necesario que exista el daño (ilícito o lícito) y la relación de causalidad entre la víctima y el hecho generador.

En la responsabilidad extracontractual, encontramos un régimen muy comparable al de las obligaciones de resultado. Ejemplos de ella la encontramos en la responsabilidad de los que ejercen la patria potestad y de los tutores, quienes deben responder (con presunción de culpa) por los daños causados por los menores e incapacitados que se encuentran bajo su guarda y custodia.

Tratándose de las responsabilidades de las personas morales, no hay presunción de culpa, el artículo 1918 del Código Civil menciona: “Las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones”<sup>31</sup>. De allí que la persona moral debe responder de todas las culpas, contractuales o extracontractuales, por comisiones o por omisiones.

Ya hemos visto que en nuestra legislación, existe una estructura predominantemente dualista de la responsabilidad, que otorga un tratamiento distinto a la responsabilidad contractual y a la responsabilidad extracontractual.

---

<sup>29</sup> *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*. op. cit. p. 1.

<sup>30</sup> ESTRADA ESTRADA, Álvaro. op. cit. p. 361.

<sup>31</sup> *Código Civil Federal*. op. cit. p. 196.

La responsabilidad contractual, es la que proviene de la violación de un contrato y consiste en la obligación de indemnizar al acreedor del perjuicio que le causa el incumplimiento del contrato o su cumplimiento tardío o imperfecto.

La responsabilidad extracontractual proviene de la comisión de un delito o cuasidelito civil, es decir, de un hecho ilícito, intencional o no, que ha inferido injuria o daño a la persona o propiedad de otro.

De lo anterior observamos que mientras la responsabilidad contractual supone una obligación anterior, es decir, se produce entre personas ligadas por un vínculo jurídico preexistente, la responsabilidad extracontractual (delictual o cuasidelictual) por el contrario supone la ausencia de obligación, es decir, se produce entre personas jurídicamente extrañas, y es por ello que el hecho ilícito es el que crea la obligación de reparar el daño.

Es por ello que la responsabilidad extracontractual es una fuente de las obligaciones, puesto que con anterioridad no existía entre las partes obligación alguna con la cual se relacione el hecho que la genera. En cambio en la responsabilidad contractual, la obligación de indemnizar es la sanción impuesta por la ley al incumplimiento de una obligación anterior, lo que constituye uno de los efectos de que la ley atribuye a la fuerza obligatoria de los contratos.

Para Planiol no hay distinción entre la responsabilidad contractual y la extracontractual, puesto que ambas crean una obligación, que es la de reparar el daño. Ambas suponen una obligación previa; que en la responsabilidad contractual nace del contrato y en la responsabilidad extracontractual de la ley (obligación genérica de no causar daño), y en ambas la culpa estaría constituida por un mismo hecho, cual es la violación de esta obligación.

Borja Soriano menciona que ciertos hechos jurídicos: el enriquecimiento ilegítimo, el pago de lo indebido, la gestación de negocios, los hechos ilícitos y el riesgo creado; producen la obligación de indemnizar daños y perjuicios y son casos de responsabilidad extracontractual.

De lo anterior podemos concluir que una de las diferencias fundamentales entre la responsabilidad contractual y la extracontractual reside en la carga de la prueba, pues en la responsabilidad derivada de un contrato, el acreedor de la respectiva prestación no está

obligado a demostrar la culpa del deudor, ya que ésta se presume en tanto el segundo no demuestre que su incumplimiento o el atraso no le son imputables, como el caso fortuito o la [fuerza](#) mayor; en [cambio](#), en la responsabilidad extracontractual le compete al damnificado demostrar la [culpabilidad](#) del autor del acto lícito

#### 1.4 CONCEPTO DE DAÑO MORAL

La esfera jurídica del sujeto de derecho se compone de bienes de tres tipos:

- 1) Personales;
- 2) Patrimoniales, y
- 3) Familiares y sociales,

Todos estos son susceptibles de resultar afectados por conductas antijurídicas, teniendo cada uno su propia regulación y sanción según la naturaleza de los derechos lesionados. Si sufren menoscabo los bienes de contenido económico se configuran el daño material, pero, si la afectación recae sobre bienes de otra índole, como los atributos de la persona, entonces se produce el daño moral.

Para el autor Carlos Ghersi, el daño moral “es una modificación desvaliosa del espíritu, ya que puede consistir en profundas preocupaciones, estados de aguda irritación que afectan el equilibrio anímico de la persona y evitando su des-jerarquización, no constituye y título para hacer indemnizable cualquier inquietud o perturbación del ánimo”.<sup>32</sup>

Para Orgaz, cuando la lesión hace sufrir a la persona “molestándola en su seguridad personal, o en el goce de sus bienes, hiriendo sus afecciones legítimas se tiene un daño moral o no patrimonial”.<sup>33</sup>

René Savatier, en su Tratado de responsabilidad civil en derecho francés, arguye:

Daño moral es todo sufrimiento humano que no es causado por una pérdida pecuniaria. Puede ser un sufrimiento físico, la indemnización que lo compensa toma el nombre de Premium dolores. Es más frecuentemente un sufrimiento moral de origen

---

<sup>32</sup> GHERSI, Carlos Alberto. *Valuación Económica del Daño Moral y Psicológico*. Editorial Astrea, Buenos Aires, 2000. p. 15.

<sup>33</sup> ORGAZ, Alfredo. *El Daño Resarcible*, 2ª edición. Editorial Ameba, México. 1960. p. 42.

diverso; la víctima ha podido sufrir principalmente en su reputación, en su autoridad legítima, en su pudor, en su seguridad y tranquilidad, en su amor propio estético, en su integridad intelectual, afecciones, etc.

Es así como el Código Civil Federal en su artículo 1916 define al daño moral de la siguiente manera “la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas”<sup>34</sup>.

Y el artículo 1916 del Código Civil del Distrito Federal, refiere: “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 la consideración que de dicha persona tienen los demás”.<sup>35</sup>

Rafael Rojina Villegas, menciona que hay diferentes tipos de daño moral:

- “Daños que afectan la parte social pública, en que por lo general se ligan a un daño pecuniario;
- Daños que lesionan a la parte afectiva, que lastiman a una persona en sus sentimientos familiares o de amistad;
- Daños que lesionan la parte físico somática. En ciertos casos producen sufrimientos, cicatrices y heridas, que perjudican la presencia física ante la sociedad.”<sup>36</sup>

Así mismo la doctrina ha distinguido el daño moral directo del indirecto.

El directo, vulnera, en forma inmediata, un interés protegido por el derecho de la personalidad, o el social o familiar.

---

<sup>34</sup> *Código Civil Federal*. op. cit. p. 196.

<sup>35</sup> *Código Civil para el Distrito Federal*. Editorial ISEF. México, 2006. p. 199

<sup>36</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. Tomo V. De las Obligaciones, volumen II, 2ª edición, Editorial Porrúa, México. 1997. p. 418.

El segundo cuando al producirse la conducta lesiva afectando un bien patrimonial, y por repercusión lesiona en forma secundaria a un interés no patrimonial, que corresponda al daño moral.

El efecto de la conducta vulnera un derecho patrimonial, y en forma desviada, y coexistente lleva también, como consecuencia, un ataque al bien o al derecho personalísimo, bien sea, familiar o social.

De igual forma existen diferentes posturas doctrinales sobre si es resarcible el daño moral y en que sentido, por lo que aquí veremos dos:

LA POSICIÓN MINORITARIA. Afirma que el daño moral tiene carácter punitivo, que es una sanción ejemplar para castigar al ofensor. En este sentido podemos citar algunos conceptos de los tribunales Argentinos:

- El daño moral no es indemnizable porque el dolor no se tarifa ni se paga.
- La reparación del daño moral es una pena civil contra el responsable del delito o cuasidelito.
- La condenada por reparación del agravio moral constituye una verdadera pena privada contra el responsable mediante la cual se reprueba la falta cometida.

Quienes se enrolan en esta postura consideran que sería totalmente inmoral entregar dinero a cambio del dolor sufrido. Lo que mira en realidad la condena, no es la satisfacción de la víctima, sino el castigo del autor.

LA OPINION MAYORITARIA. Sostiene que el daño moral se debe reparar y reviste carácter resarcitorio.

En este sentido, argumentan lo siguiente: Que sea difícil demostrar la realidad del dolor, de las aflicciones, y más aún, que ese dolor o, en general, sentimientos que el daño provoca no tenga precio, no significa que no sean susceptibles de una apreciación pecuniaria. Es claro que la apreciación pecuniaria no se hace con fines de compensación propiamente dicha.

De acuerdo a la definición que da el Código Civil 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. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado, conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En todo caso, quien demande la reparación del daño moral por responsabilidad contractual o extracontractual deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que directamente le hubiere causado tal conducta.

Respecto al daño moral también podemos señalar que cuando 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.

Reparar un daño implica más que hacer lo que se ha destruido. También compromete suministrar a la víctima la posibilidad de procurarse satisfactores equivalentes a los perdidos -en la medida de lo posible- ya que el verdadero papel de la indemnización es de tipo compensatorio. Y uno de sus rasgos distintivos es su carácter intransferible por tratarse de un derecho personalísimo.

## **1.5 CUANTIFICACION DEL DAÑO MORAL**

La determinación por concepto de daño moral, según se ha advertido, guarda una dificultad particular, en virtud de las diferentes gradaciones según la persona que lo haya sufrido.

El valor de un bien o derecho considerado personal variará de individuo a individuo, por lo que, aún tratándose de conductas semejantes, el daño ocasionado puede



tener un impacto completamente diferente, según el sujeto pasivo, de ahí que la valoración deba hacerse de manera individualizada y la determinación del monto de la indemnización deba fijarse tomando en consideración las particularidades de cada caso.

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.

A manera de ejemplo, un juzgador argentino razona el monto de la indemnización por daño moral derivado de la muerte de un hijo, al señalar que si bien es uno de los daños más grandes que puede sufrir una persona y provoca profundas perturbaciones espirituales, para cuantificarlo deben ponderarse los sufrimientos por la desaparición física, la ausencia de la persona, la compañía insustituible para los padres, la frustración por la ausencia diaria, pero, de manera especial, la desdicha por la muerte prematura, sin señalar cuanto origina cada concepto, pero advirtiendo que pese a la discrecionalidad del criterio deberá tenerse en cuenta una orientación de paridad para evitar diferencias notorias entre diferentes sentencias.

Más aún, se argumenta que ante la dificultad de medir el daño moral en sí mismo por un procedimiento material (contar, medir, pesar), si se considera que el mismo implica un perjuicio, y consecuentemente una pérdida de valor, y si medir es comparar algo en función de un patrón o modelo ideal, el defecto espiritual que entraña el daño moral también puede ser medido, claro está que con el lente adecuado a su naturaleza: indagando lo que uno sentiría en igual situación. Procedimiento que a todas luces sigue resultando sumamente complejo.

De conformidad con el criterio emitido por el Poder Judicial de la Federación, “el monto de la reparación del daño moral debe fijarse por el juzgador de manera potestativa y sólo debe atender a los derechos lesionados, al grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y de la víctima y demás circunstancias inherentes al caso”.<sup>37</sup>

Respecto del daño moral de tipo indirecto, el juzgador sólo puede determinar la procedencia del pago de la indemnización así como el monto de la misma cuando primeramente hubiere determinado la existencia de daño físico del cual deriva aquel. Si

---

<sup>37</sup> SEMANARIO Judicial de la Federación. op. cit. p. 790.

no existe responsabilidad por concepto de daño físico, tampoco lo habrá por concepto de daño moral, pues este último deriva del primero.

En síntesis, teniendo el órgano jurisdiccional la facultad discrecional para determinar el monto de dinero que se debe entregar a la víctima por concepto de reparación moral, deberá apreciar lo siguiente:

1. Los bienes lesionados.
2. El tipo y grado de responsabilidad.
3. La realidad del ataque, la conducta ilícita, y
4. Los aspectos económicos del sujeto activo y del sujeto pasivo.

No es lo anterior una limitación para el juzgador, sino que el arbitrio judicial debe nutrirse de dichas peculiaridades para fundar y motivar su resolución.

Es bien sabido, que las condenas por daño moral, en nuestro derecho, están en vías de perfección, por lo nuevo de la figura y la ausencia de casos que sirvan para comparar criterios judiciales; por lo que nuestros jueces no deben tener temor en condenar por multas a los agentes perjudiciales que causan un daño moral, como medida ejemplar contra el ataque de los derechos de la personalidad; por que no impartir justicia conforme a derecho, constituye una de las injusticias más graves.

Pero podremos decir que sí es posible reparar el daño moral, ya sea volviendo las cosas al estado que guardaban con anterioridad a la acción lesiva o entregando a la víctima del hecho una suma de dinero, pero ¿realmente podrá resarcirse el daño moral?

Podríamos decir que no hay un resarcimiento del daño moral como tal, ya que se debe a una compensación económica dicha reparación, ya que es difícil compensar el dolor o sufrimiento humano, y es por ello que solo se trata de una compensación y no de una reparación.

Reparar un daño implica más que rehacerle lo que se ha destruido, es por ello que la determinación o cuantificación de la indemnización por concepto de daño moral, guarda una dificultad particular; ya que el valor de un bien o derecho variará de individuo a individuo, por lo que aún tratándose de conductas semejantes, el daño causado puede tener un impacto completamente diferente, de ahí que la valoración y la determinación del

monto de la indemnización deba fijarse tomando en consideración las particularidades de cada caso.

En nuestro país la cuantificación y valoración del daño moral está sujeta a criterios subjetivos o discrecionales, es por ello que Jorge Olivera Toro, considera que “debe establecerse un criterio objetivo para determinarla, teniendo como principio fundamental que el monto no enriquezca a la víctima, sino únicamente le proporcione una indemnización equilibrada en razón del daño sufrido”<sup>38</sup>.

Pero como comentamos con anterioridad es difícil una cuantificación de carácter objetiva, ya que el daño moral es diferente de persona a persona aunque las circunstancias sean semejantes, como poder saber si la compensación económica no satisface la reparación del daño moral y como saber si es demasiada esa compensación, es por ello que se tiene que dar un análisis de este tipo de reparación de daño.

Como veremos un poco más adelante la cuantificación del daño moral no se puede establecer en un tope salarial como lo maneja la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ya que este daño puede ser mayor a la cantidad establecida y por ello no cumpliría con su finalidad de reparar dicho daño moral.

---

<sup>38</sup> OLIVERA TORO, Jorge. *El daño moral*. 2ª edición, Editorial Themis, México, 1996. p. 13.

## **SEGUNDO CAPITULO**

### **LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MEXICO**

#### **2.1 DESARROLLO HISTORICO**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes de la reforma al artículo 113 referente a la Responsabilidad Patrimonial del Estado no refería de manera expresa la Responsabilidad Patrimonial del Estado; es por ello que podemos decir que en nuestro país hemos tenido un rezago en la inclusión de dicha responsabilidad, y en consecuencia de la reparación del daño a favor de aquellas personas que lo sufren. Esto pese a que en el siglo pasado y antepasado se emitieron un gran número de disposiciones legales en esta materia, mismas que se encaminaron primordialmente a reconocer la responsabilidad del Estado mexicano por actos de las fuerzas gubernamentales y revolucionarias con motivo de las guerras.

Aunque es cierto, que existen muchos ejemplos de cómo a lo largo de nuestra historia constitucional, el Estado Mexicano siempre intentó asumir una especie de responsabilidad directa, por acciones realizadas por algunos de sus agentes, no había ningún marco jurídico que brindara una protección integral en materia administrativa, ya que ni la propia Constitución incluía como garantía individual la obligación del Estado de indemnizar al particular.

Es por esto que en nuestro sistema jurídico encontramos un escaso avance en esta materia, lo más cercano es que llegó a establecer una responsabilidad de los servidores públicos y con ello una responsabilidad del Estado pero de manera solidaria e indirecta.

Como por ejemplo en los Estados de Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chihuahua, entre algunos otros (que veremos un poco más adelante), en estos Estados, es necesario ubicar primero al agente que causo el daño y que tiene la obligación, para después demandarlo de forma personal, y sino puede cubrir la reparación, entonces en Estado será responsable pero solo con una parte.

Pero eso cambia con la reforma constitucional de 2002, donde al Estado se le atribuye una responsabilidad directa y objetiva.

Por lo que a continuación se mencionarán los principales ordenamientos jurídicos que constituyen el antecedente histórico del reconocimiento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México.

### 2.1.1 EPOCA INDEPENDIENTE

Aunque podemos decir que el antecedente más remoto sobre la materia es de 1821, el Lic. Manuel Gutiérrez de Velasco menciona que “Todos los antecedentes parten de la *Ley Gaditana del 24 de marzo de 1813*. La verdad es, como ustedes saben, que muchas leyes españolas siguieron rigiendo durante el siglo pasado...”<sup>39</sup>

Esta ley estaba dirigida a los empleados públicos de cualquier clase, que, por abuso, mal uso de su empleo o función, o que por descuido o ineptitud o por no vigilar a sus subalternos, causaban daños o perjuicios a los gobernados; se convertían en responsables frente a los particulares a quienes debían de resarcir por los daños que ocasionaron.

El antecedente más remoto sobre la materia que nos ocupa, en la época independiente se encuentra en la Orden del **25 de octubre de 1821**, la que mandaba a que se reunieran y clasificaran las escrituras y documentos para reorganizar el crédito nacional, cuando apenas había triunfado el Ejército Trigarante.

Después el **23 de febrero de 1822**, se expide la *Ley de Pensiones para Viudas y Huérfanos de los soldados insurgentes y españoles*.

Con este ordenamiento jurídico se demuestra que los legisladores consideraban como obligatorio reconocer una pensión a quienes habían muerto en defensa de una causa pública. Es por ello que el Estado asumió la responsabilidad de los daños causados a extraños y enemigos, que en este caso, se trataban de los españoles.

---

<sup>39</sup> GUTIÉRREZ DE VELASCO, Manuel, *Responsabilidad Pecuniaria del Estado*, Criminalia, año LX, México, enero-abril, 1994, No. 1. p. 62

Dos años después se expide el Decreto de fecha **28 de junio de 1824**, donde el Estado se reconoció responsable, esto al decretar el pago de las deudas contraídas por el Gobierno de los Virreyes que comprendían hasta el 17 de septiembre de 1810.

Lo anterior de conformidad con el punto 3 de dicho Decreto, por medio del cual la Nación reconoció los créditos contraídos por ella y con los mexicanos por el Gobierno de los Virreyes, siempre que se acreditara no haber sido voluntarios.

Posteriormente, el **22 de febrero de 1832**, se expide una ley que estableció que los sublevados eran responsables con sus bienes; de todas las propiedades ajenas que tomaron de los particulares o del Estado.

De esta forma, el Estado asumió la responsabilidad por los daños causados por sus agentes, y por las tropas revolucionarias; pero por lo que respecta al ejército vencedor se consideraban como incapaces para obligar al Estado, toda vez que se trataba de facciones rebeldes y no de sus agentes.

El **23 de abril de 1834**, se emitió un Decreto por el cual se indemnizó a Federico Doring de las pérdidas que sufrió con la expedición a Tampico contra los españoles.

Con este decreto se puede observar como el Estado asume una responsabilidad directa.

El **10 de noviembre de 1836**, se emite un acuerdo por el que se determina reparar a unos súbditos de su Majestad, por la pérdida que sufrieron con la toma de Zacatecas.

Para el **2 de mayo de 1849** se indemniza al Convento de la Cruz de Oro, por los daños ocasionados por el incendio que tuvo como resultado por el almacenamiento de pólvora.

En **octubre de 1855** se expide la *Ley de Reclamaciones*, por medio de la que se reconocieron las deudas contraídas por los caudillos principales de la lucha armada y mandó se liquidaran para su admisión y pago, es decir, tuvo por objeto indemnizar a las víctimas por daños causados por acciones bélicas.

Con fecha posterior, se expidieron en Veracruz las *Leyes de Juárez*, que fueron las de: **el 11 de febrero; del 25 de marzo y del 17 de diciembre de 1860**, en las cuales se acuerda una indemnización a las víctimas de los daños que fueron ocasionados en sus bienes, esto ocurrido durante el bombardeo que se sufrió en Veracruz.

Diez años después el **31 de enero de 1870**, se aprueba una ley que aporta prevenciones nuevas para poder hacer efectiva la responsabilidad de los sublevados, que causaran a los particulares.

El **23 de marzo de 1870**, se expide una Circular para aplicar la Ley de Responsabilidad de los Sublevados.

“Estas leyes se fundamentan en la idea del riesgo que la guerra genera, ajena a la necesidad de comprobar la culpabilidad en el ejercicio de su función de guerra. Es decir, el legislador sólo tuvo en cuenta que se había producido un daño que era necesario reparar, por lo que podemos afirmar que el legislador se basó en el principio de responsabilidad objetiva.”<sup>40</sup>

### **2.1.2 EPOCA REVOLUCIONARIA**

Dentro de los ordenamientos jurídicos posteriores a la revolución, encontramos la *Ley de Reclamaciones* de fecha **31 de mayo de 1911**, que tenía como fin reparar los daños causados a los particulares por la Revolución.

En ese mismo año de **1911**, se expidieron los *Decretos* del **31 de mayo y 30 de julio**, por virtud de los cuales se crea y reglamenta la Comisión Consultiva de Indemnizaciones por los daños producidos en la Revolución de noviembre de 1910 y fue completado dicho Decreto hasta el año de 1913.

Pero desafortunadamente este ordenamiento resultó impreciso e insuficiente, para el fin para el cual había sido creado, por lo que fue sustituida por la Ley de Reclamaciones de 1917.

---

<sup>40</sup> HADMAN AMAD, Fauzi, *Antecedentes y Régimen actual de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México*. p. 36. <http://www.bibliojuridica.org>.

Esta *Ley de Reclamaciones* del **24 de noviembre de 1917**, vino a sustituir a la Ley de 1911, la Ley de 1917 fue expedida por Venustiano Carranza en uso de las facultades extraordinarias atribuidas, a través de esta Ley se instituyeron dos comisiones. La primera de ellas tenía por objeto establecer la responsabilidad del Estado por daños sufridos en la persona o en la propiedad particular a consecuencia de los movimientos revolucionarios ocurridos en la Revolución de 1910 a 1917, así como regular las correspondientes reclamaciones al mismo. La segunda comisión sería de apelación para los extranjeros que hubieren objetado los fallos de la primera. Estas comisiones fueron creadas a través del Reglamento de dicha Ley expedido el 28 de diciembre de 1917.

Las reclamaciones debían estar fundadas en daños causados por fuerzas revolucionarias reconocidas como tales por los gobiernos legítimos, y los causados por los mismos gobiernos en ejercicio de sus funciones y durante la lucha contra los rebeldes.

De acuerdo a esta ley, no se podían reclamar indemnizaciones por perjuicios, entendiéndolos como las ganancias o beneficios futuros que se dejan de obtener con motivo de l daño.

Un aspecto importante de la ley, es que no indicaba claramente el criterio de imputación de la responsabilidad del Estado, ya que sólo hablaba de la relación de causalidad entre el daño y la actividad desempeñada por las fuerzas revolucionarias o militares en ejercicio de sus funciones. Consecuentemente, el criterio seguido era el objetivo.

Dos años después nos encontramos con la nueva *Ley de Reclamaciones* del **30 de agosto de 1919**, que dentro de los considerandos del Decreto respectivo, tuvo por objeto reformar la Ley de Reclamaciones de 1917, (aunque propiamente no fue una reforma, sino una nueva ley que abrogó a la anterior), con el fin de prestar especial atención a los daños causados por muerte o lesiones, que no estaban expresamente incluidos en la ley de 1917.

Cabe mencionar que, de la misma forma que ocurrió con la ley de 1917, se estableció como único criterio de imputación el nexo de causalidad entre el daño y los movimientos revolucionarios.



Por todo lo referido podemos afirmar que en términos generales la intención de establecer una responsabilidad directa del estado, estuvo asociada a responsabilidades derivadas de hechos bélicos. Pero ninguno de estos antecedentes demuestran la intención del legislador de incorporar al Derecho Mexicano, lo que la doctrina jurídica conoce como Responsabilidad Patrimonial del Estado.

### **2.1.3 EPOCA CONTEMPORANEA**

Llegando a la época contemporánea nos encontramos con otro antecedente, que al igual que los anteriores era deficiente y por ello, estaba condenada a ser efímero en nuestro sistema jurídico, nos referimos a la *Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal*, esto ocurrió en tiempos del Presidente Manuel Ávila Camacho. Dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941, y entró en vigor el **1 de enero de 1942**.

Es por este motivo que se expidió la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, esto con la apreciación de Antonio Carrillo Flores, Manuel Ávila Camacho y Eduardo Suárez, quien entonces era Secretario de Hacienda, ya que se consideraba que era injusto que se hubiesen liquidado las reclamaciones extranjeras y no se atendiesen a las de los mexicanos. (Ya que con anterioridad se habían aceptados las reclamaciones a nivel internacional).

En este sentido, se consideró que el artículo 1928 del Código Civil (el cual veremos más adelante), no era suficiente para poder hacer efectiva la responsabilidad del Estado, pues ésta se limitaba a los casos en que un funcionario causara daños en ejercicio de sus funciones, estando obligado a repararlos, pero existía el riesgo de que éste empleado no tuviera bienes para cumplir con la sentencia condenatoria; por lo que el Estado sería responsable de una forma de subsidiario.

Este razonamiento fue el que motivó a incluir en la ley de Depuración de Créditos algunas disposiciones que regularan la responsabilidad del Estado, por lo que podemos decir que, significó, sin duda alguna, un adelanto en la evolución de dicha figura.

El objeto que perseguía esta ley, lo encontramos en su artículo 1º, donde nos menciona que: el Ejecutivo Federal a través del Tribunal Fiscal de la Federación sean depuradas y reconocidas las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal,

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

De esta manera también podemos destacar otro punto importante de la Ley en comento, y es: que la sentencia que dictará el Tribunal Fiscal única y exclusivamente se limitaría a declarar si está o no aprobaba la existencia de un crédito a cargo del Gobierno Federal, y a fijar su monto, en su caso. Si el monto del crédito no pudiese determinarse, se debía absolver al Estado.

Asimismo, conviene mencionar, es que si bien es cierto el artículo 1º de la ley multicitada restringió el objeto de la misma a depurar y reconocer obligaciones no prescriptas a cargo del gobierno federal respecto de hechos jurídicos durante un período específico, el artículo 10 de la propia ley amplió el objeto de la misma, con la declaración de la responsabilidad del Estado por los daños causados por la culpa del servicio, son la regulación de ésta y del procedimiento para reclamarla.

La referida ley con estas disposiciones tenía por objeto derogar el principio de responsabilidad indirecta o subsidiaria que consagrada en el artículo 1928 del Código Civil, y establecer el una responsabilidad directa, adoptando para ello el criterio de imputación “falta del servicio público”, acogido por la doctrina y la jurisprudencia francesas, con la intención de aprovechar los grandes resultados interpretativos obtenidos por el Consejo de Estado Francés.

Es así como llegamos a un reconocimiento de responsabilidad directa del Estado, ya que fue un gran logro de la Ley de Depuración de Créditos...; digno de elogio, aunque se haya limitado a aquellos casos de daños producidos por el funcionamiento anormal del servicio público.

Dicha responsabilidad del Estado, se limitó por el temor de provocar un gran detrimento en los recursos monetarios del Estado, por lo que la ley dispuso que las reclamaciones de cualquier crédito para las que no hubiera asignación presupuestal en e año de su constitución, ni en el inmediatamente posterior, sólo podrían entablarse durante el mes de enero del año siguiente, siendo éste un plazo muy breve.

Una vez ejercida la acción contra el Estado en forma correcta y en tiempo, y dictada la sentencia que reconocería la obligación del Estado a indemnizar, podía ser que

no se viera cumplida, argumentando la falta de partida presupuestal. Ante la negativa de pago, el afectado tenía que recurrir al amparo contra el incumplimiento de la sentencia para el efecto de que ordenara el pago contra la partida específica, en caso de que estuviera incluida en el presupuesto, o para el efecto de que se creara la partida necesaria, y en consecuencia, se realizara el pago respectivo con cargo a ella.

Con base en todo lo anterior, podemos decir que la Ley de Depuración de Créditos no adoptó en toda su amplitud los criterios de imputación de responsabilidad desarrollados por el Consejo de Estado Francés. En efecto, el criterio de “la falta del servicio público” fue el primer paso en el largo camino seguido por la jurisprudencia francesa en la aceptación del principio de responsabilidad del Estado. Se concibió a la “falta del servicio público” como la mala organización y funcionamiento de los servicios públicos; el concepto abarcaba toda la actividad de la administración. El Consejo de Estado llegó a presumir la falta o irregularidad del servicio aunque no se pudiera identificar al funcionario causante material del daño y también cuando la actuación de los funcionarios era legal pero el servicio había originado un riesgo excepcional. El criterio de “la falta del servicio público” se desprendió de toda idea de culpa, y por obre de la jurisprudencia derivó de un criterio netamente objetivo, dando vida a otros criterios de atribución de responsabilidad como el del riesgo y el de igualdad de las cargas públicas.

En cambio, en la Ley de 1941, no se estableció qué debe entenderse para sus fines por “servicios públicos”. No obstante la falta de definición, se considera que el término “servicio público” para los efectos de la ley, se tiene que conceptualizar como toda la actividad de la administración, dado que es el sentido que tiene en la jurisprudencia francesa, y en ella está inspirada la ley que se comenta.

Tampoco establece la Ley de Depuración cuando se debe considerar que hay “culpa” en el funcionamiento de los servicios públicos. Además, restringió la responsabilidad del Estado a los casos de culpa en el funcionamiento, sin incluir la que puede haber en la organización. Es decir, la ley debió establecer cuándo había falta o irregularidad en el funcionamiento del servicio, y cuándo la irregularidad no era considerada del servicio, sino el funcionario. Lo anterior nos obliga a distinguir entre falta del servicio y la falta del funcionario, y sobre todo cuándo la falta del servicio puede engendrar la responsabilidad directa del Estado y cuándo la indirecta o subsidiaria.

En este sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés ha considerado que hay responsabilidad directa del Estado cuando el mal funcionamiento u organización del servicio ha originado el daño, sin que haya ilegalidad o culpa del funcionario, o de tal manera que aún existiendo éstas sean irrelevantes. Habrá responsabilidad subsidiaria del Estado cuando haya irregularidad del servicio, pero a ésta se une un comportamiento culposo del funcionario, de tal manera que los dos elementos, irregularidad del servicio y culpa del funcionario, sean determinantes del daño, es decir, que de no haber existido cualquiera de los dos no se hubiera dado.

Sin embargo, y a pesar de los vicios que presenta la Ley de Depuración de Créditos, se considera un avance en la materia de responsabilidad directa y no subsidiaria del Estado.

Dicha ley quedó abrogada por Decreto del Congreso de la Unión que dirigió el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, dicho decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1988.

Para el año de 1994 fueron reformadas algunas disposiciones del Código Civil y del Código Penal para establecer los supuestos de responsabilidad subsidiaria y solidaria del Estado.

## **2.2 LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y SU REGULACION A NIVEL LOCAL**

Para el tema de la reparación del daño en México podemos observar que su principal sustento se encuentra en el derecho civil, conocido como el derecho de gentes que es el deber de reparar los daños y perjuicios causados en un momento dado a quien los sufra injustificadamente.

En México, éste se ha expresado 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.

Es por ello que analizaremos los Códigos Civiles y comenzaremos por el Código Civil para el Distrito y el Territorio de Baja California de 1870, que en su artículo 1574, apartado 2º, nos mencionaba:

“Son causa de responsabilidad civil los actos u omisiones que estuvieren sujetos expresamente por la Ley”.

Pero desafortunadamente en este Código no se menciona, quienes serían los sujetos, así como tampoco los beneficiarios posibles de una violación sufrida que tuvieran derecho a ser indemnizados, tampoco hace mención si el Estado esta incluido o no en este tipo de responsabilidad. En cambio, en el artículo 1592 se establece que el daño causado, o la ocupación de la propiedad que se sufra frente a la necesidad de salvar una población, será indemnizable conforme a la Ley Orgánica del artículo 27 constitucional.

Por ello se puede observar, que aquí ya encontramos un principio, que evidentemente esta dirigido al Estado, ya que los funcionarios encargados del gobierno serían los posibles y más viables encargados de salvar a una población frente a cualquier emergencia; y los que tuvieran necesidad de causar daños o llevar a cabo la ocupación de propiedad.

La misma situación encontramos presente en el Código Civil de 1884, que al respecto es igual, al Código de 1870, en sus artículos 1458 y 1475.

Es por esa época del año de 1870 que encontramos la Ley denominada Sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios.

En esta ley sí encontramos quiénes eran esos altos funcionarios, ya que nos remitía a la Constitución; de igual manera nos indicaba cuáles eran los delitos, las faltas y las omisiones en que podían incurrir; también las sanciones y los procedimientos que deberían agotarse y, en su artículo octavo, encontramos que una vez declarada la culpabilidad, quedaba expedito el derecho de la Nación o de los particulares para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria correspondiente.

En este Código ya tenemos perfectamente claros y definidos a los sujetos que intervienen en la responsabilidad del Estado: El sujeto Estado, el sujeto funcionario o empleado, y el sujeto particular.

Estado y particular podían resarcirse frente al funcionario, por dolo o por culpa de éste; pero él Estado no era responsable frente a los particulares por la ilicitud del funcionario.

En cambio, el Estado sí era responsable frente al particular por la ocupación de bienes o la expropiación. Por lo que se encuentra perfectamente clara la relación entre particular y Estado; pero sólo cuando se trataba de actos lícitos, como era el ocupar la propiedad o expropiarla o hacer daños para salvar una población; pero en cambio cuando se trataba de actos ilícitos; era el funcionario o empleado público, él era el único imputable de los actos que cometía, sin derivación para las otras partes.

Pero no es sino hasta el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal de 1928 y que entró en vigor hasta el año de 1932, donde por primera vez, nos encontramos con la responsabilidad del Estado, ya que en su artículo 1927 (actualmente derogado), mencionaba que: "El Estado tiene la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas; que esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado".

Como podremos observar aquí se nos habla de una responsabilidad subsidiaria que hacía sumamente difícil que el particular, el gobernado pudiera ser resarcido de los daños y perjuicios ocasionados por acto ilícito de un empleado o funcionario, por que siendo subsidiaria la obligación del Estado, era necesario, ante todo demandar al funcionario, obtener en contra de éste una condena y, por lo menos una principio de ejecución, porque era la única manera de demostrar que era insolvente o que sus bienes eran insuficientes para cubrir el daño correspondiente; pero además surgía una segunda situación: cuando no era perfectamente identificable el funcionario, no había manera, pues, de establecer una responsabilidad subsidiaria, puesto que, anteriormente, no se había podido hacer el establecimiento del responsable principal.

De este análisis se desprende que también este código se queda corto para cubrir el objetivo de fincar una responsabilidad real del Estado. Pero con la reforma al Código Civil de 1928, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, se

introduce un concepto más amplio de la responsabilidad civil, patrimonial y moral del Estado; esto en sus artículos 1916, 1927 y 1928 de dicho Código.

Hasta llegar a la reforma del artículo 113 constitucional y derogando al artículo 1927 del Código Civil, cambiando de una responsabilidad indirecta y solidaria del Estado por un responsabilidad directa y objetiva; reforma constitucional que se verá un poca más adelante.

Pero cabe mencionar que consideramos que es un acierto de nuestros legisladores el haber empezado a responsabilizar al Estado de manera objetiva y directa, por los actos que sus funcionarios realizan y que dañan a los gobernados que no tienen la obligación de soportarlos; esto debido a que con mucha frecuencia los servidores públicos realizan sus actividades en una forma irresponsable, pero con la nueva Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, estos tendrán más cuidado, ya que , el Estado puede repetir contra ellos.

### **2.2.1 COLIMA COMO EL PRIMER ESTADO QUE LEGISLO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

El Estado de Colima es el primero que se encarga de legislar en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, con la reforma del año dos mil dos hecha a la Constitución Política del Estado de Colima en su artículo 1º donde incluye una responsabilidad directa y objetiva.

El 14 de noviembre del año dos mil dos se presenta la iniciativa para expedir la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima esto debido a que como se menciona se derivó de la reforma a la Constitución Política local publicada en el Diario Oficial el día 6 de mayo del año dos mil dos; por medio de la que se logró establecer las bases de mayor garantía y seguridad jurídica para los particulares.

Los legisladores del Estado de Colima notaron la necesidad de integrar a su ordenamiento jurídico un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, debido a la exigencia cada vez más reiterada; en primer lugar, por la compleja conformación de la actividad del Estado que requiere de sistemas sencillos y ágiles con el fin de proteger a los particulares; y en segundo término, por que la responsabilidad patrimonial establecida

de manera directa, se traduce en un mecanismo de equidad en las cargas públicas, evitando que quien sufre un daño, tenga que soportarlo inequitativamente.

Es así como se consideró que la reforma hecha a la Constitución Política del Estado, hace posible la responsabilidad patrimonial del Estado, lo que antes de la reforma, resultaba prácticamente imposible, ya que en la mayoría de los casos en los que se causaba daño a los particulares en sus bienes y derechos con la actividad pública, quedaban sin resarcimiento alguno. Esto debido a que los principios en que se fundamentaba la responsabilidad patrimonial del Estado, eran los de la teoría de la culpa civil y los de la responsabilidad subsidiaria.

Por lo que con esta reforma, los principios que rigen hoy la responsabilidad patrimonial del Estado, son los del Derecho Público, en específico del Derecho Administrativo, que establece una responsabilidad directa y objetiva, en donde no es necesario demostrar la culpa del servidor público, pero en cambio, es indispensable la prueba del daño ocasionado y del nexo causal con la actividad del Estado.

Con esta reforma se da certeza jurídica a los particulares de que siempre que el Estado con su actividad administrativa (sea regular o irregular), produzca lesiones en sus bienes y derechos, éste responderá de manera directa mediante una indemnización.

Además se fijaron bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran un daño en sus bienes.

De igual manera se percataron de la problemática financiera y presupuestal que podía significar el establecimiento de la obligación del Estado, de indemnizar directamente a los particulares a los que les hubiese causado un daño, esto independientemente de que su actuación fuera lícita o ilícita, por ello se trato de no convertir al patrimonio público en una especie de aseguradora universal, es ahí donde radica la importancia de haber establecido bases, y procedimientos para la indemnización.

Los legisladores consideraron “innegable la necesidad de regular la responsabilidad patrimonial del Estado ante los particulares, toda vez que con ello se da respuesta a la sentida y generalizada inquietud ciudadana traducida en la exigencia de reglamentar esta responsabilidad patrimonial del Estado, Municipios y organismos



descentralizados incluyéndose en ellos a las empresas para-estatales, cuando a través del ejercicio de sus actividades lleguen a causar daños y lesiones a los particulares en sus bienes y derechos, ya sea por las acciones que lleven a cabo o por las que dejen de realizar, lo que refuerza y da certeza a la división de poderes y a la legalidad dentro del Estado de derecho que debe prevalecer en nuestra entidad, bajo el principio rector; la ley es la manifestación de la voluntad general de la población y las autoridades están sometidas a la ley y solo pueden hacer aquello que la misma les permite o autoriza y que en un momento dado, éstas pueden ser juzgadas por las instancias y tribunales competentes”.<sup>41</sup>

Por lo que se estableció que fuera el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado quien conociera de responsabilidad patrimonial del Estado en la vía jurisdiccional, esto con independencia de que la parte interesada podrá presentar por la vía administrativa su reclamación. Asimismo se establece que en el procedimiento recae en el reclamante la obligación de demostrar la responsabilidad del Estado y por su parte al Estado le corresponde probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios ocasionados, o en su caso la existencia de la fuerza mayor que lo exonere de la responsabilidad patrimonial.

Otro aspecto relevante de la Ley de responsabilidad patrimonial del Estado de Colima es que propone la prescripción de una año, contados a partir de que se produce la lesión o cesen sus efectos (esto cuando se trate de carácter continuo).

También se establece la posibilidad de llegar a convenios con las instituciones responsables de los daños, los cuales se pueden presentar en la vía administrativa que serían llamados convenios indemnizatorios que no son otra cosa, que la capacidad de las partes, para que en la vía convencional, pudieran resolver una controversia derivada de la irrogación de daños en el patrimonio de los particulares. Esta posibilidad, siempre voluntaria, podría representar algunas ventajas para las partes involucradas, especialmente en materia de ahorro de tiempo y eventualmente de carácter financiero.

La ley prevé la posibilidad de repetición contra los servidores públicos, que con su actuación u omisión hayan ocasionado daños y perjuicios, y que, en un régimen de

---

<sup>41</sup> EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE COLIMA

responsabilidad directa y objetiva del Estado, se le imputen a éste por los particulares lesionados patrimonialmente.

Es importante destacar que al establecer la responsabilidad directa del Gobierno del Estado, los legisladores confiaron en que esto traería como consecuencia la eficiencia en los servicios, despertando la confianza en las autoridades y con ello incentivar la inversión privada tanto nacional como extranjera.

Con todo esto se trata de proteger los intereses de los particulares, que sin obligación jurídica de soportarlo sufran una lesión en cualquiera de sus bienes, posesiones o derechos como consecuencia de la actividad administrativa del Estado.

Consideramos importante mencionar que los trabajos de estudio y redacción de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima estuvo a cargo de la Comisión Especial para la reforma del Estado. Cabe destacarse que dentro de las actividades de estudio se celebraron foros públicos para la participación de los diferentes sectores sociales, así como una conferencia magistral, impartida por el Dr. Álvaro Castro Estrada, quien es un reconocido especialista en la materia, toda vez que es autor de un libro que se considera el referente esencial para el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Así la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima, es pionera y convierte a dicho estado en el primero en legislar en el ámbito local en esta materia.

### **2.2.2 ENTIDADES FEDERATIVAS QUE REGULAN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**

En esta parte de la tesis analizaremos que Estados de la República Mexicana regulan la responsabilidad patrimonial del Estado, y cuales no; asimismo veremos en aquellos que regulan la responsabilidad del Estado si esta es directa o no y si contempla el daño moral.

Los Estados que no regulan la Responsabilidad Patrimonial del Estado, y que regulan la Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado son:

1) AGUASCALIENTES: La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, fue promulgada el 18 de febrero de 2005.

2) BAJA CALIFORNIA: Ley publicada en el periódico oficial No. 40, de fecha 29 de agosto de 2003, sección II, y que lleva por nombre Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California

3) CHIHUAHUA: Ley publicada en el periódico oficial No. 39 del 17 de mayo de 1989, por decreto No. 669/89 X P. E.

4) COAHUILA: Ley publicada en el periódico oficial, el martes 24 de abril de 1984, denominada Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Coahuila de Zaragoza.

5) DURANGO: Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Durango.

6) GUERRERO: Ley número 674 de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

7) HIDALGO: Ley publicada en el periódico oficial, el viernes 8 de junio de 1984, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Hidalgo.

8) MEXICO: Ley de Responsabilidades Patrimoniales de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, Toluca de Lerdo, México el 18 de julio de 1994. Decreto número 140.

9) MICHOACAN: Ley publicada en el periódico oficial del Estado el 27 de septiembre de 1984, denominada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán.

10) MORELOS: Ley publicada en la Sección Segunda del periódico oficial, del día 7 de septiembre de 1983.

11) NUEVO LEON. Ley Publicada en el Periódico Oficial, el miércoles 29 de enero de 1997.

12) PUEBLA. Ley presentada el 21 de abril de 2005, por el Diputado José Juan Espinosa Torres, que entró en vigor el día primero de enero de 2006.

13) QUERETARO. Ley publicada en el dos de enero de 1986, en el periódico oficial "La Sombra de Arteaga"; bajo la Quincuagésima Legislatura.

14) QUINTANA ROO. Aprobada el catorce de agosto de dos mil dos, y que fue publicada el treinta de septiembre del mismo año.

15) SINALOA. Ley expedida bajo el decreto número 291, el cinco de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco.

16) SONORA. Esta ley se expide mediante el decreto número 54, marcada como la Ley 220.

17) TLAXCALA. Publicada el día treinta y uno de diciembre del 2003, bajo el decreto número 82.

18) VERACRUZ. Ley publicada el jueves nueve de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro, la cual quedo registrada como la Ley número 36.

19) YUCATAN. Mediante el decreto número 97/989, publicada el nueve de marzo de mil novecientos ochenta y nueve, se crea la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Yucatán.

20) ZACATECAS. Este Estado obtuvo su ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, por medio del decreto número 339, el siete de septiembre de dos mil uno.

Los Estados que regulan la Responsabilidad patrimonial del Estado son los siguientes:

21) BAJA CALIFORNIA SUR. Por decreto número 1518, el veintidós de febrero de dos mil cinco.

22) COLIMA. Ley publicada en el periódico oficial el veintidós de junio de dos mil dos, por decreto número 223.

23) GUANAJUATO. Ley publicada en el periódico Oficial 4 Segunda Parte de 7 de enero de 2005, mediante decreto 110.

24) JALISCO. Ley aprobada, por decreto 20089, que entra en vigor el primero de enero de dos mil cuatro.

25) NAYARIT. Ley que entra en vigor el primero de enero de dos mil siete, publicada el veinticuatro de mayo de dos mil seis.

26) SAN LUIS. Ley aprobada el trece de diciembre de dos mil cuatro, promulgada el veinte de diciembre de l mismo año y publicada el veintitrés de diciembre de ese año, mediante decreto número 204.

27) TABASCO. La responsabilidad patrimonial fue establecida en el Estado y que fue publicada mediante Decreto 232 en [el Periódico](#) Oficial del Estado el 15 de noviembre de 2003.

28) Un caso especial y que amerita comentarse es el del Estado de TAMAULIPAS quien se rige por la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y también por la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Por lo que los Estados que no tienen ninguna de estas disposiciones son los siguientes:

29) CAMPECHE

30) CHIAPAS

31) OAXACA

DISTRITO FEDERAL.

### **2.3 ANTECEDENTES DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

Existe consenso actualmente en que uno de los pilares del Estado del Derecho es la responsabilidad de los servidores públicos y de la Administración Pública. La responsabilidad constituye, bajo este criterio, el mecanismo de cierre del sistema de protección de garantías de los ciudadanos frente a la acción del poder público administrativo y, en principio, todo paso que contribuya a afianzarlo debe ser bien visto.

La reparación del daño en México ha tenido su principal sustento en el derecho civil, conocido como el derecho de gentes que es el deber de reparar los daños y perjuicios causados en un momento dado a quien los sufra injustificadamente. En México, éste se ha expresado 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.

Hasta antes de la adición al artículo 113, la obligación de responder por los daños causados por el Estado en nuestro sistema legal era de forma subjetiva y subsidiaria y se apoyaba en la teoría de la culpa. Ésta consistía en el deber de la víctima de probar que la conducta del servidor público era ilícita, culpable y dañosa. Como se advierte, no se tenía a la autoridad como directa responsable de los daños que sufriera una persona, sino únicamente al funcionario causante del daño (parte subjetiva). Sólo en caso de que éste no tuviera bienes para cubrir el daño, se podría demandar al Estado (parte subsidiaria).

Lo anterior no era un camino fácil ni corto para que al ciudadano se le resarciera el daño sufrido, ya que la aplicación de la teoría de la culpa presentaba varios problemas, entre ellos el identificar al autor material; acreditar la culpa, es decir, determinar que efectivamente se dio la falta administrativa, probar que dicho acto fue ilícito y que causó un daño.

No es sino hasta 1994 cuando se modifica el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 1927 (actualmente derogado), y se consideraba 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.

Bajo este contexto, el 14 de junio de 2002 se adiciona al artículo 113 de la Constitución Política un segundo párrafo para incorporar esta nueva garantía, que señala: “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.”<sup>42</sup>

Así en el artículo 113, se contempla la nueva garantía constitucional que consiste en reconocer que el Estado es responsable del actuar de sus servidores e incorpora dos características esenciales y de suma trascendencia: la responsabilidad objetiva y la directa. Se deja en el pasado la idea de que el Estado sólo era responsable en forma indirecta y subjetiva, lo que hacía prácticamente imposible que un particular fuera resarcido en los daños que sufriera y hacía inoperante la búsqueda de una justa reparación del daño.

Con esta nueva adición, 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. Éste es un gran paso para superar la teoría de la culpa en la que se sustentaban las leyes anteriores. Ahora se podrá exigir a la autoridad responsable de manera directa la reparación del daño.

En el artículo 113 constitucional, se refiere, por actividad irregular del Estado se entiende toda aquella conducta que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan obligación jurídica de soportar, al no existir causa o justificación para legitimar el daño. Este concepto se recoge en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En nuestra opinión 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

---

<sup>42</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op.cit. p. 130.

compromiso fortalecido de México en relación con los tratados internacionales, y la armonización de nuestro marco legal interno.

Bajo este contexto, el pasado 14 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Federal mediante el cual se incorpora al orden constitucional mexicano el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado, de carácter objetiva y directa. La aprobación de esta reforma fue votada por unanimidad, es decir, que no hubo ningún voto en contra por parte del llamado constituyente permanente o poder revisor de la Constitución que estudió, discutió y votó dicha reforma.

Como referencia brevemente aludiremos a su desarrollo; el dictamen, por parte del H. Congreso de la Unión fue de la siguiente manera, el 29 de abril de 2000 el pleno de la H. Cámara de Diputados aprobó el dictamen correspondiente con 369 votos a favor, cuatro abstenciones y ninguno en contra; por su parte, el 8 de noviembre de 2001, el pleno de la H. Cámara de Senadores la aprobó también por unanimidad con 90 votos a favor y ninguno en contra.

La reforma al artículo 113 constitucional esta basada en la propuesta desarrollada por el Dr. Álvaro Castro Estrada en su estudio doctoral que más tarde fue publicada por la Editorial Porrúa bajo el título de Responsabilidad Patrimonial del Estado.



## TERCER CAPITULO

### LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

#### 3.1 LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO REGULADOS EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LFRPE

En esta parte de la investigación analizaremos el procedimiento diseñado para efectos de acreditar la Responsabilidad Patrimonial del Estado, así como el pago de las indemnizaciones por dicho concepto.

Como veremos el procedimiento esta contemplado en el artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado el cual nos menciona lo siguiente: ***“Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada”***.<sup>43</sup>

Visto el contenido del artículo anterior podemos afirmar que el Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se inicia sólo cuando se presenta la reclamación por parte interesada, en el mismo contexto el artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece que dicho procedimiento deberá ajustarse además de lo dispuesto por esa misma Ley, a las disposiciones contenidas en el Código Fiscal de la Federación, pero las disposiciones que se encontraban establecidas en el Título VI, fueron derogadas el día 1 de enero de 2006, cuando entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que las leyes que remitieran a dichos preceptos legales del Código Fiscal de la Federación se entenderán referidos a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

De lo anterior podemos concluir que el Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado solo se podrá iniciar a través de la ***reclamación que interponga la parte interesada***.

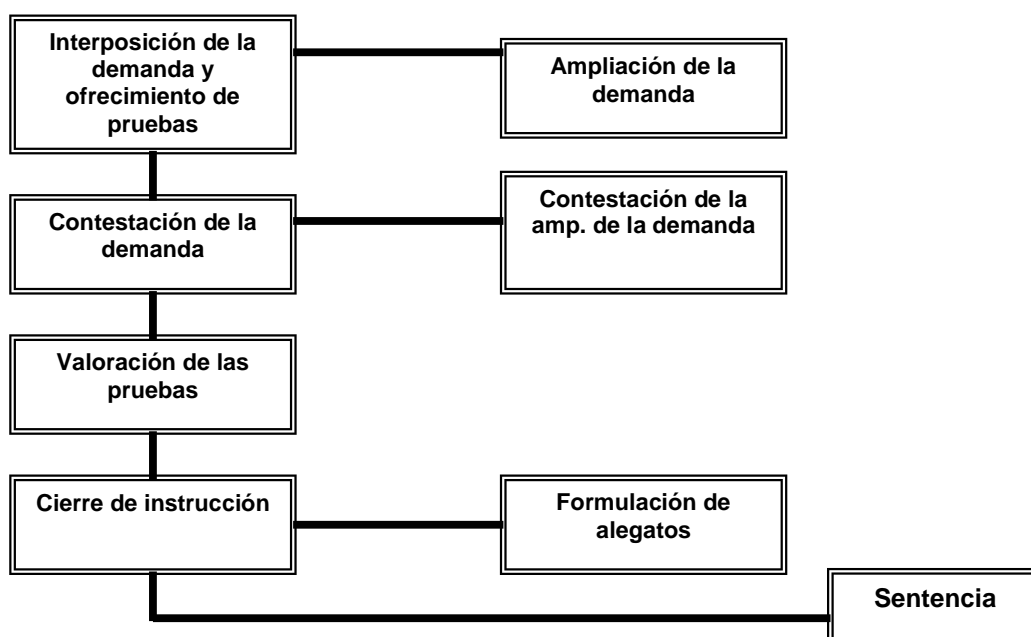
Bajo este contexto el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala que: ***“La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el***

---

<sup>43</sup> *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, op. cit. p. 4.

***Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*<sup>44</sup>**

Por lo que referiremos brevemente como se lleva a cabo el procedimiento a que hace referencia el artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ya que establece como hemos indicado que se aplicará lo que se encuentra contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que a continuación se presenta en un diagrama:



En el Capítulo Primero de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo podemos observar la substanciación del juicio de nulidad que se lleva a cabo.

Así en su artículo 13, que se refiere a los tiempos en los que se tiene que interponer la demanda y la autoridad ante quien se debe presentar, establece

ARTÍCULO 13.- La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

I. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

<sup>44</sup> Idem.

a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.

II. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero las consecuencias 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.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

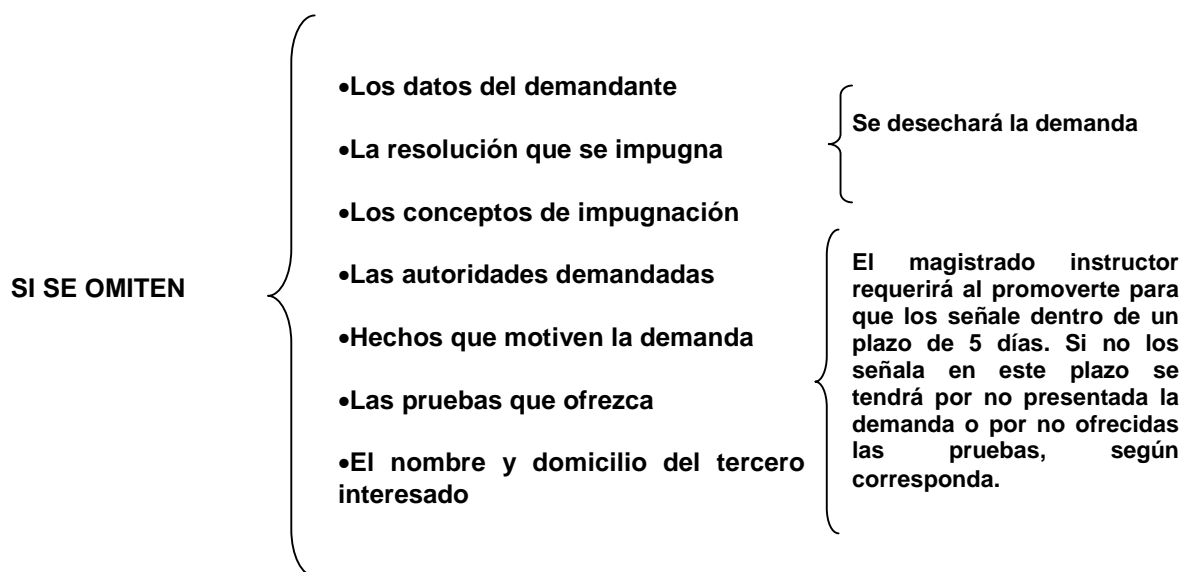
En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, se suspenderá hasta por un año el juicio. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

Como se puede apreciar quien conocerá del juicio será la sala regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al respecto el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso establece:

- ***El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la sala regional competente.***
- ***La resolución que se impugna.***
- ***La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.***
- ***Los hechos que den motivo a la demanda.***
- ***Las pruebas que ofrezca. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.***
- ***Los conceptos de impugnación.***
- ***El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.***
- ***Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.***

Si no se cumple con alguno de los requisitos se pueden presentar los siguientes supuestos:



Los documentos que se deben anexar a la demanda son: Los que establece el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

- *Copia de la demanda y de los documentos anexos, para cada una de las partes.*
- *Documento que acredite su personalidad o en el que conste que fue reconocida por la autoridad demandada o los datos del registro ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*
- *Documento en el que conste el acto impugnado.*
- *Pruebas documentales.*
- *Documentos que contienen información confidencial o comercial reservada.*
- *Documentos que no obren en poder del demandante.*

También nos referiremos a lo que se conoce como la ampliación de la demanda la cual se encuentra contenida en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

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:

- *Cuando se impugne una negativa ficta.*

- *Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.*
- *Contra actos no notificados o notificados ilegalmente.*
- *Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que no sean conocidas por el actor al presentar la demanda, pero que no cambien los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.*
- *Pruebas documentales.*
- *Documentos que contienen información confidencial o comercial reservada.*
- *Documentos que no obren en poder del demandante.*

En tanto a la contestación de la demanda, así como a la ampliación de la misma diremos que se encuentra establecido en los artículos 19 y 20 de la ley en comento:

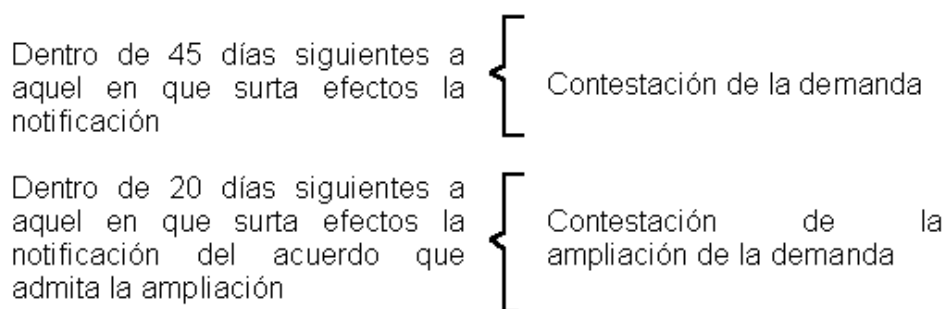
Una vez admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado para que conteste y manifieste lo que a su derecho convenga.

El demandado deberá adjuntar a su contestación:

- *Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.*
- *Cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio; el documento en que acredite su personalidad.*
- *El 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.*
- *Las pruebas documentales que ofrezca.*

Para el término que tiene para llevar a cabo la contestación de la demanda así como de la ampliación de la misma serán en los siguientes plazos:

Cabe mencionar que la notificación surte efectos a partir del día siguiente de notificada la demanda o la ampliación.



El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, debe indicar:

- *Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.*
- *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.*
- *Concretamente 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.*
- *Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación.*
- *Las pruebas que ofrezca.*
- *En caso de que se ofrezca la 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.*

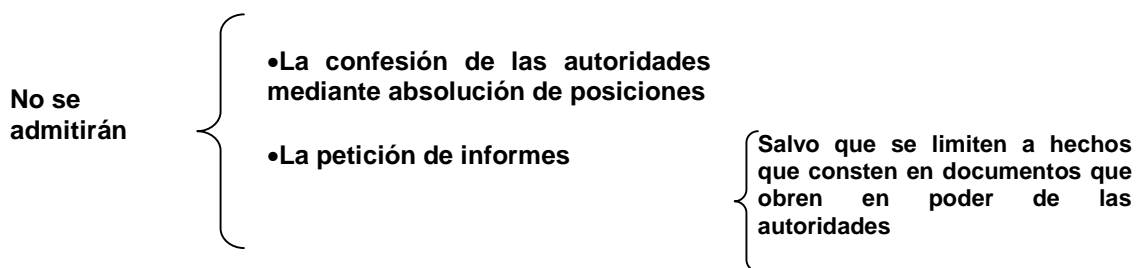
Cabe señalar que en la ampliación de la contestación de la demanda no se deben anexar los documentos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

Por lo que se refiere a las pruebas en cuanto a su ofrecimiento y desahogo se contempla en el artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

Al respecto, cabe referir que en los juicios que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se admiten toda clase de pruebas como son:

- *Los documentos públicos.*
- *Los documentos privados.*
- *Los dictámenes periciales.*
- *El reconocimiento o inspección judicial.*
- *Los testigos.*
- *Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y*
- *Las presunciones.*

Cabe destacar que no se admitirán las siguientes pruebas:



Las pruebas supervenientes sólo se pueden presentar antes de que se dicte la sentencia.

El cierre de instrucción es el momento procesal en el cual se ofrecen los alegatos, artículo 40 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

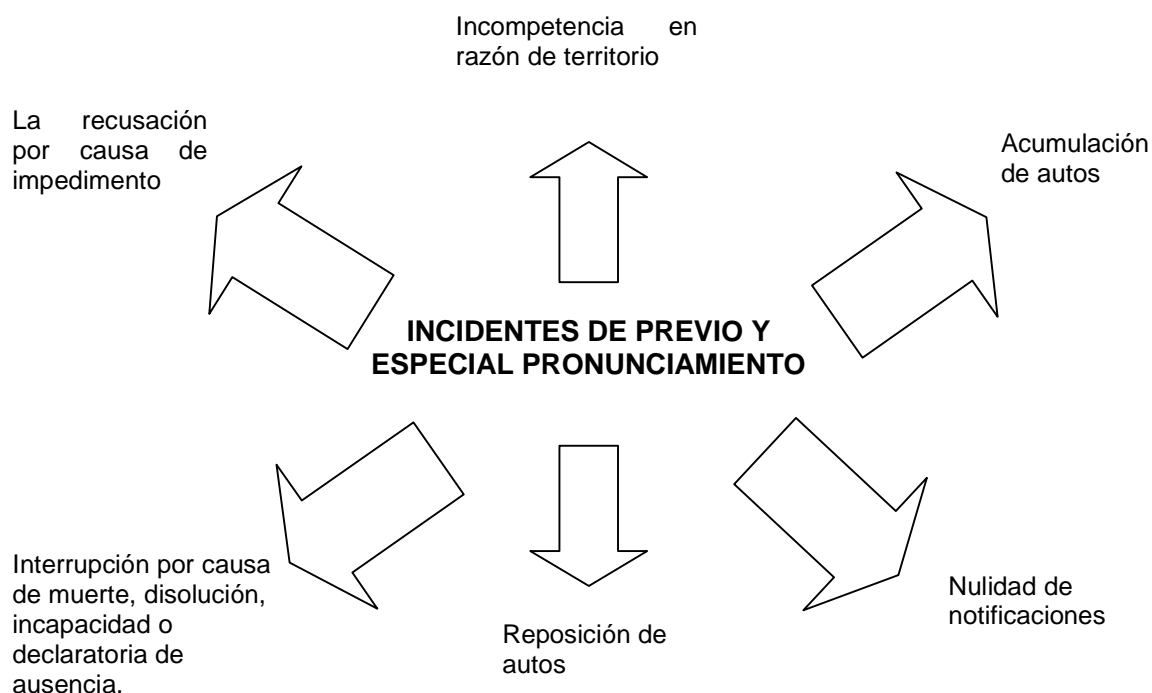
Es decir es la fase en donde se hace valer los razonamientos con los que pretenden convencer al Tribunal de la pretensión sobre la que deba decidir.

Cabe señalar que el magistrado instructor cuenta con diez días después de concluida la sustanciación del juicio y de no haber cuestiones pendientes que impidan la resolución del mismo, procederá a notificar por lista a las partes para que en un término de cinco días formulen sus alegatos por escrito, mismos que deberán considerarse al dictar sentencia.



Los incidentes que se pueden presentar durante la sustanciación del juicio son:

### INCIDENTES DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO



También podemos observar que en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se encuentra establecida la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, cumpliendo con los siguientes requisitos.

I. Podrá solicitarla en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio.

II. Acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para correr traslado a cada una de las partes y una más para la carpeta de suspensión.

III. Ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas a la entrega de la garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la

hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión.

IV. Ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demandada o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo.

V. Los documentos referidos deberán expedirse a favor de la otra parte o de los terceros que pudieran tener derecho a la reparación del daño o a la indemnización citada.

VI. Tratándose de la solicitud de la suspensión de la ejecución en contra de actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, procederá la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

El órgano jurisdiccional está facultado para reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

a) Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del quejoso, y

b) Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

VII. Exponer en el escrito de solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, las razones por las cuáles considera que debe otorgarse la medida y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite.

VIII. La suspensión se tramitará por cuerda separada y con arreglo a las disposiciones previstas en este Capítulo.

IX. El Magistrado Instructor, en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, podrá decretar la suspensión provisional, siempre y

cuando con ésta no se afecte al interés social, se contravenga disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio, y se esté en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.

b) Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión, y

c) Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.

X. El auto que decrete o niegue la suspensión provisional, podrá ser impugnado por las autoridades demandadas mediante el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de esta Ley, dejando a salvo los derechos del demandante para que lo impugne en la vía que corresponda.

XI. En el caso en que la ley que regule el acto administrativo cuya suspensión se solicite, no prevea la solicitud de suspensión ante la autoridad ejecutora, la suspensión tendrá el alcance que indique el Magistrado Instructor o la Sala y subsistirá en tanto no se modifique o revoque o hasta que exista sentencia firme.

XII. Mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

XIII. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenará la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada.

Asimismo, si la sentencia firme le es desfavorable, a petición de la contraparte o, en su caso, del tercero, y previo acreditamiento que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala, ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal.

XIV. Si la solicitud de suspensión de la ejecución es promovida por la Autoridad demandada por haberse concedido en forma indebida.

De lo anterior podemos concluir que en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se establece en ningún rubro como se debe de interponer

la reclamación por reparación a consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, esto es por la Responsabilidad Patrimonial del Estado. Solo señala lo que marca el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ahora bien cabe mencionar que en la reclamación que se interponga el gobernado tendrá que demostrar que su patrimonio fue lesionado sin tener la obligación jurídica de soportarlo y al Estado le corresponde en su caso, demostrar la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de daños y perjuicios ocasionados y que no son consecuencia de una actividad irregular.

Por lo anterior afirmamos, decir que el gobernado se encuentra entre una disyuntiva en la que no se tiene una certeza de cómo habrá de presentarse la reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través de la Sala Regional, además de que la población no cuenta con la cultura, educación o manejo suficiente en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado para acudir a solicitar la indemnización por daños, e incluso en la mayoría de las ocasiones los particulares prefieren absorber los daños que les fueron ocasionados que invertir tiempo y dinero para obtener la indemnización correspondiente, por los trámites burocráticos que esto implica.

Por lo que consideramos que es conveniente comenzar a informar a los gobernados acerca de esta figura de Responsabilidad Patrimonial del Estado a efecto de que conozca que tiene una forma aunque no muy clara de interponer una reclamación para solicitar el pago de la indemnización correspondiente.

Esto traería como consecuencia que hubiera una mayor seguridad jurídica para los particulares, ya que si bien es cierto hay mucha gente que no seguiría un procedimiento por desconocer de la existencia del mismo, el gobierno sería el encargado de llevar a cabo la publicidad necesaria para dar a conocer esta figura jurídica, de Responsabilidad Patrimonial, por lo que los particulares al ver su patrimonio dañado por una actividad administrativa irregular del Estado podrá interponer reclamación para la reparación del daño.

Ahora bien como veremos más adelante la instancia para conocer de la reclamación por la actividad administrativa irregular del Estado que cause un daño a un particular que no tenga la obligación jurídica de soportarlo será el Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativa, esto como lo establece su artículo 14 fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero también es cierto que si establece que será la instancia para conocer de dicha reclamación no menciona como será tramitada la misma, como lo veremos en el siguiente punto.

### **3.2 INSTANCIA COMPETENTE PARA CONOCER DE LA RECLAMACION DEL PARTICULAR**

Como los mencionamos anteriormente la instancia competente para conocer de la reclamación que el particular debe interponer cuando considera que se ha visto afectado en su patrimonio, encuentra su fundamento en el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado donde establece que:

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

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

***Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.”<sup>45</sup>***

En este mismo contexto la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su Capítulo Segundo en particular en su artículo 14 nos menciona que quien conocerá de las reclamaciones que se presenten con motivo de la Responsabilidad Patrimonial del Estado será dicho tribunal ya que en dicho artículo se menciona lo siguiente:

---

<sup>45</sup> Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, op. cit. p. 4.

## CAPÍTULO II

### De la Competencia Material del Tribunal

Artículo 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.  
Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;
- VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- VIII. Las 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 los 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;**
- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

- X. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;
- XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;
- XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;
- XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, 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 rijan a dichas materias.  
No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa, y
- XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.  
Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.  
El Tribunal conocerá, además 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 un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

Por lo que el Tribunal deberá resolver las controversias derivadas de las resoluciones administrativas definitivas que nieguen la indemnización o que por su monto no satisfagan a la víctima reclamante.

Aunado a lo anterior se puede observar que en primer lugar se tendría que acudir a la dependencia que causó el daño ya que el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa solo conocerá de las que fueron negadas o que no cubran las expectativas de indemnización de la víctima.

Por lo que concluimos que es conveniente que la reclamación se presente ante el propio ente público federal que presuntamente ocasionó el daño, ya que al ser conocedor de la situación, es la autoridad idónea para integrar el procedimiento correspondiente, a fin de poder determinar si realmente existe un daño al particular, y en su caso, si

efectivamente éste fue ocasionado por el actuar irregular de la Administración Pública Federal, y una vez acreditado lo anterior, se pueda establecer el monto de la indemnización, reservando al particular el derecho de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para el supuesto de que el acto administrativo emitido por el ente público federal no sea satisfactorio para este.

Pero también cabe aclarar que ésta instancia fijada para presentar la reclamación se justifica desde la perspectiva que en muchas ocasiones el particular asume que al presentar la reclamación ante la misma dependencia, entidad u órgano constitucional autónomo que originó el daño será negativa su respuesta, en protección de sus servidores públicos y en cambio, teniendo la posibilidad de presentarla ante una autoridad distinta de la presuntamente responsable, existirían mayores posibilidades de obtener mejores resultados a su favor.

De tal suerte que observamos que la instancia competente para conocer de la reclamación por Responsabilidad Patrimonial del Estado es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Siendo este Tribunal un órgano facultado para conocer y determinar sobre la posible Responsabilidad Patrimonial a cargo del Estado, en virtud de que esta, en esencia, no es otra cosa que una controversia que se suscita entre el propio Estado al que se le imputa un hecho causante del daño pecuniario y el particular que resiente el mismo siempre, que no tenga la obligación jurídica de soportarlo.

Sirve de sustento el siguiente criterio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

**Época: Quinta**  
**Instancia: Sala Regional del Noroeste III (Culiacán, Sin.)**  
**Fuente: Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**  
**Tesis: V-TASR-XXXI-2125**  
**Página: 120**  
**Revista: Quinta Época. Año VI. No. 69, Septiembre de 2006.**

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- EL  
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y**



**ADMINISTRATIVA ES COMPETENTE PARA CONOCER DE ESTA MATERIA.**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer en la vía administrativa del reclamo de las indemnizaciones por los daños sufridos como consecuencia de la actuación administrativa irregular de la administración pública, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en relación con lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, toda vez que este último Ordenamiento expresamente concede el derecho de presentar la reclamación ante el Tribunal conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Juicio No. 1335/05-03-01-1.- Resuelto por la Sala Regional del Noroeste III del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 30 de septiembre de 2005, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Miguel Aguilar García.- Secretaria: Lic. Jesica Tamiz Quintero Cárdenas.

Asimismo este Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa esta integrado por una Sala Superior y por veintiuna Salas Regionales.

A la Sala Superior le incumbe la competencia de resolver los recursos interpuestos en contra de las salas regionales, de calificar las recusaciones, excusas o impedimentos de los magistrados de las salas regionales, así como resolver los conflictos de competencia que existieran entre estas, etcétera.

A las Salas Regionales se les atribuye la competencia de los juicios que se promuevan para que sean nulificadas las resoluciones administrativas o extingan los actos administrativos, así como resolver cualquier controversia que existiera entre el Estado y los particulares.

Por lo anterior podemos decir que el procedimiento se inicia con la reclamación de indemnización que presente el particular que haya sido afectado por el estado a causa de una actividad administrativa irregular y que no tenía el deber jurídico de soportarlo.

La reclamación debe ser presentada por escrito, ante la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con los requisitos que indican los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Una vez presentado y admitido el escrito de reclamación de Responsabilidad Patrimonial por la Sala Regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se notificara al estado de dicha reclamación para que dentro de un término de 45 días de contestación a la misma, teniendo por ciertos todos los hechos imputados al Estado cuando este no produzca su contestación dentro del plazo señalado.

Dicha contestación deberá contener, lo establecido en el artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que nos dice:

***“El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:***

***I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.***

***II. 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.***

***III. 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.***

***IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.***

***V. Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.***

***VI. Las pruebas que ofrezca.***

**VII. 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.**<sup>46</sup>

En el mismo contexto su artículo 21 señala que:

**“El demandado deberá adjuntar a su contestación:**

**I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.**

**II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.**

**III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.**

**IV. En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.**

**V. Las pruebas documentales que ofrezca.**

**Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.**

**Para los efectos de este artículo será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 15.**

**Las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de**

---

<sup>46</sup> LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México, 2009. p. 11.

***operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.***<sup>47</sup>

Por lo que debemos informar a los gobernados que:

***“La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo. Por su parte, al Estado corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial”.***<sup>48</sup> Asimismo el reclamante deberá acreditar durante la tramitación del proceso que los daños y perjuicios causados ocasionados fueron derivados de la actividad administrativa irregular del Estado. Diez días después de sustanciado en su totalidad el procedimiento, el magistrado instructor de la sala regional notificará a las partes que tienen un término de 5 días para formular alegatos, los que deberán ser presentados por escrito y serán considerados al momento de dictar la sentencia. Transcurrido este tiempo la sala cerrará la instrucción.

Así, una vez cerrada la instrucción el magistrado instructor, ahora llamado magistrado ponente, deberá formular y presentar a los magistrados que integran la sala regional el proyecto de sentencia, dentro de los 45 días siguientes al cierre de la instrucción.<sup>49</sup>

La sentencia será dictada dentro de los 60 días siguientes al cierre de instrucción.

Por ello podemos concluir que es importante hacer del conocimiento del gobernado los medios por los cuales debe de presentar la reclamación pero más aún ante quien se debe de presentar dicha reclamación, ya que en tiempos pasados los trámites

---

<sup>47</sup> Idem.

<sup>48</sup> *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*. op. cit. p. 5.

<sup>49</sup> Esto como lo podemos observar en lo que marca los artículos 47 y 49 de la ley LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

burocráticos de no saber ante que autoridad uno debía de hacer tal o cual gestión llevaba a la no aplicación de las disposiciones, ya que por ejemplo toda la gente se quejaba de que en algunas tiendas incrementaban los precios, a pesar de que la autoridad no había otorgado permiso para ello, y la gente iba y quería denunciar y no sabía ante que autoridad debía y prefería dejar las cosas así, ahora vemos que en la actualidad eso ha cambiado un poco, por ello resulta importante informar y delimitar bien que autoridad debe de conocer con la reclamación para el pago de los daños ocasionados por el actuar irregular de la administración pública.

### 3.3 ACREDITAMIENTO DEL DAÑO CAUSADO POR EL ESTADO

Respecto a la acreditación del daño causado por el Estado (responsabilidad del Estado), podemos encontrar las reglas en los artículos 21 y 22 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

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

- a) ***En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y***
- b) ***En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada”.***<sup>50</sup>

Por lo que se refiere al artículo 22 de dicha ley señala: ***“La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo. Por su parte, al Estado corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son***

---

<sup>50</sup> idem.

***consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial”.***<sup>51</sup>

Como podemos observar del análisis de este artículo, existen dos supuestos bajo los cuales se deberá acreditar la Responsabilidad del Estado:

1. En caso de que la causa o causas productoras del daño sean identificables.

2. En caso de que no sea determinable la causa del daño deberá probarse la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación del daño reclamado.

En este sentido en el primero de los supuestos debe acreditarse:

I.- El Daño,

II.- La actividad administrativa irregular; y

III.- El nexo causal entre el primero y el segundo elemento.

Tratándose del segundo supuesto deberá acreditarse los elementos señalados en el supuesto anterior, más:

I.- Identificar los hechos que produjeron el resultado final,

II.- Las condiciones o circunstancias que pudieron agravar o en su caso, atenuar la lesión; y

III.- Determinar la participación de terceros en la generación de la lesión reclamada.

Por otro lado, corresponde al Estado demostrar:

---

<sup>51</sup> idem

I.- La participación de terceros en la producción del daño,

II.- Los casos que exceptúan al Estado de la obligación de indemnizar que se encuentran en el artículo 3 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que son el caso fortuito, la culpa inexcusable de la víctima, actividad administrativa no irregular, estado de la ciencia o técnica.

Por lo que podemos concluir: en primer término que le corresponde al particular acreditar que sufrió un daño a su patrimonio y que no tenía la obligación de soportarlo; por que sino de lo contrario el estado no tendría ninguna obligación para indemnizar al particular.

### **3.4 LA RELACION DE CAUSALIDAD ENTRE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y LA LESION PRODUCIDA**

En este punto de nuestra investigación veremos que doctrinalmente se han clasificado y dividido los elementos de la responsabilidad en los siguientes:

- 1.- La acción u omisión,
- 2.- Los sujetos,
- 3.- El daño; y
- 4.- El nexo causal.

El tercero es considerado como elemento objetivo, esto debido a que tiene una naturaleza material traducida en la disminución del patrimonio del particular que ha sido afectado en el mismo.

Por lo que en relación con este tercer elemento, los autores Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero comentan lo siguiente: “El elemento objetivo de la responsabilidad consiste en el daño o perjuicio causado a una persona”<sup>52</sup>.

Se ha dicho que este elemento es esencial de la responsabilidad, ya que sin daño o sin perjuicio no se puede hablar de la existencia de una responsabilidad, en virtud de que ésta tiene como fin la reparación o, en su caso, la indemnización respectiva, lo cual no se puede lograr si no existe algo que reparar.

---

<sup>52</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, op. cit. p. 180

En cuanto al cuarto elemento el nexo causal el Dr. Álvaro Castro Estrada nos menciona “Nos encontramos en este momento frente al que consideraríamos el problema capital de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado. En la debida apreciación técnica de este requisito descansa la verdadera eficacia de la concepción de la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado. Es en su correcta formulación donde podemos encontrar la garantía de que la aplicación del sistema de responsabilidad del Estado no va a trastornar las finanzas públicas, como consecuencia de una laxa interpretación administrativa o jurisdiccional de este requisito, al pretender condenar al Estado a la reparación integral de daños ante prácticamente cualquier reclamación. Igualmente, es válido afirmar que una deficiente apreciación de la relación de causalidad en la responsabilidad patrimonial del Estado, puede hacer frívola esta noble y solidaria institución, ya que se volvería en extremo difícil acreditar la relación de causalidad respectiva”<sup>53</sup>

Es por ello que debemos tener presente la estrecha vinculación que existe entre el nexo causal y la imputación. En palabras de Leguina “El elemento determinante para precisar los límites de la imputación a un ente público del hecho lesivo realizado por un funcionario viene dado simplemente por el nexo extremo existente, desde la perspectiva del sujeto, entre el daño producido y la actividad de un ente público”<sup>54</sup>.

Por lo que se puede decir que el nexo causal, constituye el presupuesto de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado, deviene de conocer y probar el vínculo de relación de causa a efecto, entre dos aspectos: el daño resarcible y la actividad de la Administración a quien deba imputársele.

Este presupuesto esencial de la responsabilidad esta relacionado con el enunciado teórico de que la lesión antijurídica y resarcible deba ser consecuencia del denominado funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o consecuencia de toda la actividad administrativa.

Hablar de la relación de causalidad nos lleva a acreditar cuál es la causa de la lesión patrimonial que se reclama por quien goza de una garantía de integridad patrimonial.

---

<sup>53</sup> CASTRO ESTRADA, op. cit. p. 355

<sup>54</sup> LEGUINA Villa, Jesús. El Fundamento de la Responsabilidad de la Administración, Editorial, Tecnos, 2º Edición, Madrid, 1983. p. 299.



Para Leguina Villa “la causalidad debe afrontar y resolver tres cuestiones específicas: La necesidad de proteger a la víctima de un suceso dañoso; la necesidad de limitar dentro de la infinita cadena de hechos y precedentes causales, algunos hechos de especial relevancia y la necesidad de limitar las consecuencias o efectos dañosos atribuidos a un determinado hecho causal”<sup>55</sup>.

La relación de causalidad entre el acto administrativo y el daño resarcible en un régimen de responsabilidad objetiva, prescinde del dato de licitud o ilicitud de la actividad administrativa que ocasionó el daño cuya reparación se reclama. Las notas que la doctrina y la jurisprudencia española le atribuye al requisito de causalidad son las de ser directa, inmediata y exclusiva, sin intervenciones extrañas que alteren el nexo causal.

Es así que en nuestra legislación encontramos el artículo 2110 del Código Civil Federal que a la letra nos dice: **“Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse”**.<sup>56</sup>

Es por esto que es importante destacar no caer en limitaciones en las características de la relación de causalidad esto debido a que en la práctica los acontecimientos dañosos no suelen presentarse como consecuencia de una sola y única causa, sino que se presentan estos como resultado de un conjunto dinámico de hechos causales autónomos e dependientes entre sí que pueden concurrir, en igual o desigual medida, a la formación del perjuicio final en la esfera jurídica del particular.

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

**a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y...”**<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Idem

<sup>56</sup> *Código Civil Federal*, op. cit. p. 210.

<sup>57</sup> *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, op. cit. p. 5

Por lo que podemos considerar que el probatorio fundamental para acreditar la Responsabilidad Patrimonial del Estado. En este sentido, lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado menciona que **“Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las reclamaciones que prevé la presente Ley, deberán contener como elementos mínimos los siguientes: El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación. Igualmente en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de esta Ley, en dicha resolución se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular”**.

De lo anterior podemos decir que es importante realizar una consideración respecto de este concepto.

Por lo que mencionaremos lo que al respecto señalan Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa “La doctrina reconoce como nexo causal, el vinculo de la causalidad que debe existir entre la conducta dolosa y por negligencia, y el daño o perjuicio causado”.<sup>58</sup>

Concluyen los autores antes citados: “Es así que la responsabilidad resarcitoria no tiene lugar por el solo hecho de producirse el daño o perjuicio sino que es menester que esto se origine como consecuencia inmediata y directa de la culpa del funcionario al obrar ilícitamente en el ejercicio de la función pública”.<sup>59</sup>

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

Por lo que podemos concluir que el nexo causal es el elemento probatorio más importante para que nazca la responsabilidad del Estado ya que deberá probarse la existencia del daño y que este sea consecuencia inmediata y directa de la actividad

---

<sup>58</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, op. cit. p. 185.

<sup>59</sup> Idem.

administrativa e irregular del Estado, lo anterior queda demostrado con el siguiente criterio del Tribunal.

**RECLAMACION DE INDEMNIZACION.- ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE ACREDITA LA RELACION CAUSA-EFECTO, ENTRE LA ACTIVIDAD IRREGULAR DEL ESTADO Y EL DAÑO SUFRIDO.**

Conforme al artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, procede el reconocimiento del 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. Por ende, quien reclama la indemnización relativa, esta obligado a demostrar la relación causa-efecto entre la actividad administrativa irregular imputable al Estado y el daño sufrido. En este sentido, si la reclamante aduce que debido al corte de energía eléctrica de que fue objeto y al tiempo que duró la suspensión de la misma, por parte de la actividad administrativa irregular que imputa a la Comisión Federal de Electricidad, dejó de percibir ingresos por su actividad preponderante y no ofrece las pruebas suficientes que en forma objetiva demuestren que realmente, ese fue el motivo de tal perjuicio, entonces se concluye, que la promovente no demostró que exista la citada relación de causa-efecto y por ende, procede negar el derecho a la indemnización solicitada.

Reclamación de Indemnización número 403/06-16-01-7.- Resuelto por la Sala Regional Peninsular del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 2 de enero de 2007, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Jaime Romo García.- Secretario: Lic. Juan Pablo Zapata Sosa.

R.T.F.J.F.A. Quinta época. Año VII. No. 75. Marzo 2007. p. 486.

### **3.5 VALORACION DEL DAÑO O PERJUICIO CAUSADO**

Para poder hacer una valoración del daño y estar en condiciones de que el Estado indemnice al particular tendremos que ver cuales son los elementos que toman para valorar el daño en materia civil, aunque sabemos que para calcular la indemnización en el aspecto físico material no se tiene muchos problemas, ya que se pueden calcular de manera muy sencilla a través de peritajes, pero donde surge realmente un problema es cuando se presenta el daño moral, ya que este sino puede ser calculado de una manera general.

Las cuestiones involucradas necesariamente en la cuantificación de los daños y que deben ser asumidas previamente son las siguientes:

- 1- El Daño es un concepto jurídico cuyo contenido debe determinar el juez.

- 2- Estamos frente un problema que involucra intereses diversos.
- 3- Estos intereses deben ser armonizados.
- 4- Tener presente que daños similares pueden llevar a indemnizaciones distintas teniendo en cuenta las cualidades de la víctima.
- 5- Que es altamente dificultoso saber a priori qué considerará el juez como impacto dañoso.
- 6- Que si el supuesto dañoso es mensurable por su equivalencia es relativamente fácil la cuantificación.
- 7- Si estamos frente a un daño extrapatrimonial, este no es fácilmente traducible en dinero.
- 8- Que en la situación actual no existe posibilidad de anticipar montos o rubros de daños.

Aunado a lo anterior para la apreciación del daño se tendrá que acreditar el actuar ilícito de la autoridad que produce un daño con su mal funcionamiento así como el daño directamente causado por dicha conducta, y que el gobernado no tenía la obligación jurídica de soportar dicho daño.

Ahora bien la valoración del daño depende en gran parte de que el gobernado la realice, ya que al presentar su reclamación este debe de indicar el monto de la indemnización que solicita, esto previa a la presentación de su reclamación tuvo que hacer la valoración de los daños que le ocasiono la administración pública federal con su actividad administrativa irregular y la cual no tenía la obligación jurídica de soportarla.

### **3.6 CRITERIOS PARA LA CUANTIFICACION DEL DAÑO**

El tema de la cuantificación de daños de por sí es un tema problemático, ya que involucra cuestiones que hacen a la justicia práctica de todos los días pero también revelan la presencia de criterios ocultos en la toma de decisiones.

Si bien existen normas abiertas o principios generales que deben aplicarse a los diferentes supuestos, en el fondo la cuestión de quién debe soportar el daño, cuál es el límite de la reparación, cuál es su extensión resarcible, quiénes puede serle reclamado, son extremos de hecho que en cada caso debe determinar el juez de la causa en la

mayoría de los supuestos dañosos, a menos que estemos en la previa determinación por el legislador.

Por lo que se refiere a los criterios para cuantificar el daño, casi en el aspecto de una daño patrimonial o físico hay parámetros casi fijos, por lo que podemos decir el criterio es casi en el mismo sentido; y como se desprende del artículo 1915 del Código de Civil Federal que a la letra dice: “ ...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...”<sup>60</sup>

Asimismo podemos observar que nos remite para la cuantificación de aspectos físicos a lo que dispone la Ley Federal del Trabajo.

Pero por lo que se refiere a la cuantificación por daño moral, es cuando surge el problema ya que podemos asegurar que no hay un criterio establecido; esto debido a que es muy complicado cuantificar el sufrimiento y el dolor emocional, así como la mala fama de la persona o su imagen.

Esto lo podemos ver en lo que dispone el artículo 1916 del Código Civil Federal “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”.<sup>61</sup>

Por lo que las disposiciones de este Código las podemos resumir para la cuantificación en el siguiente señalamiento: Facultan al juez para fijar el monto de la indemnización; por lo tanto, la cuantificación se sujeta a criterios subjetivos o discrecionales de los jueces. Esta fórmula puede tacharse de vaga y genérica, por la diferencia de opinión que pueda surgir en cada juez.

---

<sup>60</sup> CODIGO CIVIL FEDERAL, op. cit. p. 178.

<sup>61</sup> Idem

Por ello ante esta situación nebulosa, se ha pensado en dos soluciones: 1.- establecer un criterio objetivo (días de salario), 2.- Proteger la indemnización señalada con un seguro, que pueda garantizar las consecuencias futuras no previsibles.

En ambas hipótesis debe mantenerse como principio fundamental que la sentencia no enriquezca a la víctima, sino que le proporcione solamente una indemnización equilibrada y justa con el daño recibido.

Estos son los puntos que el juzgador debe tomar en cuenta y que por otra parte, tiene como principios esenciales los principios constitucionales de fundamentación y motivación de su sentencia; su discrecionalidad no debe ser caprichosa o arbitraria, sino que sirva de resolución analógica, como una secuencia para los demás jueces.

### **3.6.1 CRITERIOS ESTABLECIDOS EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

Por lo que se refiere a los criterios establecidos en el Código Fiscal de la Federación es necesario primero ver otras leyes, por lo que empezaremos con la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Esta ley nos habla respecto de los Juicios seguidos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y nos dice que no habrá condena en costas, sino que cada uno cubrir sus propios gastos, pero al respecto menciona una excepción y esto es que cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios entendiendo esto último cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, se beneficiaría económicamente con el atraso en el pago.

Esto siempre y cuando los conceptos de impugnación formulados sean notoriamente improcedentes o infundados.

Pero también al respecto nos menciona que la autoridad demandada tendrá que indemnizar al particular por los daños y perjuicios causados, esto cuando dicha institución cometa falta grave.

La condenación por indemnización se reclamará a través del incidente respectivo.

En su artículo 25 nos menciona que procede la indemnización por daños y perjuicios que deberá de cubrir la unidad administrativa en la que preste sus servicios el funcionario público, esto cuando no cumpla con las medidas cautelares a que fue condenado el Servidor Público y nos dice que para imponer esta multa tomarán en cuenta el suelo, el nivel jerárquico así como el daño ocasionado por el no cumplimiento con dichas medidas.

También nos dice que para poder dictar algunas medidas cautelares estas tendrán que ser garantizadas para reparar mediante indemnización daños y perjuicios que ocasiones estas medidas, pero nos dice que si no es cuantificable la indemnización el juez la fijará de manera discrecional.

Esto viene en relación con lo que nos menciona la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría que en uno de sus apartados nos refiere que los servidores públicos y las personas físicas o morales que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad, incluyendo en su casos los beneficios obtenidos indebidamente por actos u omisiones que les sean imputables, o por incumplimiento de obligaciones derivadas de esta Ley, serán responsables del pago de la indemnización correspondiente, en los términos de las disposiciones generales aplicables.

Asimismo dichas indemnizaciones que se determinen conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, se fijarán en cantidad líquida y siguiendo el procedimiento de ejecución de esta Ley en comento.

Pero de lo anterior se desprende que las disposiciones generales a que se refieren no son sino las que marca el Código Civil Federal que veremos a continuación:

Este Código en sus artículos 1910 y 1915, nos establece que el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima, y nos menciona que la reparación del daño queda a consideración del afectado que puede decidirse por el restablecimiento de la situación anterior, pero esto cuando sea posible dicha reparación o en su caso el pago de los daños y perjuicios.

Pero también este Código en su artículo 1916, nos menciona el daño moral que consiste en la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

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.

### **3.6.2 CRITERIOS ESTABLECIDOS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO**

La Ley Federal del Trabajo es una fuente importante pues en ella se puede encontrar de manera concreta una teoría del riesgo creado o responsabilidad objetiva, sin olvidar que la mayoría de los dueños y perjuicios se derivan de las relaciones laborales llamados riesgos de trabajo, como lo podremos ver en el siguiente:

Artículo 477.- Cuando los riesgos se realizan pueden producir:

- I. Incapacidad temporal;
- II. Incapacidad permanente parcial;
- III. Incapacidad permanente total; y
- IV. La muerte.



Este es el primer ordenamiento en el que de manera objetiva se termina la obligación para el patrón de indemnizar a los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo previsto en el artículo 487, fracción VI y, si bien es cierto que la ley exceptúa al patrón de la obligación de indemnizar al trabajadores ciertos supuestos, como el que el trabajador se ocasione intencionalmente una lesión por sí solo o de acuerdo con otra persona (artículo 48, fracción III), no libera al patrón de responsabilidad cuando el accidente ocurra por torpeza o negligencia del trabajador o sea causado por imprudencia o negligencia de algún compañero de una tercera persona (artículo 489 fracciones II y III).

Lo anterior tiene suma importancia ya que cuando un particular sufre una lesión o fallece se le tiene que indemnizar a él o a su familia, de acuerdo al artículo 1915 del Código Civil Federal, el cual a su vez se remite a la legislación laboral para establecer los parámetros de la indemnización, tal y como se encuentra previsto en el artículo 484 de la ley en comento, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 484.- Para determinar las indemnizaciones a que se refiere este Título, se tomará como base el salario diario que perciba el trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba, hasta que se determine el grado de la incapacidad, el de la fecha en que se produzca la muerte o el que percibía al momento de su separación de la empresa.

Continuando con lo antes mencionado se transcribirán los preceptos que hacen alusión al tema de las indemnizaciones, los cuales para el jurista Álvaro Castro Estrada “será referencia indispensable para los efectos indemnizatorios.

Artículo 485.- La cantidad que se tome como base para el pago de las indemnizaciones no podrá ser inferior al salario mínimo.

Artículo 486.- Para determinar las indemnizaciones a que se refiere este título, si el salario que percibe el trabajador excede del doble del salario mínimo del área geográfica de aplicación a que corresponda el lugar de prestación del trabajo, se considerará esa cantidad como salario máximo. Si el trabajo se presta en lugares de diferentes áreas geográficas de aplicación, el salario máximo será el doble del promedio de los salarios mínimos respectivos.

Artículo 491.- Si el riesgo produce al trabajador una incapacidad temporal, la indemnización consistirá en el pago íntegro del salario que deje de percibir mientras subsista la imposibilidad de trabajar. Este pago se hará desde el primer día de la incapacidad.

Si a los tres meses de iniciada una incapacidad no está el trabajador en aptitud de volver al trabajo, él mismo o el patrón podrá pedir, en vista de los certificados médicos respectivos, de los dictámenes que se rindan y de las pruebas conducentes, se resuelva si debe seguir sometido al mismo tratamiento médico y gozar de igual indemnización o procede declarar su incapacidad permanente con la indemnización a que tenga derecho. Estos exámenes podrán repetirse cada tres meses. El trabajador percibirá su salario hasta que se declare su incapacidad permanente y se determine la indemnización a que tenga derecho.

Artículo 492.- Si el riesgo produce al trabajador una incapacidad permanente parcial, la indemnización consistirá en el pago del tanto por ciento que fija la tabla de valuación de incapacidades, calculado sobre el importe que debería pagarse si la incapacidad hubiese sido permanente total. Se tomará el tanto por ciento que corresponda entre el máximo y el mínimo establecidos, tomando en consideración la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad y la mayor o menor aptitud para ejercer actividades remuneradas, semejantes a su profesión u oficio. Se tomará asimismo en consideración si el patrón se ha preocupado por la reeducación profesional del trabajador.

Artículo 493.- Si la incapacidad parcial consiste en la pérdida absoluta de las facultades o aptitudes del trabajador para desempeñar su profesión, la Junta de Conciliación y Arbitraje podrá aumentar la indemnización hasta el monto de la que correspondería por incapacidad permanente total, tomando en consideración la importancia de la profesión y la posibilidad de desempeñar una de categoría similar, susceptible de producirle ingresos semejantes.

Artículo 495.- Si el riesgo produce al trabajador una incapacidad permanente total, la indemnización consistirá en una cantidad equivalente al importe de mil noventa y cinco días de salario.

Artículo 500.- Cuando el riesgo traiga como consecuencia la muerte del trabajador, la indemnización comprenderá:

- I. Dos meses de salario por concepto de gastos funerarios; y
- II. El pago de la cantidad que fija el artículo 502.

Artículo 502.- En caso de muerte del trabajador, la indemnización que corresponda a las personas a que se refiere el artículo anterior será la cantidad equivalente al importe de setecientos treinta días de salario, sin deducir la indemnización que percibió el trabajador durante el tiempo en que estuvo sometido al régimen de incapacidad temporal.

Dicha ley no tiene relación directa con la Responsabilidad Patrimonial del Estado si se puede considerar que esta Ley es accesoria pues establece los parámetros para indemnizar a una persona que sufrió un daño por la actividad administrativa realizada por un servidor público.

Por otro lado hay que mencionar que es la primera ley que habla sobre responsabilidad objetiva, así como la obligación que tiene el patrón de indemnizar a los trabajadores que sufren un riesgo de trabajo.

### **3.6.3 CRITERIOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES**

Esta Ley nos refiere otro criterio importante, en cuanto hace referencia a la reparación del daño y como de la misma Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial se desprende que esta Ley General de Bienes Nacionales será toma en consideración para el cálculo de la indemnización a que tiene derecho el gobernado.

En esta Ley podremos apreciar que la indemnización a que se hace referencia es casi siempre sobre cuestiones de recuperación de inmuebles o rescate de los mismos.

Por lo que analizaremos los artículos que hacen referencia ha dichas indemnizaciones, esto es cuando proceden y más o menos el calculo que se pueden hacer de ellos.

Por lo que se refiere al artículo 19 de la Ley General de Bienes Nacionales nos menciona que las dependencias administradoras de inmuebles y los organismos descentralizados podrán rescatar las concesiones que fueron otorgados sobre los bienes que están sujetos al régimen de dominio público, esto a través de una indemnización pero debe ser por causa de utilidad o de interés público o en su caso de seguridad nacional.

Así mismo nos menciona que para el cálculo de la indemnización se tomará en cuenta la inversión efectuada y debidamente comprobada, asimismo como la depreciación de los bienes, pero también alude que en ningún caso podrán tomarse como base para fijarlo, el valor de los bienes concesionados, y si el afectado estuviere conforme con el monto de la indemnización está tendrá el carácter de definitiva.

Pero sino estuviere conforme este importe de indemnización lo fijará una autoridad judicial, ***pero a petición del interesado***, quien tendrá un plazo de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que se le notifique la resolución que determine el monto de la indemnización

En la misma línea de ideas nos menciona en su artículo 54 que cuando se haga una adquisición por expropiación de un inmueble por causa de utilidad pública le corresponde a la Secretaría respectiva fijar dicha utilidad, así como el procedimiento para fijar el monto de la indemnización; que la misma ley nos indica que debe ser a valor de mercado pero con la excepción de lo que dispone la Ley Agraria.

De igual forma nos dice esta ley en el artículo en comento que el propietario que tiene derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados tiene un plazo de dos años para hacerlo.

En su artículo 84 nos menciona que los inmuebles federales que no sean útiles para el servicio público o que no sean de uso común podrán ser dados en indemnización como pago en especie por las expropiaciones y afectaciones de adquisiciones por vía de derecho público. Esto se desprende del artículo 90 que nos menciona que el gobierno Federal puede convenir que la indemnización se puede hacer como ya se dijo a través de la entrega de bienes similares a los expropiados.

Por lo que hace referencia el artículo 143 nos dice que la Secretaría de la Función Pública previo los actos jurídicos que celebren la Procuraduría General de la República y

las unidades administrativas de la Presidencia, dictaminara sobre el monto de la indemnización por la expropiación, ocupación temporal o limitación de derechos de dominio sobre bienes inmuebles, muebles, acciones, partes sociales y derechos que decreta el Ejecutivo Federal, esto sin importar de que se traten de propiedades privadas o bienes inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal.

Asimismo sobre 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.

Es en este artículo donde encontramos algo que nos interesa y que se refiere al monto por indemnización por concepto de reparación de los daños y perjuicios causados al erario federal esto por parte de quien no entregué a la Secretaría de la Función Pública en el plazo que señala dicha ley.

En su artículo 144 se hace mención de que previo a la celebración de actos jurídicos por parte de la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República, dichas dependencias podrán solicitar a la Secretaría de la Función Pública, a las instituciones de crédito o a los especialistas en materia de valuación para que ellos determinen entre otros:

1. El monto de la indemnización por concepto de daño esto cuando en un procedimiento administrativo disciplinario se determine la responsabilidad de un servidor público y que con dicha falta haya causado daños y perjuicios a los gobernados, y

2. El monto de la indemnización que se tenga que cubrir por concepto de daños y perjuicios a las personas cuando estas hayan sido afectadas en sus bienes, propiedades, posesiones y derechos por actos de autoridad, cuando medie resolución en la que se ordene la restitución a favor del gobernado y ésta sea física o jurídicamente imposible.

Es importante destacar que para la indemnización a que se refiere la presente ley la valoración será a precio de mercado, lo cual nos refleja el espíritu que tiene la autoridad de dar una efectiva solución a la Responsabilidad Patrimonial del Estado, dando una verdadera indemnización por daños sufridos por una actuación irregular de la administración pública.

### 3.7 CAUSAS DE EXCEPCION DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

En términos del régimen general de responsabilidad conforme a lo estipulado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial, hay ciertas circunstancias o situaciones que se no se incluyen por ser consideradas como excepciones de responsabilidad para el Estado lo que encontramos en el artículo 3º de esta ley que nos menciona que:

***“Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño”.***

Con la finalidad de evitar repercusiones negativas de carácter económico en las finanzas públicas, este precepto determina criterios que permiten establecer restricciones y límites.

En primer término nos señala los daños que no serán indemnizables tales como los ocurridos por caso fortuito y fuerza mayor, así como aquellos daños que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular.

Por lo que explicaremos algunas de ellas en los párrafos siguientes:

Los daños ocasionados por la *fuerza mayor*, conocida como causa irresistible, ajena a la actividad a la actividad administrativa del Estado, quedan fueran de la obligación de ser indemnizables, entre estos daños se encuentran los casos de declaración de guerra, actos políticos como la devaluación. Sin olvidar que también están los hechos de un tercero o cuando no es posible prever o evitar el daño según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existente en el momento de su acontecimiento.

No sucede lo mismo con el *caso fortuito* pues si bien es cierto que procede de hechos impredecibles o indeterminables, son producto del funcionamiento interno de los

servicios y por tanto, conectados a sus propios elementos intrínsecos, de los cuales debe responder.

También nos indica la excepción para indemnizar por los daños derivados de hechos o circunstancias que no se hayan podido prever o evitar, lo cual evidentemente no pueden ser objeto de responsabilidad, ya que el régimen de Responsabilidad Patrimonial estaría extendiéndose más allá de lo razonable y atendible.

Sin embargo resulta interesante analizar lo señalado por la última parte de este precepto, la que se refiere a: “...y **en aquellos casos en que el solicitante sea el único causante del daño**”; es decir, debe entenderse que en caso de que sean varios los causantes del daño, todos podrán solicitar la indemnización; o en caso de que en un grupo, uno hubiese causado el daño, los demás podrán solicitar la indemnización del mismo y a éste se vería que sanción le correspondería.

Al respecto el maestro Delgadillo Gutiérrez nos dice” A la culpa de la víctima le son aplicables los mismos fundamentos de la culpa del autor del daño, por lo tanto, aquélla puede surgir de una acción o de una omisión de la víctima, pero para que sea exonerada de la responsabilidad también debe mediar entre la conducta ilícita de la víctima y el daño o perjuicio una relación de causa efecto”<sup>62</sup>

De igual manera podemos afirmar que los daños que son producto de un acontecimiento exterior, impredecible e irresistible, no pueden ser imputados al Estado, ya que éstos no son consecuencia del actuar administrativo del mismo, sino que le son ajenos y por consiguiente debe soportarlos el particular.

---

<sup>62</sup> DELGADILLO, Gutiérrez, Luis Humberto. p. 185.

## CUARTO CAPITULO

### CRITERIOS QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO PARA LA CUANTIFICACION DEL DAÑO MORAL

#### 4.1 ANALISIS DEL ARTICULO 14 FRACCION II DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Por lo que se refiere al artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado encontramos los criterios para la cuantificación de la reparación del daño y en particular por el tema que ha nosotros nos interesa y que es el daño moral, por lo que consideramos importante transcribirlo, para con ello ir desglosándolo por puntos:

***“ARTÍCULO 14.- Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:***

I. En el caso de daños personales:

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

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

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

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



III. En el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.”<sup>63</sup>

Como se puede observar en el presente artículo hace mención a diferentes tipos de daños, los personales así como el daño moral.

Para el primero (daño personal), este se calculará conforme lo marca la Ley Federal del Trabajo, esto como ya quedó indicado en puntos anteriores.

Por lo que se refiere al daño moral nos menciona que se tomarán en cuenta los criterios establecidos en el Código Civil Federal en particular lo que menciona su artículo 1916 en donde nos da una definición de daño moral y dice que “se entiende como 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. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas”<sup>64</sup>.

En cuanto al monto de la indemnización por daño moral nos menciona que está será determinada por 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.

Por lo anterior podemos decir que nos encontramos ante una situación en la que el particular tendrá un gran problema al intentar hacer el cálculo del daño moral, ya que como hemos establecido este se hará con base en el artículo 1916 del Código Civil Federal, asimismo recordamos: para que proceda la reclamación el particular tendrá la

---

<sup>63</sup> *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, op. cit. p. 4.

<sup>64</sup> *Código Civil Federal*, op. cit. p. 178.

obligación de indicar el monto de la indemnización, por lo que podemos afirmar que si el juzgado tiene un problema para determinar el monto de la reparación por daño moral, el particular estará ante una gran interrogante como calcular el daño.

Aunado a lo anterior el particular tiene que demostrar dos elementos que son:

1) Que el acto realizado por el Estado, es un acto irregular.

2) Que ese acto irregular le produce, un daño directamente y el que no tiene la obligación jurídica de soportarlo.

Es por ello que podemos afirmar que si de por si la reparación del daño moral es un debate que hasta la fecha no se ha resuelto por el derecho civil, ya que no existe una manera cierta y objetiva de cómo determinar el valor por dicho daño.

En este orden de ideas vemos con preocupación que si para los jueces civiles que ya tienen mucho tiempo con el cuestionamiento del daño moral no se ha llegado a un consenso, que va a pasar con los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que las situaciones y asuntos a los que ellos se enfrentan no tienen ninguna particularidad con los de daño moral, es por ello que sería necesario establecer como en España (como lo vimos anteriormente) una tabla general para la indemnización por daño moral.

También podemos afirmar que hay un monto determinado para la reparación del daño moral, ya que como hemos mencionado, sin este tope mucha gente buscaría el lucro en lugar de la reparación, pero también existe la posibilidad de que al fijar este monto no se estaría cumpliendo con el fin de la reparación del daño moral, ya que para determinada persona podría ascender su daño a una cantidad más grande, pero ya no se le pagaría esa cantidad toda vez que existe el tope de 20,000 el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y he aquí otra gran interrogante de cómo se establecerá dicha reparación.

Los pagos que se harán por reparación de daño moral, este tendrá que hacerlo la dependencia que produjo el daño con cargo a su presupuesto, y si en el momento no hay dinero suficiente dentro de la partida asignada por dicha dependencia a ese rubro este se tendrá que cubrir con la partida presupuestal del siguiente ejercicio fiscal.

Pero cuando el Estado lleve a cabo este procedimiento de pagar hasta el próximo año fiscal, el particular tendrá derecho a las actualizaciones y recargos de la cantidad hasta el momento en que el estado cumpla con su obligación de la indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado. Pero ante esta situación surge una interrogante más que es ¿el Estado esta preparado para esta carga de Responsabilidad?

#### **4.2 EFECTOS DE LA ACTIVIDAD ILEGAL DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA**

Toda vez que, como lo señala la propia Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para que se reconozca el derecho a la indemnización del daño, es menester que éste provenga de la actividad administrativa irregular del Estado; resulta importante establecer que se debe entender por “actividad administrativa”, a fin de que cuando esa actividad no cumpla con sus características se pueda invocar la irregularidad de la misma.

La administración pública, como aparato estatal, para el logro de los fines que el Estado persigue y los que se refieren a la propia administración, realiza la llamada actividad administrativa, la cual comprende las operaciones materiales y los actos administrativos, ambas necesarias para la realización de la propia actividad.

Debemos entender por actividad administrativa, la “prestación concreta que tiende a satisfacer las necesidades de la colectividad y que se realiza directamente por la administración pública o los particulares mediante concesión, en la cual se determinan las condiciones técnicas y económicas en que debe presentarse, a fin de asegurar su eficiencia, continuidad, eficacia, y menor costo”.<sup>65</sup>

De lo anterior podemos observar, la actividad administrativa es aquella actividad que desempeña la autoridad, a través de la cual subordina y rige actividades del resto del grupo, con la finalidad de proporcionar a los gobernados los servicios públicos necesarios para satisfacer sus necesidades.

Como es bien sabido, la actividad administrativa no puede llevarse a cabo por si sola, por lo que los servidores públicos son los encargados de llevarla a cabo, a fin de

---

<sup>65</sup> SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. “Glosario de términos más usuales en la administración Pública Federal”. p. 315.

proporcionar a los particulares o gobernados, los servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades fundamentales de la colectividad.

En consecuencia todos aquellos actos que no se lleven conforme a los principios que arriba hemos indicado y que por un mal accionar de los servidores públicos se transforma en una actividad irregular de la administración pública, que produce un daño a un particular y el que no tiene la obligación jurídica de soportarlo.

Además el particular podrá solicitar la indemnización por dicho daño ocasionado lo que trae como consecuencia que el Estado deberá absorber ese gasto para indemnizar por un error o descuido de los servidores públicos el erario federal se verá afectado; ya que el monto para cubrir la indemnización será tomado del presupuesto asignado a las dependencias de gobierno.

La actuación ilegal de la administración no solo lesiona a los administrados, también entorpece la actuación de la administración y mina la confianza de los administrados.

Sin embargo no todo daño patrimonial ocasionado por la actividad administrativa irregular del Estado, tendrá que ser de manera obligatoria resarcible, esto es, el Estado no tendrá la obligación jurídica para indemnizar al particular.

Lo anterior lo podemos encontrar en la misma Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que al respecto nos menciona en su artículo 3º lo siguiente:

**ARTÍCULO 3.-** *Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.*<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. op. cit. p. 2.

Visto lo anterior podemos afirmar que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial de Estado también dispone de los casos en que habrá excepción para la obligación de reparar los daños, de los cuales podemos mencionar los siguientes:

- A) Los casos fortuitos y de fuerza mayor;
- B) Los daños y perjuicios que no son consecuencia directa de la actividad administrativa del estado;
- C) Los daños pecuniarios 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 acontecimiento;
- D) Los daños pecuniarios que fueron causados por el mismo solicitante de la indemnización.

En consecuencia estos son los casos de excepción de la responsabilidad patrimonial del Estado ya que como se ha mencionado la Responsabilidad Patrimonial del Estado surge cuando se causan daños por actos directamente realizados por la actividad administrativa irregular del Estado, y bien en los casos de excepción estos no se pueden prever de alguna manera, o los realiza el particular de manera directa.

Asimismo es necesario que se demuestre el nexo causal entre la actividad del Estado y el daño producido lo cual no ocurre cuando el particular que pretende la reclamación fue el mismo que la produce.

#### **4.3 CRITERIOS PARA RESARCIR EL DAÑO MORAL CAUSADO POR EL ACTUAR ILEGAL DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA**

Los criterios establecidos para el resarcimiento del daño moral producido por autoridad administrativa se encuentran regulado en la Ley Federal de Responsabilidad de Patrimonial del Estado en su artículo 14 como lo vimos en el punto 4.1 de este trabajo, así mismo ya analizamos el procedimiento contemplado en esta misma ley y el cual analizamos en puntos anteriores.

De lo anterior podemos decir que existen dos tipos de resarcimiento para el daño moral y son el resarcimiento civil y el resarcimiento administrativo, y respecto de este último diremos que se encuentra establecido en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y que a la letra dice:

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

**La indemnización por daño moral que el Estado esta obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado...<sup>67</sup>**

De donde se desprende que como lo mencionamos en apartados anteriores la reparación civil y la reparación administrativa tienen como origen el Código Civil Federal, esto debido a que son los criterios generales para dicha reparación, ya que como lo dejado establecido anteriormente no hay bases fijas para determinar dicha reparación, esto es, que no puede ser cuantificado de manera general el dolor que sufre una persona respecto del dolor que sufre otra por la misma causa.

Para aunar más en el tema transcribiremos los que menciona el artículo 1916 del Código Civil Federal a efecto de ver cual es el criterio que se toma para la cuantificación del daño moral.

“Artículo 1916.- Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere 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. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme a los artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

---

<sup>67</sup> ibidem. p. 4.

La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

***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".<sup>68</sup>

Pero como se puede observar de la lectura anterior el criterio establecido para la reparación del daño es el criterio del juzgador el cual evaluará los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y de la víctima, así como las demás circunstancias del caso, pero además en el ámbito administrativo limitan la indemnización a 20,000 veces el salario mínimo en el Distrito Federal, que nos representa un máximo de \$1,010,000.00 Moneda Nacional, y la cual no podrá ser superada por ningún motivo, esto aunque la reparación del daño se pudiera cuantificar en una suma más grande.

Además de esto para poder obtener la indemnización del Estado es necesario llevar a cabo un procedimiento como ya lo hemos mencionado anteriormente, dicho procedimiento consisten en lo siguiente:

El procedimiento para obtener la indemnización se inicia con la reclamación que el particular realice en contra del Estado, ya que este último realizó una actividad administrativa irregular. Dicha reclamación deberá ser presentada por escrito, ante la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con los requisitos que exige la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en sus artículos 14 y 15, que mencionan lo siguiente:

---

<sup>68</sup> Código Civil Federal, op. cit. p. 178.

LA DEMANADA DEBERA INDICAR:

- Nombre y domicilio del demandante.
- La resolución que se impugna (decreto, acuerdo, acto o resolución), la fecha del mismo.
- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del demandado.
- Los hechos que den motivo a la demanda.
- Las pruebas que ofrezca.
- Los conceptos de impugnación.
- El nombre y domicilio del tercero interesado.
- Lo que se pida (Las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda).

EL DEMANDANTE DEBERA  
ADJUNTAR A SU DEMANDA

- La constancia de la notificación de la resolución impugnada
- El cuestionario que debe desahogar el perito el cual deberá ir firmado por el demandante, así como el interrogatorio para los testigos.
- Las pruebas documentales que ofrezcan

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando en el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los



autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.”<sup>69</sup>

Aunado a lo anterior se genera otra implicación la cual consiste en que el Estado para poder responder del daño moral, la Secretaría que incurrió en responsabilidad tiene que contar con una partida presupuestal para la reparación del daño que ha causado a los gobernados, porque de lo contrario si no existe dicha partida, aunque se encuentre regulado en disposiciones legales que tiene que reparar el daño al que fue condenado, este se vería imposibilitado para ello toda vez que no tendría fondos para hacer frente a dichas reclamaciones.

Asimismo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que es el encargo de llevar acabo el procedimiento no podrá obligarlo a que haga el resarcimiento del daño moral, aunque éste este debidamente comprobado y aunque haya habido de por medio sentencia condenatoria a la autoridad administrativa, esto debido a que la dependencia de gobierno no desconoce la responsabilidad que tiene para con el gobernado pero no cuenta con dichos recursos para afrontarla, por no contar con dicha partida presupuestaria.

#### **4.4 CONSECUENCIAS DE LAS DECISIONES ARBITRARIAS E ILICITAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FRENTE AL GOBERNADO**

Comenzaremos diciendo que las decisiones de la administración pública son tomadas por las personas físicas llamados funcionarios quienes son los que materializan los actos de la administración pública, en este contexto diremos que la responsabilidad del Estado recae en la obligación que tienen los funcionarios a llevar acabo las funciones encomendadas de una manera eficiente y apegada a la ley y a los reglamentos creados para tal efecto.

Por ello podemos decir que si el acto irregular de autoridad administrativa no esta conforme al principio de legalidad y además que el gobernado no tiene la obligación de soportarlo, éste lo puede impugnar, a través de los dos procedimientos que vimos

---

<sup>69</sup> *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, 16ª Ed. Editorial Porrúa, México 2009, pp. 8 y 9.

anteriormente. Los funcionarios públicos desempeñan funciones, esto es actos que les competen realizar con motivo del ejercicio de las atribuciones que la misma ley les otorga.

En consecuencia el estado tiene la obligación de establecer los medios jurídicos necesarios para que los gobernados estén en posibilidad de defenderse de las actuaciones arbitrarias de los servidores públicos que se ven reflejadas en actos de la administración pública, o sea en actos del Estado.

Por lo que cuando una autoridad tome una decisión por demás autoritaria o lleve a cabo una actuación ilegal, los gobernados tiene el derecho de presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de que si le produce un daño ya sea pecuniario o moral estará obligada a la reparación de dicho daño, (esto siempre que cuente con presupuesto para tal efecto).

El problema se va acrecentando como lo observaremos en las gráficas que se muestran más adelante de los asuntos que se presentan ante el Tribunal para reclamar la indemnización correspondiente, con lo que se demuestra que el Estado está perdiendo una cantidad importante de recursos que como lo hemos mencionado serían de gran utilidad en otros rubros del gasto público y no en estar pagando los errores de los burócratas, además que con ello se demuestra que el Estado está actuando de una forma irregular e ilícita.

Esto también nos deja ver que hay un gran deterioro en la imagen del servidor público, que las personas que ocupan muchas veces los cargos en el gobierno federal no están capacitados para ello, por lo que constantemente realizan actos de autoridad que son irregulares e ilícitos que lo único que origina es incrementar el gasto en la reparación de los daños a que son condenadas las autoridades administrativas.

Por lo tanto el reto principal que se está presentando es el ir definiendo entre los abogados y los jueces quienes van a aplicar el derecho, lo que debe entenderse por responsabilidad objetiva y directa, así como actividad administrativa irregular, cuantificación del daño moral y su reparación, esto debido a que como sucedió en el caso de la legislación española en la que se basó nuestra responsabilidad del Estado.

Como se indicó la legislación española ha manejado esta figura, y de ahí es el origen de la reforma al artículo 113 constitucional, así vemos que el artículo 106 de su

Constitución Política establece: “Los particulares, en los términos establecidos en la ley, tendrán derecho a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. Por su parte la ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, la cual fue modificada por la Ley 4/1999, del 13 de enero, establece en su artículo 139.1 “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”.

Pero comenzaron a ver que había una gran lluvia de reclamaciones e incluso por cosas inimaginables, por lo que las finanzas públicas comenzaron a sufrir una serie afectación, es por ello que la ley 4/1999 le dio una redacción al artículo 141.1 de ley 30/92 de 26 noviembre, esto en los siguientes términos: “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prevenir o evitar según el Estado de los conocimientos o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

Como se observa en este régimen hubo un cambio muy importante en cuanto a la responsabilidad patrimonial del Estado, esto debido a que se presentaron resultados excesivos, por lo que resulta razonable, e incluso necesaria, el cambió que hubo en dicha legislación, ya que lo que se dio fue una serie de reclamaciones, que empezaron a generar un gran riesgo para las finanzas del Estado por lo que Hedemann Justus Wilhelm califica al primer tipo de responsabilidad establecido en España como “un peligro para el Derecho y para el Estado”<sup>70</sup>, peligro que se actualizo en su momento.

Por ello la necesidad de ir adecuando la legislación para no permitir el abuso de los gobernados a entablar reclamaciones en contra del Estado por cualquier caso e incluso por algunos irreales.

---

<sup>70</sup> Hedemann, Tratado de derecho civil, Madrid, 1958, t I, p. 520.

En consecuencia es importante que en México para lograr un equilibrio entre las reclamaciones por indemnización y las cantidades erogadas por el Estado, es necesario que estructure una mayor concientización entre los gobernados, para entender que pueden obtener una indemnización cuando el estado incurra en responsabilidad, por una actividad irregular del Estado, la que estará bajo ciertas bases y límites que no afecten el presupuesto del Estado.

Aunado a lo anterior el presupuesto en nuestro país no puede permitir la cobertura de un sistema tan grande de responsabilidad patrimonial, ya que esto implica que se dejaría sin dinero para otras necesidades que realmente son muy importantes para sacar de la pobreza al país y otorgar de mejores servicios a los más desprotegidos.

Ahora bien la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece un límite para la disposición del presupuesto para el rubro de Responsabilidad Patrimonial del Estado cuando menciona en su artículo 6 que:

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

La suma total de los recursos comprendidos en los respectivos presupuestos aprobados de los entes públicos federales, no podrá exceder del equivalente al 0.3 al millar del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente”.<sup>71</sup>

Antes comenzaremos diciendo que el gasto público se divide en dos rubros importantes que son:

- 1) Gasto no programable y,
- 2) Gasto programable.

---

<sup>71</sup> *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. op. cit. p. 2.*

Al primero de ellos le corresponde una cantidad de 561.7 miles de millones de pesos para erogaciones de gasto no programable; y para el segundo la cantidad de 7,449,877.8 millones de pesos a gasto programable, lo anterior de acuerdo a lo que establece Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006.

Como podemos observar el gasto programable es mucho más alto que el no programable, y es del primero que se tomara la base para la designación de la partida presupuestal de cada Entidad Gubernamental para asignar el gasto a la indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual ascendería de acuerdo el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial de Estado que sería por la cantidad de \$2,234,963.3 millones de pesos.

Por lo que el impacto a las finanzas públicas sería por la cantidad que hemos mencionado y que representa dejar sin recursos para otros proyectos o programas de gobierno que ayudarían demasiados a los gobernados. Tan es así que dicha partida es mayor que incluso los presupuestos otorgados a otras dependencias del mismo Estado como por ejemplo:

1) El monto designado al Poder Legislativo y al Poder Judicial como gasto programable es por la cantidad de \$48,469.0 millones de pesos.

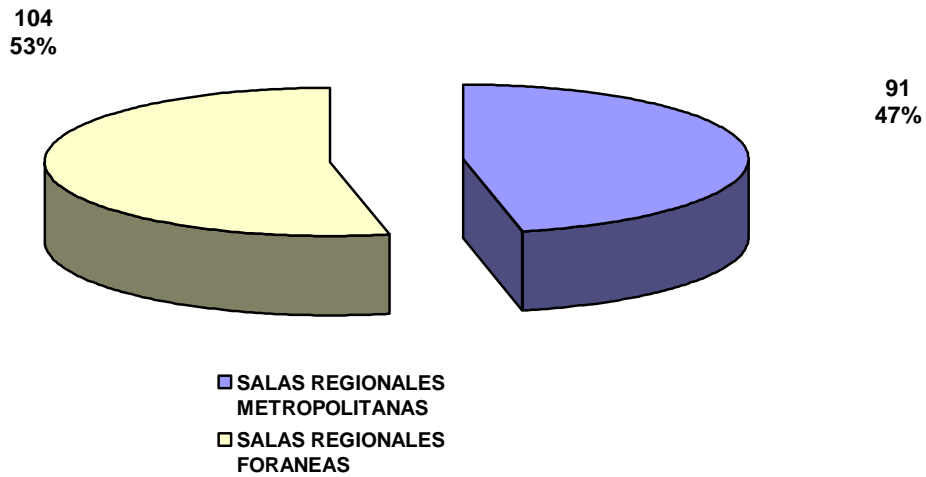
2) El presupuesto de gasto programable para la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es de \$15,173.5 millones de pesos.

3) Para la Secretaría de Salud para operar el programa oportunidades que es similar al del Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Como se puede observar el gasto tope que se puede asignar al rubro de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es muy grande e incluso que otros destinados al funcionamiento del país como son la justicia, la protección a los trabajadores y la salud, esto compromete a que se dejen de prestar mayores servicios en estos rubros.

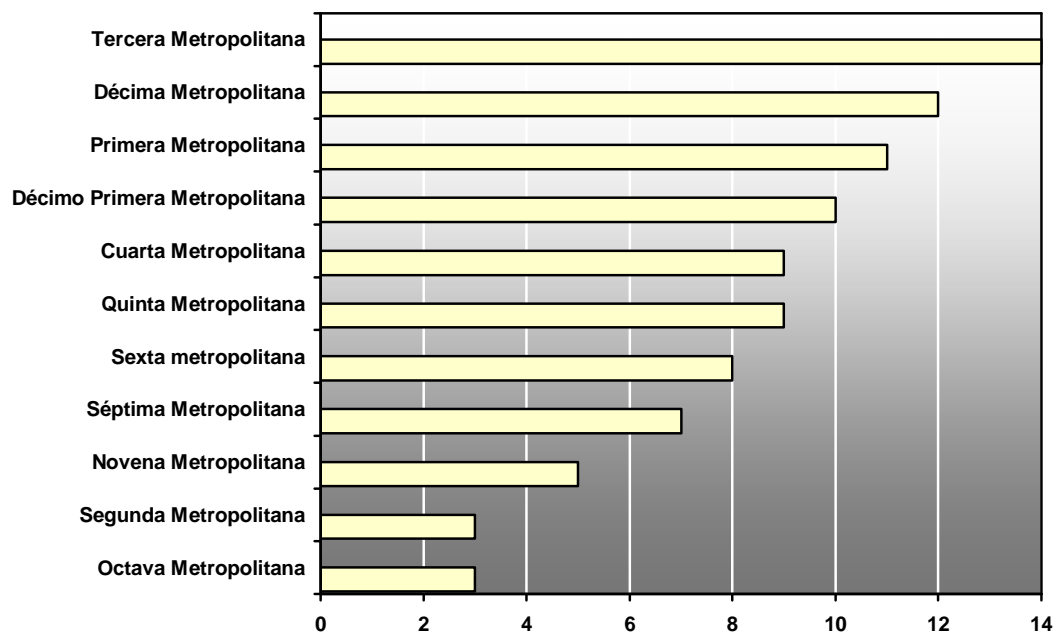
A continuación mostraremos diversas gráficas de cómo esto afecta a las finanzas públicas respecto de las reclamaciones presentadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

**Juicios de Responsabilidad Patrimonial del estado en el período  
Enero 2005 – Octubre 2007 en las Salas Regionales**



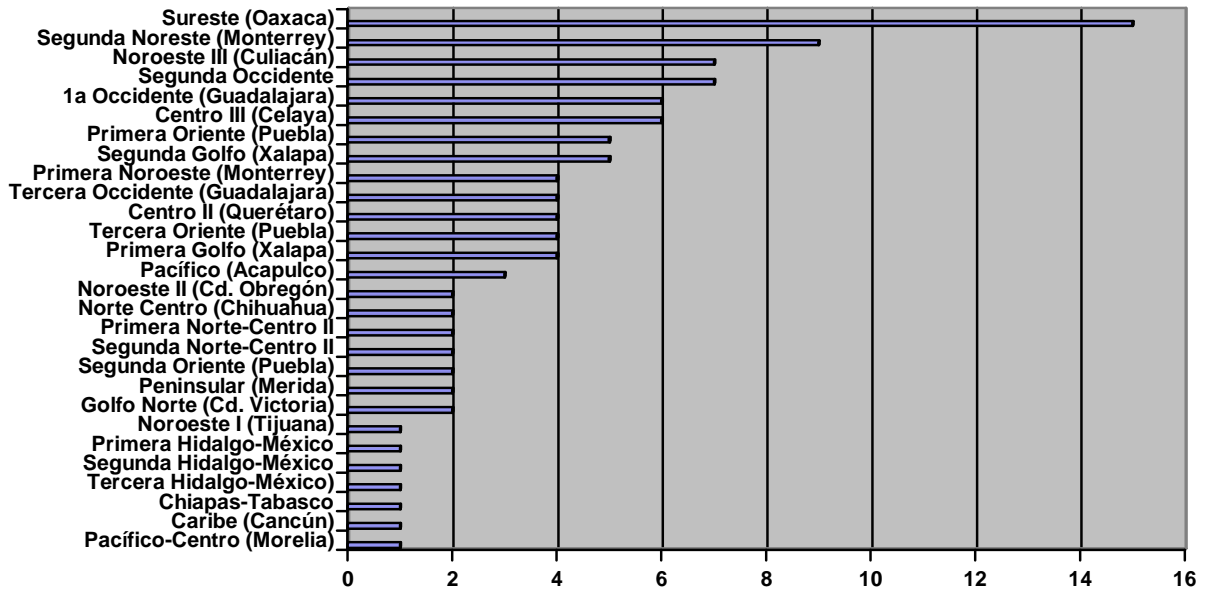
**TOTAL: 195 100%**

**JUICIOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO INGRESADOS EN EL PERIODO  
Enero 2005-Octubre 2007, en las Salas Metropolitanas**



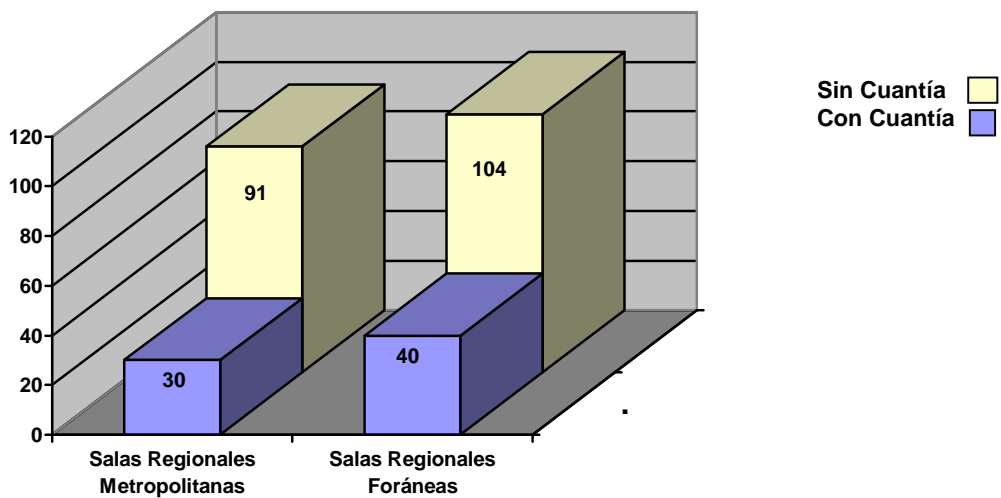
**Total: 91 100%**

**Juicios de Responsabilidad Patrimonial del estado ingresados en el período Enero 2005-Octubre 2007, en las Salas Regionales Foráneas**



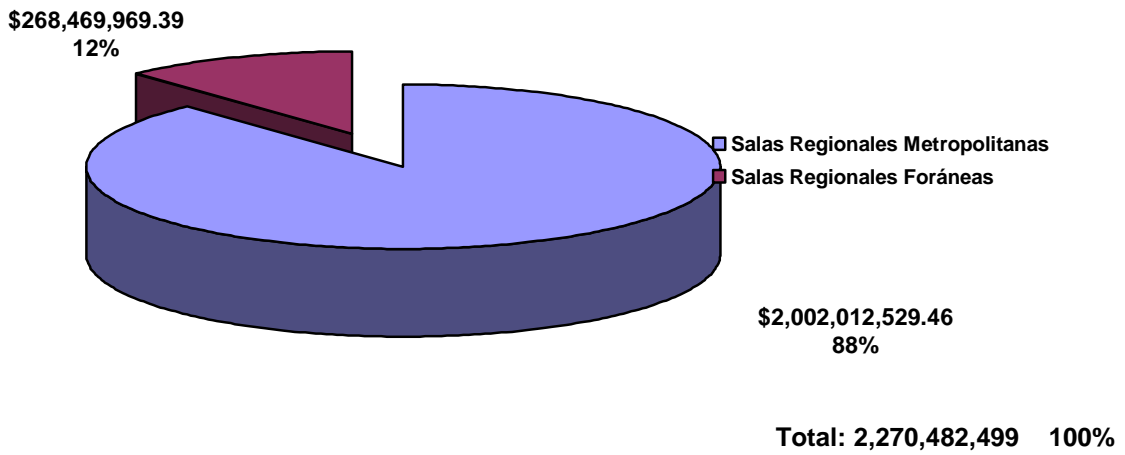
Total: 104 100%

**Juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado, con cuantía y sin cuantía, Ingresados en el período Enero 2005-Octubre 2007 en las Salas Regionales**

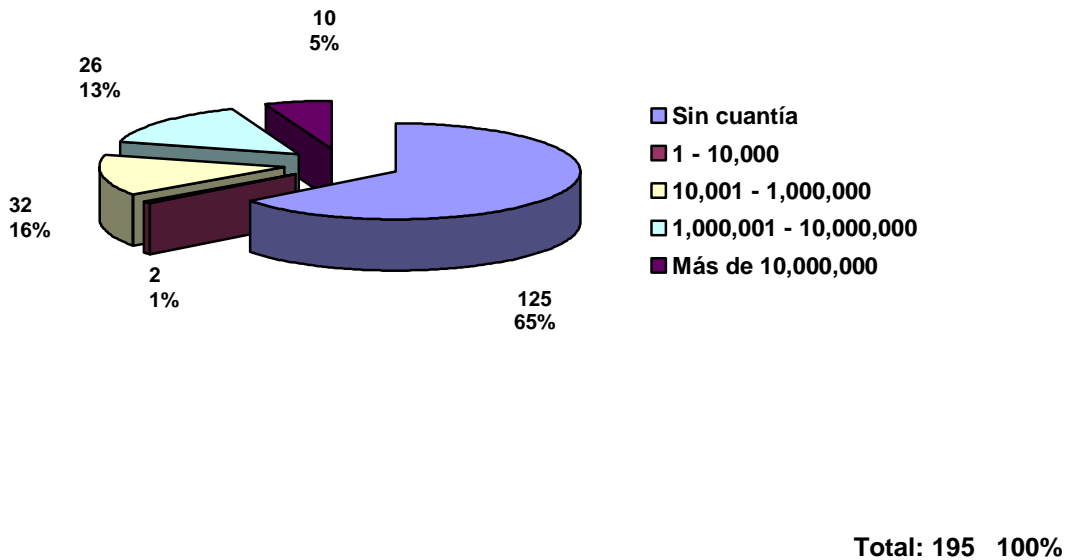


Total: 195 100%

**Cuantía de los juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado ingresados en el Período Enero 2005-Octubre 2007 en las Salas Regionales**

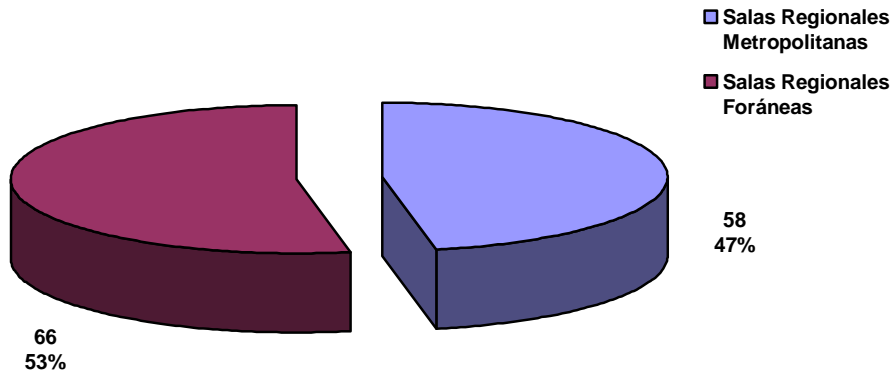


**Juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado ingresados en el período Enero 2005-Octubre 2007 en el TFJFA, clasificados por rango de cuantía**



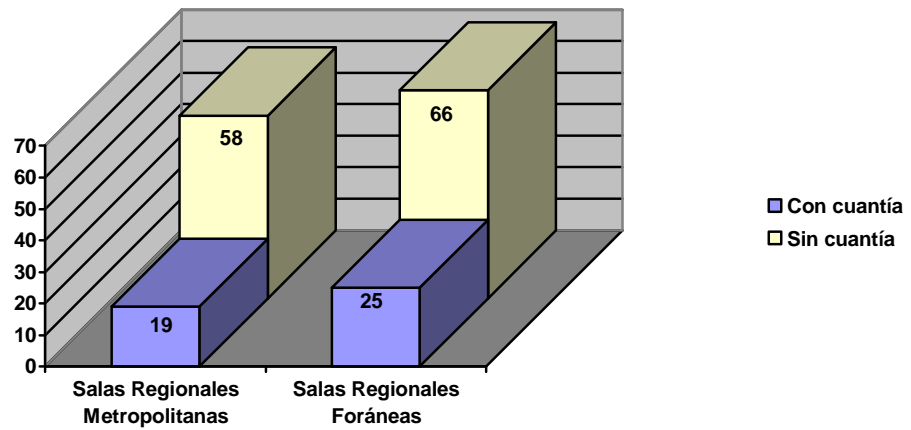


**Juicios de Responsabilidad patrimonial del Estado concluidos en el período Enero 2005-Octubre 2007 en las Salas regionales**



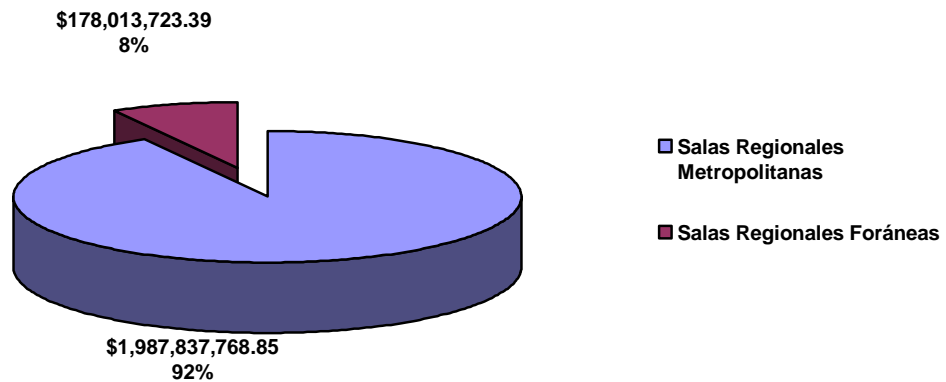
**Total: 124 100%**

**Juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado, con cuantía y sin cuantía, Concluidos en el período Enero 2005-Octubre 2007 en las Salas Regionales del TFJFA**



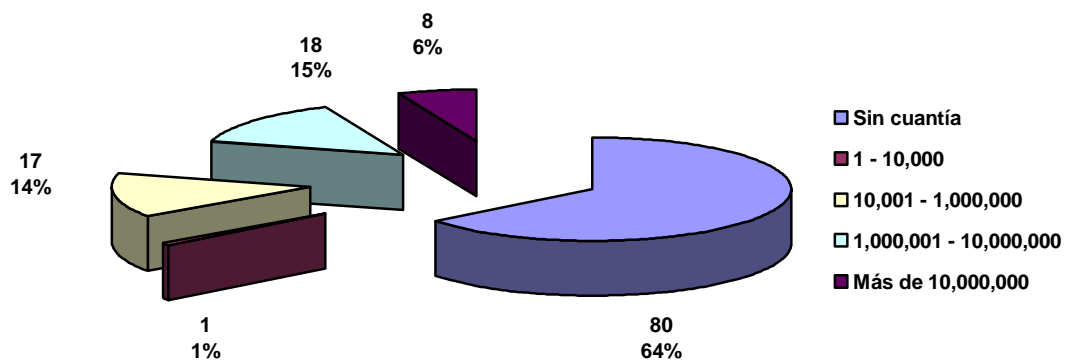
**Total: 124 100%**

**Cuantía de los juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado concluidos en el período Enero 2005-Octubre 2007 en las Salas Regionales**



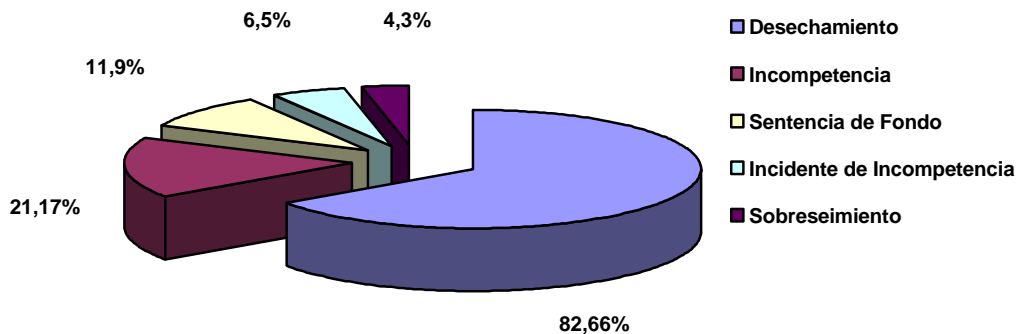
**Total: 2,165,851,492 100%**

**Juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado concluidos en el período Enero 2005-Octubre 2007, clasificados por rango de cuenta**



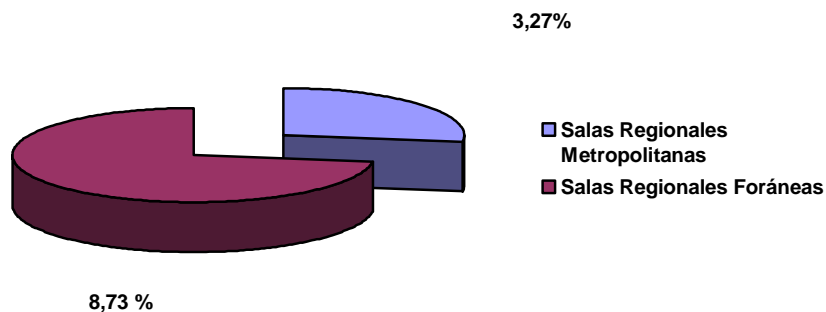
**Total: 124 100%**

**Juicios de Responsabilidad Patrimonial del estado concluidos en el período Enero 2005-Octubre 2007, clasificados por tipo de baja**



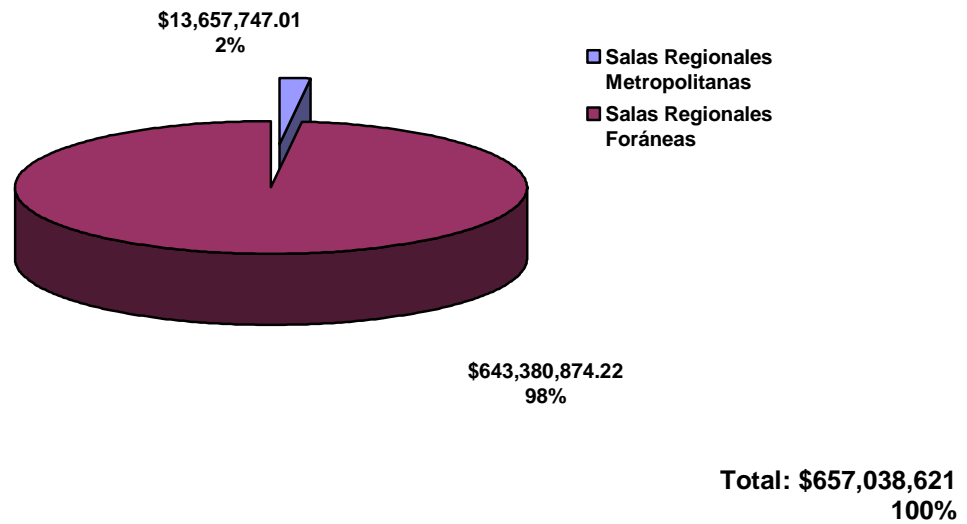
Total: 124 100%

**Juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado concluidos con Sentencia de Fondo, en las Salas Regionales en el período Enero 2005-Octubre 2007**

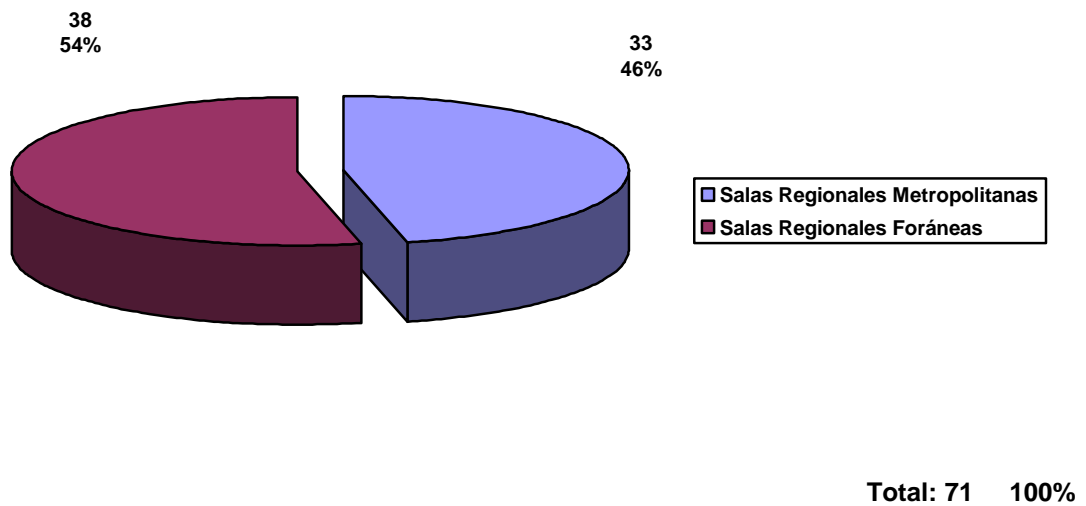


Total: 11 100%

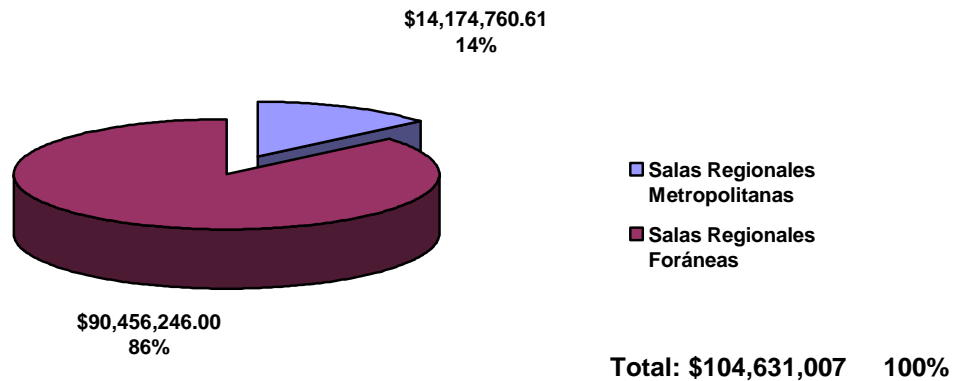
**Cuantía de los juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado concluidos con Sentencia de Fondo, en el período Enero 2005-Octubre 2007**



**Juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado en trámite al 31 de Octubre de 2007 en las Salas Regionales**



**Cuantía juicios de Responsabilidad Patrimonial del Estado en trámite al 31 de Octubre de 2007 en las Salas Regionales**



Como se puede apreciar la cantidad no resulta de alguna manera impactante al presupuesto de gasto para el Estado, pero cabe destacar también que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no ha sido muy divulgada por lo que mucha gente aún no tiene conocimiento de ella, y en ese orden de ideas no se han presentado una cantidad considerable de reclamaciones sin embargo en un futuro estas se irán incrementado por lo que el gasto en este rubro también crecerá.

Ahora bien con respecto al Distrito Federal cabe mencionar que la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal cabe de ser publicada en el mes de octubre del año pasado, y sin embargo a la fecha ya se han interpuesto 319 denuncias por Reparación del daño sobre todo en lo relativo a los baches, ya que con un estudio que hizo el Partido de Acción Nacional en donde pone de manifiesto las vialidades del Distrito Federal la cual cuenta con 40 mil baches aproximadamente, lo que ira incrementando las reclamaciones por reparación del daño, ahora bien esta ley también contempla un tope para la reparación del daño la que asciende a 10 mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, lo que ha nuestra consideración representa una cuestión contradictoria ya que lo que se busca con la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado es la reparación integral por los daños, pero si hay topes para dicha reparación esta no podrá ser integral.

Ahora bien con la implantación de la Ley de Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado así como las leyes locales no se busca que el Estado se la pase indemnizando a los particulares como consecuencia de su actuar irregular, sino que se vuelva más eficaz y eficiente en la prestación de los servicios públicos.

Por lo que se requiere concienciar y hacer más responsables a los servidores públicos para que no incurran en actividades irregulares que originen la Responsabilidad Patrimonial del Estado, teniendo presente que, como última instancia el propio Estado conservará el derecho de repetir contra ellos, cuando sea prudente, para no afectar las finanzas del Estado. Además se deben de considerar los aspectos presupuestales para no afectar las finanzas públicas

Asimismo esto nos demuestra que el Estado tiene gente sin capacitación para ocupar los diferentes puestos en las diversas Secretarías por lo que el Estado en lugar de hacer este tipo de gastos debería de ir al problema de fondo que sería una buena capacitación a los servidores públicos para que lleven acabo su trabajo sin tantas deficiencias.

Por lo que es importante hacer énfasis en los principios éticos de los servidores públicos, los cuales son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, ya que el incumpliendo de ello dará como resultado como ya los mencionamos a la Responsabilidad Patrimonial del Estado, pero que también el Estado va a tener el derecho de ejercer en contra de los servidores públicos esa responsabilidad.

Ahora bien, otra cuestión de gran interés es que el juzgador, estará enfrentando diversos problemas para la cuantificación de la reparación del daño moral, es por ello que podemos decir que es el juzgador quien venga a definir estas cuestiones, esto es establecer criterios para la valoración de daño moral, su cuantificación y la reparación del daño, para con ello contribuir de alguna manera a que estos casos ya no se presente y así hacer más eficaz y eficiente la actividad del Estado, y con ello reposicionar como fin último del Estado, el bienestar del individuo, sin menoscabo del interés social y del orden público.

En consecuencia podemos concluir que para evitar el daño tanto al gobernado como para el erario público, se tiene que hacer una mayor concientización a los trabajadores del Estado, así como una mejor preparación y capacitación para llevar acabo sus funciones administrativas, ya que si bien el Estado tiene el derecho de repetir en contra de los servidores públicos, esto implicaría otro gasto para llevar acabo los procedimientos mediante los cuales se les fincara la responsabilidad y se buscará la retribución de lo que el Estado ha erogado por culpa de su mala actuación o mal funcionamiento en sus actividades.

Lo anterior ya que si bien el Estado no ha comenzado a recibir tantas reclamaciones por Responsabilidad Patrimonial del Estado, es que apenas comienza la culturización respecto a esta figura, por lo que sino aplica capacitación a los servidores públicos esto le puede generar al Estado y sobre todo a los particulares un gran daño, ya que en primer lugar sufrirían actos que no tienen la obligación jurídica de soportarlo, y además la indemnización que le corresponda saldrá de los impuestos que los mismos gobernados aportan al Estado, aunado a lo anterior se dejaría de prestar servicios necesarios para la población, como serían en el ámbito de la Salud, el campo, la educación, etcétera.

#### **4.5 ESTUDIO DE CASO**

La Compañía de Luz y Fuerza del Centro que es un Organismo público descentralizado, el cual cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio y que su función es generar, transmitir, transformar, distribuir y comercializar energía eléctrica a los hogares, comercios y empresas; para estos fines el organismo descentralizado lleva acabo actividades en la vía pública tales como la colocación de cableado, pero en algunas ocasiones realiza estas actividades sin tomar las medidas de seguridad pertinentes.

Por lo que durante y después de estas actividades irregulares en las que no se toman las medidas de seguridad, se han llegado a presentar accidentes en dichas obras, tal es el caso de una persona que pierde la vida al tener contacto con un cable de alta tensión que estaba colocado de manera inadecuada.

Por lo que la mamá de la fallecida interpuso una demanda por reparación de daño moral, y en la que el Juez determinó que la reparación por daño moral ascendería al tope

máximo que fija la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en su artículo 14 fracción segunda que a la letra dice:

**ARTICULO14.-** Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

...

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

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

Lo que se traduce en la cantidad de \$1,096,000.00, por lo que la afectada no vio reparado el daño moral de una manera integral que conforme a la ley debería de ser por lo que interpuso un amparo con fundamento en el artículo 113 constitucional que establece:

**Artículo 113.** Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder



de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

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.

Lo anterior con referencia al artículo 1º constitucional que establece:

**Artículo 1o.** 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.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por lo que en el mes de marzo de 2009 el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró inconstitucional que se fije como tope máximo 20 mil veces el salario mínimo el pago a quien reclame a una institución del Estado una indemnización por daño moral, esto a través de la primera sala del máximo tribunal consideró que es discriminatorio que se ponga límite cuando el demandado es el Estado, pues entre particulares no hay un máximo a pagar.

Con lo que se revocó la sentencia del juez que conoció de la demanda que interpuso una ciudadana que se quejó de que el párrafo segundo, fracción dos, del

artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado viola el derecho a una indemnización por daño moral.

En su sentencia los ministros consideraron que es inconstitucional que se fije un tope máximo como indemnización, porque ello pone en desventaja a las personas que pretenden que el Estado resarza algún daño moral.

Destacando a demás que el juez que conozca de este tipo de casos deberá tomar en cuenta el grado de responsabilidad del sujeto responsable, la naturaleza de los bienes y derechos lesionados, el perjuicio sufrido, así como todos los elementos que deberán acreditarse para que se acuerde el monto de indemnización.

Por lo que se estableció, así, que el hecho de que haya una ley que impone tope al pago de indemnizaciones por daño moral es una disposición que restringe negativamente los alcances de un derecho constitucionalmente reconocido.

En nuestra opinión esto es un avance más al sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado ya que cada vez esta siendo más directa, objetiva y con una reparación integral del daño ya sea material, o moral.

Ya que como se ha mencionado a lo largo de nuestro estudio la Responsabilidad del Estado Mexicano ha sido modificada en forma gradual y es hasta 2004 que se reconoce una responsabilidad directa y objetiva del Estado aunque por el momento únicamente sea en el poder administrativo, y con este precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se abre paso a un resarcimiento del daño moral en forma correcta.

Esto solo es un avance ya que hay diferentes puntos que aclarar como lo es el procedimiento ante el cual nos tenemos que someter a efecto de llevar a cabo la reclamación, la partida presupuestal que se le tiene que asignar a dicho rubro para hacer frente a la erogación que se avecina; dar una capacitación más integral a los servidores públicos a efecto de llevar a cabo su trabajo con eficacia, responsabilidad, lealtad y honradez.

Sin embargo poco a poco se debe ir evolucionando para perfeccionarlas instituciones y responsabilizar al estado en su actuar.

Como se observa estamos en un proceso en el cual se busca que todo gobernado ante cualquier actuar irregular del Estado se ve afectado en su patrimonio, puede iniciar un proceso resarcitorio.

## C O N C L U S I O N E S

**PRIMERA.-** La Responsabilidad Patrimonial del Estado a partir de 2004, se reconoce que es directa y objetiva; pero únicamente en el ámbito administrativo, faltando los otros dos poderes del Estado, el legislativo y judicial; por lo que aún hace falta un largo camino que recorrer para llegar a una real responsabilidad en el ámbito de sus tres poderes.

**SEGUNDA.-** El artículo 113 constitucional da sustento a la responsabilidad Patrimonial del Estado en materia Administrativa; y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece los mecanismos para solicitar la indemnización por daño patrimonial; pero no nos indica el procedimiento a seguir para ello; lo que resulta por demás incongruente generándose así una incertidumbre jurídica para el gobernado que ve afectado su patrimonio al no saber como tiene que llevar a cabo la reclamación para obtener la indemnización.

**TERCERA.-** Con la reforma a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el artículo 14 fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se da a conocer ante quien se deberá de presentar la reclamación; pero no nos indica el procedimiento a seguir para tal fin, por lo que nos deja una laguna para saber como llevar a buen término nuestra reclamación.

**CUARTA.-** La valoración al daño moral es una apreciación subjetiva por parte de la autoridad, que va a fijar el monto de la indemnización por reparación del daño; lo que demuestra que en la actualidad nuestro país después de mucho tiempo aún no fija un mecanismo para obtener una cuantificación sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que no debe de existir un tope máximo a la cuantificación por daño moral.

**QUINTA.-** El artículo 14 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado nos maneja una reparación del daño moral; pero establece un tope máximo que son 20,000 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal (qué al día de hoy equivalen a 1,096,000.00 pesos), lo que para nosotros resulta inconstitucional, esto debido a que el daño moral que causó una actividad administrativa irregular puede ser mucho más onerosa; sustenta nuestro razonamiento, el criterio emitido por la Primera

Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada en la que señala que es inconstitucional fijar un tope máximo a la indemnización por daño moral. Por lo que el artículo 14 fracción II debe ser reformado, a efecto de que no fije un monto máximo.

**SEXTA.-** Ahora bien de esta indemnización por daño moral el tope es inconstitucional como lo hemos manifestado; aunque esto trae como consecuencia una afectación al erario público que puede ser demasiado onerosa; por lo que se debe brindar una capacitación constante a los servidores públicos a efecto de que lleven con mayor exactitud, responsabilidad y eficacia su trabajo, para con ello evitar un gran daño al patrimonio del Estado y salvaguardar el derecho del gobernado incluso, debe preverse también la partida presupuestal para tales efectos.

**SEPTIMA.-** Después de ver el alcance que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, puede llegar a tener; podemos decir que el Estado tiene dos caminos; que por un pésimo servicio público empiece a generar una cantidad de gastos por indemnización, lo que generaría una carga económica al Estado; pero también si se pone mayor atención a sus servidores públicos dándole una buena capacitación, esto puede llegar a ser el principio de un servicio público capaz de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben ser observadas en el desempeño de dicho servicio.

**OCTAVA.-** El 26 de mayo de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación se adiciona el artículo 35 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, dicha reforma va en congruencia con el presente esquema con lo que nos podemos dar cuenta que el interés es lograr llegar a una verdadera responsabilidad directa y objetiva por parte del Estado para con los gobernados.

**NOVENA.-** A nuestro parecer la acciones que el Estado esta tomando para crear una verdadera responsabilidad directa y objetiva han sido acertadas; ya que poco a poco se están estableciendo las condiciones para llevar a cabo la indemnización por responsabilidad del Estado, como se ha visto en cuanto a la cuantificación del daño moral, pero por lo que se refiere al daño causado al patrimonio de los gobernados aún no se emite un criterio cierto, toda vez que estos son tomados de diferentes leyes, pero como la creación de esta Responsabilidad es muy reciente a penas se están resolviendo las

primeras controversias que irán dando forma a los criterios para resolver dicha controversias.

**DÉCIMA.-** Por lo que es importante destacar; que esto solo nos muestra que tenemos mucho por avanzar, en esta materia no se ha escrito, es por ello que la presente puede ser una aportación para una consulta, ya que como lo manifestamos a lo largo de la investigación los criterios han estado cambiando constantemente ya que en enero de 2008 se instaura de manera clara la instancia que conocerá de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, ya que se reforma el artículo 14 fracción de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en marzo de 2009 se instituye a través de una tesis aislada la inconstitucionalidad del tope máximo que establece la ley para la indemnización por concepto de daño moral; es por esto que consideramos importante seguir de cerca la evolución que tendrá la responsabilidad del Estado, ya que estamos convencidos de que esta llegará a ser una verdadera Responsabilidad directa y objetiva, lo cual redundara en certeza para el gobernado y la consolidación de un Estado de Derecho.

**BIBLIOGRAFIA**

ALTAMIRA GIGENA, Julio, **Responsabilidad del Estado**, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1978.

ARMIENTA CALDERON, Gonzalo, **“Evolución de la Ley de Responsabilidades”**, Revista Praxis, número 60, INAP, México, 1984.

BARRAGÁN, José, **Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos**, Ed. Porrúa, México, 1984

BEJARANO SANCHEZ, Manuel. **Obligaciones Civiles**, 4ª edición, Oxford University Press-Harla, México. 1998

BLASCO ESTEVE, **La Responsabilidad de la Administración por actos administrativos**, 3ª ed. Madrid, 1989.

BORGA MARTINEZ, Manuel, **“La Responsabilidad Civil”** Revista Praxis, número 60, INAP, México, 1984.

BORGA SORIANO, Manuel, **Teoría General de las Obligaciones**, 14ª ed., Ed. Porrúa, México, 1995.

CABANELAS DE TORRE, Guillermo, **Diccionario Jurídico Elemental**, 11ª edición, Editorial Heliastica, Argentina, 1993.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, **Derecho Fiscal I**, UIRE Editores, México, 2001.

CARRILLO FLORES, Antonio, **La Responsabilidad del Estado en México**, UNAM, México, 1987.

CASTRO ESTRADA Álvaro, **La Responsabilidad Patrimonial del Estado**, Ed. Porrúa, México, 1997

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. **Elementos de Derecho Administrativo**, Segundo Curso, Editorial Limusa, México, 1990

DIEZ-PICAZO, Luis y Antonio Gullón. **Sistema de Derecho Civil**, volumen III, 6ª edición. Editorial Tecnos, Madrid. 1994

ESQUERA PORTOCARRERO, **La Responsabilidad del Estado por falla del servicio público**, Bogota, 1972.

FRAGA, Gabino, **Derecho Administrativo**. 23ª edición, Editorial Porrúa. México, 1984.

FERNANDEZ MADERO, Jaime, **Derecho de Daño, nuevos aspectos doctrinarios y jurisprudenciales**, Editorial la Ley, Argentina, 2002.

GALINDO GARFIAS, Ignacio, **La responsabilidad Civil de los Servidores Públicos**, Criminalia, No. 1 año LX, enero-abril, México, 1994.

GARCIA DOMINGUEZ, Miguel Ángel, **Teoría de la infracción Fiscal**, Ed. Cárdenas, México, 1982.

GAUDEMMENT, Eugene, **Teoría General de las Obligaciones**, 2ª ed, Ed. Porrúa, México, 1984.

GHERSI, Carlos Alberto. **Valuación Económica del Daño Moral y Psicológico**. Editorial Astrea, Buenos Aires, 2000

GUTIÉRREZ DE VELASCO, Manuel, **Responsabilidad Pecuniaria del Estado**, Criminalia, año LX, México, enero-abril, 1994, No. 1.

HADMAN AMAD, Fauzi, **Antecedentes y Régimen actual de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México**, <http://www.bibliojuridica.org>.

HEDEMANN JUSTUS, Wilhelm, **Tratado de Derecho Civil**, Madrid, 1958.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, **Diccionario Jurídico Mexicano**, Ed. Porrúa, México, 1991

“LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN COLOMBIA” en **La responsabilidad patrimonial del Estado**, INAP, México 2000.

LEGUINA Villa, Jesús. **El Fundamento de la Responsabilidad de la Administración**, Editorial, Tecnos, 2ª Edición, Madrid, 1983

MARIN, Juan Carlos, **La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México**, Ed. Porrúa, México, 2004.

OLIVERA TORO, Jorge. **El daño moral**. 2ª edición, Editorial Themis, México, 1996

ORGAZ, Alfredo. **El Daño Resarcible**, 2ª edición. Editorial Ameba, México. 1960

OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús, **“Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos”**, Ed. Porrúa, México, 1984.

PEREZ CARRILLO, Agustín, **“La Responsabilidad Jurídica”**, Conceptos dogmáticos y teoría del derecho, UNAM, México, 1979.

PINA, Rafael de. **Derecho Civil Mexicano**, volumen III, 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993

PINEDA DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinos, **Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso**, Editorial Limusa, México, 1989.



PINEDA, Fanny, **Diccionario Jurídico Mexicano**, Tomo P-Z, México, 1990

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, **Diccionario de la Lengua Española**, 19ª edición, Madrid, 2000.

ROLDAN XOPA, José, **Hacia una interpretación constitucional alternativa en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado**, 3ª época, año VIII, Ley, difusión y análisis, Torreón Coahuila, marzo 2004.

RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. **Derecho Fiscal**, Ed. Harla, México, 1992

ROJINA VILLEGAS, Rafael. **Derecho Civil Mexicano**. Tomo V. De las Obligaciones, volumen II, 2ª edición, Editorial Porrúa, México. 1997

SANTIAGO TAWIL, Cuido, **La responsabilidad del Estado y de los Magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la administración de justicia**, 2ª ed. Ed. Desalma, Buenos Aires, 1993.

SAUCEDO PIMENTEL, José Roberto. **Análisis comparativo de la ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado**. Secretaría de la Función Pública. México, 2004

SELECCIONES DEL READER'S **Gran Diccionario Enciclopédico**, 13ª edición, México 1999.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Tesis 527 tomo XIV, primera parte, julio de 1994, Octava Época.

SERRA ROJAS, Andrés, **Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia**, Tomo II, Segundo Curso, 19ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000

SEPÚLVEDA, Ricardo. **La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México**. Número 22, ARS IURIS, Universidad Panamericana, México, 1999

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, **Diccionario Jurídico Mexicano**, Tomo P-Z, México 2005.

VILLORO TORANZO, Miguel, **Introducción al Estudio del Derecho**, 16ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

#### LEGISLACION:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Leyes y Códigos de México, colección Porrúa, México, 2009.

**Código Civil Federal**, Leyes y Códigos de México, colección Porrúa, México, 2009.

**Código Civil para el Distrito Federal**. Editorial ISEF. México, 2009

**Código Fiscal de la Federación**, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2009.

**Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado**, Leyes y Códigos de México, colección Porrúa, México, 2009.

**Ley Federal del Trabajo**, Leyes y Códigos de México, colección Porrúa. 23 ed. México, 2009.

**Ley General de Bienes Nacionales**, Leyes y Códigos, colección Porrúa, México, 2009.

**LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, Editorial Porrúa, México, 2009