



Facultad de Derecho

Universidad Nacional Autónoma de México



SEMINARIO:

DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

TEMA DE TESIS DE LICENCIATURA:

“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INCORPORACIÓN DE LA
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO A LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

TESISTA:

RICARDO TADEO ROMERO GUERRERO.

NÚMERO DE CUENTA:

9335076-1

ASESOR:

LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.

“POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU”



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.

DEDICATORIAS:

A DIOS.

Por mostrarme cada día cuanto me ama y lo importante que soy aún dentro de sus planes todavía en esta vida, dándome salud la cual me fue mostrada desde mi concepción a pesar de las dificultades que enfrente en los primeros días de mi nacimiento.

De mostrarme el camino para la obtención de éxitos a todos los niveles y de hacerme ver que las cosas pasan por algo, además de su infinita bondad al tener una familia maravillosa sin la cual no habría podido lograr conocer tu amor, cuando me he sentido sólo.

A MIS PADRES.

RICARDO ROMERO ARREDONDO y YOLANDA GUERRERO RAMÍREZ, por ser los ángeles a quien fui entregado por el todo poderoso, que al por darme la oportunidad que no tuvieron ellos con su tiempo, paciencia, palabras de aliento, cuidados, consejos, amonestaciones, enseñanzas y valores que me entregan de manera incondicional, me sirven de guía para no perder el camino, permitiéndome crecer como persona, y a quienes solamente puedo agradecer de una manera haciendo que se que se sientan orgullosos de mí y hacerles ver que valieron la pena sus desvelos.

A MIS HERMANAS.

YADIRA y NAYELY por ser mis cómplices de travesuras, secretos y confesiones, quienes han estado en mis aciertos y momentos difíciles, enseñándome que nuestras diferencias son lo que nos une como familia.

A MIS MAESTROS.

Lic. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ por su apoyo, confianza y tiempo para la elaboración de esta tesis; a los Lics. CUTBERTO ARTEAGA SANTIAGO y OMAR VELÁZQUEZ ORTEGA, quienes no solamente me honraron con ser parte de su equipo de trabajo, sino además por ser su amigo, quienes me alentaron para desarrollar esta tesis con la finalidad de impulsar mi formación profesional.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

Por formarme desde la preparatoria hasta mi incorporación a la Facultad de Derecho, institución en la cual aprendí otros idiomas, y en la cual me enamore de mi carrera y del buceo.

¡Gracias a ustedes!

El hombre sabio no debe abstenerse de participar en el gobierno del Estado, pues es un delito renunciar a ser útil a los necesitados y una cobardía ceder el paso a los indignos.

Epicteto de Frigia

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INCORPORACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Introducción

CAPÍTULO 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO.

1.1 Antecedentes de la Responsabilidad Patrimonial Estatal en México.	1
1.1 La Constitución de Cádiz.	1
1.2 Constitución de Apatzingán	2
1.3 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano	5
1.4 El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana	5
1.5 Ordenamientos jurídicos que reconocieron la importancia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado	6
1.6 La Responsabilidad Patrimonial del Estado, establecida en la Constitución Mexicana.	13

CAPÍTULO 2. PRINCIPALES CONCEPTOS Y DEFINICIONES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

2.1 Actividad Administrativa y Función Pública.	35
2.2 Administración Pública.	38
2.3 El Estado.	39
2.4 Caso Fortuito.	44
2.5 Fuerza mayor.	44
2.6 Daño y Perjuicio.	44
2.7 Indemnización.	46
2.8 Patrimonio.	47
2.9 Responsabilidad y Obligación.	48

2.9.1 Tipos de Responsabilidad.	51
2.9.1.1 Responsabilidad Administrativa.	54
2.9.1.2 Responsabilidad Civil.	55
2.9.1.2.1 Responsabilidad Objetiva o por Riesgo Creado.	57
2.9.1.2.2 Responsabilidad Subjetiva.	58
2.9.1.3 Responsabilidad Directa del Estado.	58
2.9.1.4 Responsabilidad Objetiva del Estado.	59
2.9.1.5 Responsabilidad Patrimonial del Estado.	60
2.9.1.5.1 Teorías de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.	61
2.9.1.6 Responsabilidad Penal.	63
2.9.1.7 Responsabilidad Política.	63
2.9.1.8 Responsabilidad Solidaria.	65
2.9.1.9 Responsabilidad Subsidiaria.	65
2.10 Servidor Público.	66
2.10.1 Principios de los Servidores Públicos.	69
2.10.1.1 Eficiencia.	70
2.10.1.2 Honradez.	70
2.10.1.3 Legalidad.	71
2.10.1.4 Imparcialidad.	71
2.10.1.5 Lealtad.	72

CAPÍTULO 3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

3.1 Sujetos de Responsabilidad Administrativa.	73
3.2 Obligaciones de los Servidores Públicos. (Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).	76
3.3 Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.	87

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INCORPORACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

4.1 Aspectos sustantivos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, (en México).

4.1.1 Origen y contenido de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	108
4.1.2 Principales problemas dogmáticos y prácticos que plantea.	119
4.1.3 Responsabilidad objetiva y actividad administrativa irregular.	120
4.1.4 Daños indemnizables.	128
4.1.5 Causales de exoneración (caso fortuito, fuerza mayor y estado de la ciencia).	133
4.1.6 Causalidad.	136

4.2 Aspectos procesales de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, (en México).

4.2.1 Procedimiento.	139
----------------------	-----

Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene como propósito obtener el título de Licenciado en Derecho, por lo cual se elaboró la tesis “Análisis Jurídico de la Incorporación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En la cual se plasma la investigación y estudio respecto a la responsabilidad que tiene el Estado frente a los particulares, cuando estos han sufrido un daño en su patrimonio o en sus derechos por una falla en la administración pública, en México inicia a partir del 14 de junio del 2002, con la adición al artículo 113 de la Constitución Política, para señalar que el Estado en estos casos responde de manera objetiva y directa, en vez de la manera subsidiaria como se venía haciendo hasta ahora.

Luego entonces si se parte de la idea que en un Estado de Derecho no se puede concebir la existencia de un daño que no tenga reparación ¿Cuál es la situación actual en México? ¿Cómo se había comportado el Estado frente a una reclamación del ciudadano, cuando sentía que había sido dañado en su patrimonio o en sus derechos?

Es sin duda alguna una de las reformas más importantes de lo que ahora se ha planteado como la reforma del Estado, precisamente cambiarle el concepto de responsabilidad, que hasta ahora el Estado lo venía manejando como si la responsabilidad directa de los actos irregulares que comete la administración pública en nombre del Estado, fuera de alguna manera constituyente de cierta impunidad, sin embargo, ¿podrá tener aplicación en México, o quedará como un ordenamiento más dentro del universo de la normatividad que conforma nuestro sistema jurídico y ser letra muerta, cuando los particulares reclamen al Estado, el acto irregular del cual resultan responsabilidades o afectaciones al patrimonio de estos esto puede ocurrir todos los días, cuando este nuevo sistema de responsabilidad ni siquiera es aplicado en otros países con mayores recursos económicos.

CAPÍTULO 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO.

1. Antecedentes de la Responsabilidad Patrimonial Estatal en México.

Diversos ordenamientos legales han sido creados en nuestro sistema jurídico a lo largo de su historia, entre los que se incluyen sus constituciones pasadas, las cuales han dado la estructura a las actuales disposiciones jurídicas a fin de regular los derechos fundamentales del hombre, así como proveer las bases para la organización del Estado, razón por la cual resulta importante su estudio y análisis, en virtud de que el Congreso Constituyente Mexicano, consideraba de cierta manera la incorporación en el sistema legal nacional la responsabilidad del Estado frente a los particulares, derivada de los daños que se ocasionaran en su patrimonio, luego entonces, por ser los antecedentes jurídicos que dieron origen a la actual responsabilidad patrimonial del estado es por ello que serán analizados para así obtener una visión de conjunto en sus diversas.

Asimismo, es de señalar que entre los principales antecedentes fundamentales para la elaboración de la primera constitución mexicana, están la Constitución Política de la Monarquía Española, también conocida como Constitución de Cádiz de 1812, los Sentimientos de la Nación, realizada por José María Morelos, y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, o Constitución de Apatzingán, de 1814.

1.1 La Constitución de Cádiz.

La Constitución de Cádiz, fue elaborada por las cortes españolas para que rigiera en España y sus colonias, tuvo vigencia en lo que era Nueva España, por dos cortos periodos, el primero abarca del mes de septiembre de 1812 a septiembre de 1813, y el segundo a partir del mes de mayo de 1820 a febrero de 1822.

En esta constitución se estableció que la soberanía residía esencialmente en la nación y que a ella pertenece el derecho de establecer sus leyes, así como la igualdad de todos los habitantes del imperio,¹ es decir, con este ordenamiento la figura del Rey se colocaba en un nivel inferior.

Se integraba de 384 artículos, y fue jurada el 19 de marzo de 1812, la cual entra en vigor en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, de los cuales destacan por su contenido para el presente trabajo los siguientes:

El artículo 131, fracción XXV, se establecía que era facultad de las cortes “hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho y demás empleados públicos”, así como, en su artículo 168 se disponía excluir de toda responsabilidad al Rey, al señalar que “la persona del Rey es sagrada e inviolable y no esta sujeta a responsabilidad”.²

El artículo 172, fracción XI, establecía la responsabilidad penal a cargo del secretario del despacho y del juez, que atentaran contra la libertad individual.³

En el artículo 253 se establecía: “Si al Rey llegaren quejas contra algún magistrado, y formado expediente, parecieren fundadas, podrá, oído el Consejo de Estado, suspenderle, haciendo pasar inmediatamente el expediente al Supremo Tribunal de Justicia para que juzgue con arreglo a las leyes”, asimismo, los artículos 254 y 255 preveían respectivamente: “Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hace responsables a los jueces que la cometieren” y “El soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces, producen acción popular contra los que los que los

¹ <http://www.yucatan.com.mx/especiales/constitucion/historia.asp>, (consulta realizada el 26 de mayo de 2007).

² TENA RAMÍREZ, Felipe. “LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO”. 23ª ed. Ed. Porrúa, México, 2002, p. 76 y 80.

³ TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit., p. 82.

cometan”,⁴ por lo que nuevamente se destaca nuevamente la responsabilidad de los funcionarios encargados de aplicar y ejecutar las leyes.

Las facultades Supremo Tribunal, para sancionar a funcionarios públicos como secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias, se contemplaban en el artículo 261, fracciones II, III y IV, como a continuación se indica:

“Artículo 261. Toca a este Supremo Tribunal:

“... ”

“Segundo: (sic) Juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho, cuando los (sic) Cortes decretaren haber lugar a la formación de la causa”.

“Tercero: (sic) Conocer de todas las causas de separación y suspensión de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias”

“Cuarto: (sic) Conocer de las causas criminales de los secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias, perteneciendo al jefe político más autorizado la instrucción del proceso para remitirlo a este Tribunal”.⁵

1.2 Constitución de Apatzingán.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, es uno de los documentos más importantes que estableció principios políticos que reflejaban la necesidad de lograr una organización propia y autónoma a nivel nacional.

Al haber continuado José María Morelos y Pavón, uniendo fuerzas con diversos grupos que desde 1810, habían organizado la guerra de independencia, y como consecuencia de haber sido el ciervo de la nación quien en 1813, proclamó el documento denominado los Sentimientos de la Nación, en el cual se

⁴ Ibidem, p.90.

⁵ Idem.

proclamaba que la soberanía proviene del pueblo y que "América es libre e independiente de España y de cualquier otra nación, gobierno o monarquía", en Apatzingán se firma el 22 de octubre de 1814, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, fue el primer documento mexicano que consagraba la responsabilidad de los servidores públicos, así como el juicio de residencia como medio para hacerla efectiva,⁶ el cual recogía algunos de los principios políticos y aspiraciones de independencia de los Sentimientos de la Nación.

Se establecía también que entre los servidores públicos a los que podía iniciarse juicio de residencia estaban los diputados por los delitos de herejía, apostasía y por los de Estado, específicamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos, no así por las opiniones realizadas en ejercicio de sus funciones, asimismo, los titulares de los ministerios por los decretos, órdenes y demás que autorizaran y que estuvieran en franca contradicción con la Constitución o las leyes que se ordenaba observar o fueran promulgadas en lo futuro, de igual forma los miembros del Supremo Gobierno, del Supremo Tribunal de Justicia y en general a todo empleado público, eran sujetos del juicio de residencia.⁷

No obstante ello, nunca entró en vigencia porque amenazaba los intereses de los españoles, que aún dominaban al país, en esta Constitución de Apatzingán se establecían grandes avances para su época como el determinar los derechos humanos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad, asimismo, se reconocía a la religión católica como la única fe reconocida en el país, y se establecía la división de poderes, de igual forma existía un sistema para fines del sufragio, se ordenaba el establecimiento de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.⁸

⁶ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. "LA CONTRALORÍA Y EL CONTROL INTERNO EN MÉXICO". 2ª ed. SECOGEF, y Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1993, p. 140.

⁷ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Ob. Cit., p. 140 y 141.

⁸ <http://www.yucatan.com.mx/especiales/constitucion/historia.asp> (consulta realizada el 26 de mayo de 2007)

1.3 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

Otro de los ordenamientos que tomó en consideración la responsabilidad de los servidores públicos fue el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, se emitió el 18 de septiembre de 1822, toda vez que la Constitución de Cádiz resultaba inaplicable en nuestro territorio nacional, toda vez que se oponía a sus intereses y costumbres, así como al momento por el cual estaba pasando el país, por lo que el Emperador Agustín de Iturbide ordenó se formara la Junta Nacional Instituyente para que elaborara un reglamento que fuera aplicable a la administración, el buen orden, y seguridad interna del Estado, en tanto se estableciera la Constitución Política que habría de regir en México.

A pesar de que la figura del emperador continuaba siendo intocable, no exentaba de responsabilidad a sus ministros, así como, los miembros de la Junta Nacional Instituyente quienes podían ser juzgados por causas civiles o criminales durante su comisión, tocando conocer del asunto al Supremo Tribunal de Justicia, no así por las opiniones políticas manifestadas en ejercicio de sus funciones. De igual forma, se podía instruir el proceso correspondiente a los secretarios del Estado y del despacho era responsables de los actos del Emperador que llegaran a autorizar y por causas criminales.⁹

1.4 El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana.

El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, se encuentra fechado el 16 de mayo de 1823, se integraba por ocho bases constitucionales, de las cuales resultan importantes para la presente tesis la tercera, séptima y octava de ellas.

⁹ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. “LA CONTRALORÍA Y EL CONTROL INTERNO EN MÉXICO”. 2ª ed. SECOGEF, y Ed. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1993, p. 141 y 142.

En la tercera de las bases constitucionales, al igual que en la Constitución de Apatzingán y el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, se establecía que no se podía iniciar juicio de residencia a los diputados por las opiniones que realizaran en ejercicio de su cargo, asimismo se disponía que al Cuerpo Legislativo o Congreso Nacional correspondía declarar la formación de la causa en contra de: miembros del cuerpo ejecutivo, secretarios de Estado y de magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, de igual forma se le correspondía crear un tribunal que debía ser integrado por los individuos que conformaran el Congreso Nacional, con la finalidad de juzgar a los diputados de los congresos provinciales, en los casos que señalara una ley que también se ordenaba expedir.

En la séptima se estableció, que el Tribunal Supremo de Justicia, el cual reintegraba por siete magistrados, teniendo como principal función la vigilancia que la administración de justicia fuera pronta y juzgar a los jueces y magistrados que la demoraran.

En la octava base constitucional se dispuso que el Senado debía juzgar a los siguientes servidores públicos: miembros del cuerpo ejecutivo, diputados del legislativo, Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, y secretarios de Estado en los casos que designaría una ley que el propio Plan ordenaba se expidiera.¹⁰

1.5 Ordenamientos jurídicos que reconocieron la importancia de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La orden del 25 de octubre de 1821, es el antecedente más remoto de la responsabilidad patrimonial del Estado, este tipo de ordenamientos establecían normas amplias y orgánicas para determinadas instituciones o materias, establecían una reglamentación que en su momento era considerada completa.

¹⁰ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. Ob. Cit., p.142.

Se constituían por un conjunto de órdenes concretas, muchas de las cuales eran publicadas previamente, que llegado el momento al reunirse daban unidad al conjunto.

El objeto de esta ordenanza consistía en que se reunieran y clasificaran las escrituras y documentos para reorganizar el crédito nacional, al haber triunfado el ejército Trigarante.

La Ley de Pensiones para Viudas y Huérfanos de los Soldados Insurgentes y Españoles del 23 de febrero de 1822, ordenamiento que tuvo la intención de reconocer una pensión a quienes habían muerto en defensa de una causa pública, asumiendo el Estado también la responsabilidad de los daños causados a extraños y enemigos, cuando en esa época eran los españoles.¹¹

El 28 de junio de 1824 se creó un decreto en el que el Estado se reconoció responsable por el pago de las deudas contraídas por el gobierno de los virreyes, hasta el 17 de septiembre de 1810, en el cual en su punto tercero se señalaba que la nación reconocía los créditos contraídos en ella con los mexicanos por el gobierno de los virreyes, siempre que se acreditara no haber sido voluntarios.

La Ley del 22 de febrero de 1832 estableció que los sublevados eran responsables “in sólido” con sus bienes de todas las propiedades ajenas que tomaran de los particulares o del Estado. De esta forma, el Estado asumió la responsabilidad por los daños, causados por sus agentes, y las tropas revolucionarias al ejército vencedor se consideraban como incapaces de obligar al Estado, toda vez que se trataba de facciones rebeldes y no de 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

¹¹ CASTRO ESTRADA, Álvaro. “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO”. 2ª ed. Ed. Porrúa., México, 2000, p. 135.

españoles. Del mismo género es el acuerdo del 10 de noviembre de 1836, por el que se determina la reparación a unos súbditos de S.M.B. por las pérdidas que sufrieron con la toma de Zacatecas el 10 de mayo de 1835. En términos similares, el 2 de mayo de 1849 el gobierno ofrece indemnizar al Convento de la Cruz de Oro, por los daños que sufrió con el incendio de pólvora, ocurrido el 31 de marzo de 1849.

El Decreto de Don Juan Álvarez, de octubre de 1855, se conoció con el nombre de Ley de Reclamaciones. En la misma, se reconocieron las deudas contraídas por los caudillos principales de la revolución 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, del 11 de febrero, 25 de marzo y 17 de diciembre de 1860, en las cuales se acuerda una indemnización a las víctimas de los daños en sus bienes muebles e inmuebles, ocurridos durante el bombardeo en Veracruz.

Resulta de gran relevancia destacar, tal como lo hace Ricardo J. Zevada, que estas leyes se fundamentan en la idea del riesgo que la guerra genera, ajena a la necesidad de comprobar la culpabilidad en el ejercicio de su función de guerra, en efecto, el legislador 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.¹²

La Ley del 31 de enero 1870, aportó prevenciones nuevas para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria de los sublevados. En ese mismo año, el 23 de marzo, se giró una circular recomendando la aplicación de la Ley de Responsabilidad de los Sublevados.

¹² CASTRO ESTRADA, Álvaro. “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO”. 2ª ed. Ed. Porrúa, México, 2000, p. 135-136.

La Ley de Reclamaciones de fecha 31 de mayo de 1911, misma que por resultar imprecisa e insuficiente, fue sustituida por la Ley de Reclamaciones de 1917.

En el mismo año de 1911, se expidieron los decretos de 31 de mayo y 30 de julio, por virtud de los cuales se creó y reglamentó la Comisión Consultiva de Indemnizaciones por los daños producidos en la Revolución de noviembre de 1910, y fue complementado dicho decreto en 1913.

Con fecha posterior, la ley de reclamaciones de 24 de noviembre de 1917, vino a sustituir la de 1917. Dicha ley fue expedida por Venustiano Carranza en uso de facultades extraordinarias, y en virtud de ella, se instruyeron 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 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.

Las reclamaciones debían estar fundadas en daños causados por fuerzas revolucionarias reconocidas como tales por los gobiernos legítimos y en las causadas por las fuerzas de esos mismos gobiernos en ejercicio de sus funciones y durante la lucha contra los rebeldes, o en los causados por la fuerzas dependientes del llamado Ejército Federal hasta su disolución.

No podían, según la ley en comento, reclamarse indemnizaciones por perjuicios, entendidos éstos como las ganancias o beneficios futuros que se dejan de obtener con motivo del daño. La competente para conocer de las reclamaciones era la Comisión dependiente de la Secretaría de Hacienda, y de acuerdo al artículo 10 de la ley, al acudir los interesados en reclamación ante la comisión, se entendía que renunciaban a reclamar judicialmente, por lo que,

contra las resoluciones dictadas en el procedimiento de reclamación, sólo cabía el amparo.

Un aspecto de importancia, es que la ley 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. Tal imprecisión nos hace interpretar-Junto con Barrero Stahl- que el criterio seguido era el objetivo.

Con fecha 28 de diciembre del propio año de 1917, se expidió el Reglamento de la ley que crea la Comisión de Reclamaciones.

La Ley de Reclamaciones del 30 de agosto de 1919, según los considerandos del decreto respectivo, tuvo por objeto reformar la Ley de Reclamaciones de 1917 -no fue una reforma, sino una nueva ley que abrogó la anterior-, con el fin de prestar especial atención a los daños causados por muerte o lesiones, que no estaban expresamente incluidos en la Ley de 1917. Dicha ley sentó las bases que más tarde servirían para la constitución de las comisiones mixta general y especial de reclamaciones.

En su artículo 3, fracción IV, estableció como su objeto las reclamaciones fundadas en daños provocados por forajidos o rebeldes, siempre que se compruebe que el daño causado se consumó a consecuencia de algún acto, lenidad u omisión imputable a las autoridades legítimas encargadas de dar garantías. Asimismo, el artículo 6 señaló que podían ser objeto de indemnización los daños y perjuicios causados por muerte o lesiones, siempre que no hubiere mediado imprudencia o provocación imputable a la víctima.

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.

Sin embargo, con respecto a los daños causados por forajidos o rebeldes, se exigía demostrar que habían sido consumados por algún acto, lenidad u omisión imputable a las autoridades.

Sobre el particular, Barrero Stahl expresa lo siguiente: “Dentro de la vaguedad de la ley al respecto, podemos considerar que se atribuía la responsabilidad al Estado en virtud de la falta de seguridad y orden jurídico”, asimismo, menciona que esta deducción parte de la grande influencia que estaba ejerciendo la Teoría Francesa de la falta del servicio.

Asimismo, agrega que si las autoridades tenían por tarea asegurar la pacífica y ordenada convivencia y se producían daños, aquellas responderían por no haber obrado con eficacia. El servicio a su cargo no había funcionado debidamente. Se presumía la falta o falla en la actividad pública, que no tenía que ser probada por el reclamante ni oficiosamente por la comisión que conociera de la reclamación, pues la ley no lo menciona. Al presumirse la falta del servicio, el criterio de imputación era el objetivo.

Por otra parte, en el artículo 5 de la ley (al igual que la ley del 1917) se estableció la no indemnización de los perjuicios. Lo anterior quedó exceptuado por los producidos con la muerte del particular, de conformidad con el artículo 6 de la propia ley.

Por último, las indemnizaciones por muerte o lesiones serían pagadas en efectivo desde el momento de su aprobación; las demás serían pagadas conforme a la ley que al efecto se expidiera.

A manera de conclusión, después de revisar las disposiciones administrativas más sobresalientes sobre el tema que nos ocupa, cabe hacer la reflexión en el sentido de que si bien a través de la historia el Estado mexicano se

ha reconocido civilmente responsable en múltiples ocasiones, ello ha sido generalmente en razón de los daños causados con motivo de disturbios sociales. De esta forma, el reconocimiento de la responsabilidad se ha presentado en nuestro país a través de casos aislados y dispersos, lo cual significa que no se ha seguido una teoría general y unificada del instituto de la responsabilidad del Estado.¹³

La Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, 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, este ordenamiento se integraba por 13 artículos, y en el sexenio del Presidente Manuel Ávila Camacho, el motivo de su creación fue la inequidad con que actuaba el gobierno mexicano, al haber cubierto los créditos a favor de extranjeros, sin que fueran atendidas las reclamaciones derivadas por créditos a favor de los nacionales, las cuales abarcaban el periodo del 1 de enero de 1929 al 31 de diciembre de 1941 y fue abrogada, por Decreto del Congreso de la Unión el 14 de enero de 1988.

El proyecto reconocía diversos supuestos entre los que sobresalen:

“a) Que no siempre se obtiene reparación integral a través del procedimiento de anulación o en el propio juicio de amparo, habida cuenta de lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley de Amparo al establecer que: ‘EL sobreseimiento no prejuzga sobre la responsabilidad en que haya incurrido la autoridad responsable al ordenar o ejecutar el acto reclamado’, cuando el daño se ha consumado de manera irreparable o se sobresee;”

“b) La ineficacia del sistema civil de subsidiariedad de la responsabilidad del Estado de acuerdo al Código Civil;”

¹³ CASTRO ESTRADA, Álvaro. Ob. Cit., p. 137-139.

“c) La dificultad de identificar al funcionario autor material del daño, así como probar su culpa.”

“d) La difusión y pertenencia de la doctrina francesa sobre el tema y, particularmente, la singular obra jurisprudencial del Consejo de Estado de aquel país en materia de la ‘falta del servicio’. Sobre este punto, es curioso constatar que Carrillo Flores habla como si se tratara de nociones sinónimas ‘culpa del servicio’ y ‘falta del servicio’, cuando en realidad se trata de conceptos diferenciables; razón por la cual el artículo 10, párrafo segundo, habla de ‘culpa en el funcionamiento de los servicios públicos’, y”

“e) Aprovechar la capacidad que había demostrado empezar a tener el Tribunal Fiscal de la Federación, creado en 1936”.¹⁴

1.2. La Responsabilidad Patrimonial del Estado, establecida en la Constitución Mexicana.

Acta Constitutiva de la Federación y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824.

Al término de la guerra de Independencia, en febrero de 1822, se estableció el primer Congreso Constituyente, proclamando como emperador a Agustín de Iturbide, quien lo disolvió tres meses después, sin embargo, debido a que existía el peligro de ser despojado del trono, debido a su autoritarismo y que se vio reflejado en la inestabilidad política que existía, dispuso su reinstalación en marzo de 1823, siendo de igual forma declarada la nulidad de su coronación.

Un nuevo Congreso en enero de 1824, estableció el Acta Constitutiva de la Federación, que instituía el sistema federal, y el 3 de octubre de 1824, se promulgó la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴ Ibidem, p. 163-164.

La Constitución Federal de 1824, se integraba de 171 artículos, y fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, destaca los siguientes puntos:

a) La soberanía reside esencialmente en la nación; b) Se constituye una república representativa popular federal; c) División de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; d) La religión católica es la única oficialmente autorizada; e) Libertad de escribir y publicar ideas políticas sin censura previa; f) Congreso integrado por las cámaras de Diputados y Senadores; g) Se deposita el Poder Ejecutivo en una sola persona y se instituye la Vicepresidencia.¹⁵

Estuvo vigente hasta el año de 1835, toda vez que se estableció al momento de su promulgación, que no podría ser revisada sino hasta 1830, aunque las reformas empezaron a proponerse desde 1826, no obstante ninguna de estas fueron aprobadas por el Constituyente, por lo que permaneció intacta hasta el momento de su abrogación.

Representó un cambio importante en cuanto al sistema que se establecía para conocer de las acusaciones realizadas a los servidores públicos, facultando al poder legislativo y excluyendo a un tribunal de residencia como anteriormente se hacía, la sección cuarta denominada de las funciones económicas de ambas cámara y prerrogativas de sus individuos, se encontraba el artículo 38, el cual regulaba lo siguiente:

“38. Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones”:

“I. Del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo”.

¹⁵ <http://www.yucatan.com.mx/especiales/constitucion/historia.asp> (consulta realizada el 26 de mayo de 2007).

“II.- Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o a que estos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera facultades que les atribuye a la misma”.

“III.- De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios de Despacho, por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos”.

“IV.- De los Gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación, qué no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados; contrarias a la misma Constitución y leyes”.¹⁶

En los subsecuentes artículos se estableció el procedimiento que había de seguirse la acusación en contra de los individuos mencionados en el artículo 38, del citado ordenamiento legal, siempre que fuera aprobada la declaratoria que daba lugar a la formación de la causa por las dos terceras partes de los votos de los miembros presentes de la Cámara, quedando el servidor público suspendido de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.

El procedimiento antes señalado operaba por los llamados delitos oficiales ya que el artículo 43, establece el tratamiento para los delitos comunes de como a continuación se indica:

"En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos, meses después de haber

¹⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. “LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO”. 23ª ed. Ed. Porrúa, México, 2002, p. 172.

cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la cámara de estos, ni éstos ante la de senadores, constituyéndose cada cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no ha lugar a la formación de la causa. En el precepto siguiente establece que si las dos terceras partes, por el voto de la mayoría de sus miembros presentes resuelve el haber lugar a la formación de la causa, quedará el acusado suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente”.¹⁷

Luego entonces, la instancia a quien correspondía conocer del procedimiento era diferente según el tipo de delito que se atribuyera, ya que si se trataba de delitos cometidos en uso de sus atribuciones quienes podían conocer eran ambas cámaras, y tratándose de los delitos comunes únicamente se podía presentar la acusación ante cámara diversa de la que pertenezca el servidor público sometido a dicho juicio.

La Constitución Federal de 1824 establecía en su artículo 107, que dentro de las prerrogativas del Presidente estaba: "durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera de las dos cámaras; y solo por delitos de que habla el artículo 38, cometidos durante el tiempo que allí se expresa”,¹⁸ lo cual significaba que el presidente iba a ser juzgado únicamente por delitos cometidos en uso de sus funciones, no así por delitos comunes.

Las Siete Leyes Constitucionales, 1835-1836.

Con la caída de Iturbide se habían empezado a gastar las pugnas entre las corrientes federalista -republicana y de inspiración democrática- y centralista – monárquica y defensora de privilegios. El conflicto político entre ambas se recrudeció al instituirse la constitución federal de 1824 el cargo de presidente de la República para aquel que resultara ganador en votaciones, y de vicepresidente

¹⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit., p. 173.

¹⁸ Ibidem, p. 182.

para el vencido, lo que provocó numerosos enfrentamientos entre federalistas y centralistas.

Esa fue una época de rebeliones y destituciones presidenciales, nulificación de elecciones y presidencias interinas que incluyeron a Manuel Gómez Pedraza, Vicente Guerrero, Anastasio Bustamante, Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías, entre otros.

En enero de 1835, con Santa Anna en la presidencia por segunda ocasión, el Congreso, de mayoría conservadora centralista, inició la elaboración de las Bases para una nueva Constitución, conocida como Las Siete Leyes, que pondría fin al sistema federal. La primera ley se promulgó el diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las restantes en diciembre de ese año.

Con este ordenamiento se dividía al país en departamentos, éstos en distritos y los distritos en partidos. Entre otras disposiciones, fijó el periodo presidencial en ocho años y estableció un Supremo Poder Conservador, sólo responsable ante Dios, con atribuciones para declarar nulidad de una ley o decreto, la incapacidad física o moral del presidente de la República, y la clausura del Congreso.¹⁹

Por lo que respecta a la responsabilidad de los servidores públicos la Ley Tercera Constitucional en su artículo 47 y subsecuentes que fundamenta las facultades y prerrogativas de los miembros de las cámaras establece lo siguiente:

“Artículo 47.- En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la Republica, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios del

¹⁹ <http://www.yucatan.com.mx/especiales/constitucion/historia.asp> (consulta realizada el 26 de mayo de 2007).

Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuere Diputado en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el senado”.

“Artículo 48.- En los delitos oficiales del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los secretarios del despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la Marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos y juntas departamentales, por infracción del artículo 3º, parte quinta de la segunda Ley Constitucional, del 3 de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la Cámara de Diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado. Este, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la de destitución de! cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno: pero si del proceso resulta ser. a juicio del mismo senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obren según las leyes”

“Artículo 49.- En los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá el reo a disposición del tribuna! competente para ser juzgado. La resolución afirmativa necesitará la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el Presidente de la República”.(14) Ley Tercera Constitucional”.

“Artículo 50.- La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano. Todos los demás requisitos de estos jurados y prevenciones relativas

al acusador, al acusado y al modo de proceder, las especificara el reglamento del Congreso”.²⁰

Luego entonces, únicamente podían ser sancionados por delitos comunes durante el tiempo de su encargo los siguientes servidores públicos: Ministros de la Corte de Justicia y la Marcial, Secretarios del Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos, y en el supuesto de que el acusado fuere diputado habrá lugar a acusarlo ante el senado, lo que habría la puerta por lo que respecta al Presidente de la Republica para que pudiera ser juzgado hasta después de un año al vencimiento de su función, mismo tratamiento recibían los Senadores hasta después de transcurridos dos meses posteriores al terminar su encargo, ya que ni el Supremo Poder Conservador podía pronunciarse respecto ante la posible comisión de dichos delitos por estos altos funcionarios.

Bases Orgánicas de la República Mexicana, de 1843.

Las revueltas internas entre federalistas del partido liberal y centralistas del partido conservador no cesaron. Además sacudió al país la separación de Texas, el intento que en 1840 se hizo para proclamar la independencia de Yucatán, la amenaza de invasión extranjera, el descontento popular por las arbitrariedades de Santa Anna y la posibilidad de que éste intentara establecer una monarquía constitucional.

En abril de 1842 el congreso formuló un proyecto para una nueva Constitución, en el cual el diputado Mariano Otero propuso un gobierno republicano, representativo, popular y federal, así como un sistema de representación de las minorías, lo que ocasionó gran descontento de la fracción conservadora que derivó en diversos enfrentamientos, por lo que el congreso fue

²⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. “LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO”. 23ª ed. Ed. Porrúa, México, 2002, p. 220-221.

disuelto. Sólo hasta junio de 1843 se sancionó una nueva Carta Magna, llamada Bases Orgánicas de la República Mexicana.

Solamente estuvieron en vigor tres años, reiteraron la independencia del país, la organización política en República Centralista, y suprimieron al Supremo Poder Conservador que encabezaba el propio Santa Anna. Se instauró la pena de muerte y se restringió la libertad de imprenta, ratificando que el país protegía y profesaba la religión católica.

La elección de los representantes era indirecta, esto es, se dividió a la población en secciones de 500 habitantes, mismos que elegirán un elector primario; éste nombraba los electores secundarios, los cuales formaban el Colegio Electoral que a su vez elegía a los diputados al Congreso. El ejecutivo tenía un demostrado derecho de veto de leyes.²¹

Acta Constitutiva y de reforma, de 1847.

En plena guerra con los Estados Unidos de Norteamérica, el país estaba dividido en grupos políticos antagónicos, y ante los levantamientos a favor de poner en vigencia nuevamente los ordenamientos constitucionales del federalismo, el 10 de mayo de 1847, en el Congreso Extraordinario Constituyente, se aprobó el Acta Constitutiva y de Reformas. De esa manera se restablecía el federalismo, de manera formal puesto que la Constitución del 24 había sustituido a la Constitución centralista conocida como Bases Orgánicas desde agosto de 1846, pero con diversas modificaciones para evitar caer nuevamente en situaciones de conflicto político. Por ejemplo, contemplaba que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial solo podían hacer lo que la constitución otorga como facultad e imponía como obligación.

²¹ <http://www.yucatan.com.mx/especiales/constitucion/historia.asp> (consulta realizada el 26 de mayo de 2007).

El Acta Constitutiva y de Reformas estableció las garantías individuales para todos los habitantes de la República, suprimió el cargo de vicepresidente y adoptó elecciones directas para diputados, senadores, presidente de la República y miembros de la Suprema Corte. Además, facultó al congreso para anular las leyes de los estados que implicasen una violación al pacto federal, e implantó los derechos de petición y de amparo.²²

Se integró esta acta de reformas por 30 artículos, y viene a ser el antecedente inmediato del título IV de la actual Constitución, siendo los artículos más representativos los siguientes:

"Artículo 12.- Corresponde exclusivamente a la Cámara, de diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la constitución concede este fuero".

"Artículo 13.- Declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el senado se erigirá en Gran Jurado de Sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo prevenga la ley".

"Artículo 16.- El Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo; y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que en el acto en cual consistan, no éste autorizado por la firma del Secretario responsable".²³

²² Idem.

²³ TENA RAMÍREZ, Felipe. "LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO". 23ª ed. Ed. Porrúa, México, 2002, p.473-474.

De lo anterior se desprende que, tanto el presidente como cualquier alto funcionario ya podía ser procesado por cualquier clase de delito, estando en uso de sus facultades, circunstancia que en las pasadas constituciones no era contemplado.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Tras el movimiento revolucionario encabezado por Juan Álvarez y que concluyó con la firma del Plan de Ayutla , en el que se desconocía el gobierno de Santa Anna, se convocó un Congreso Extraordinario, reunido en la ciudad de México en febrero de 1856.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada, por un Congreso integrado en esos momentos por mas de 90 representantes, siendo promulgada el 11 del mes siguiente, con una acentuada impopularidad que derivó en las ya prácticas usuales, desconocimiento de la Constitución, reconocimiento de el Presidente y convocación de un nuevo Constituyente, mismo que llevaron a la detención del Presidente de la Suprema Corte de Justicia cargo que desempeñaba Don Benito Juárez y que traía aparejado el de la Vicepresidencia, que al momento de la renuncia del presidente asumió el mandato presidencial y mantuvo en vigor la Ley Fundamental, y estaba integrada por 128 artículos.²⁴

La referida constitución establecía que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, y entre sus preceptos resaltan el mantenimiento del federalismo, la abolición de la esclavitud, las libertades de trabajo, de propiedad, de expresión de ideas, de imprenta, de asociación, de petición y de comercio. Igualmente, se establece que son ciudadanos con derecho a voto todos los mexicanos varones que hayan cumplido 18 años si son casados y 21 si no lo son.

²⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit., p. 595.

La nueva Carta Magna no logró estabilizar al país, el propio Comonfort la desconoció unos meses después de su promulgación, al sumarse a la rebelión de Ignacio Zuloaga, dar un golpe de Estado y encarcelar a varios ciudadanos, entre ellos a Benito Juárez, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia y a quien legalmente le correspondía la Presidencia en un caso como éste.

La rebelión derivó en la llamada Guerra de Tres años o Guerra de Reforma, entre los conservadores que desconocían la constitución y los liberales que la defendían. A la postre, los liberales, encabezados por Benito Juárez, triunfaron. En el curso mismo de la guerra, se emitieron una serie de ordenamientos conocidos como Leyes de Reforma, entre las que destacan las que establecen la separación entre la Iglesia y el Estado.

La Constitución Liberal de 1857, fue de hecho, elemento fundamental en la defensa nacional ante la invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo. Tuvo vigencia plenamente tras la expulsión de los extranjeros y permaneció en vigor hasta 1917.²⁵

El Título Cuarto de esta Constitución, denominado de la responsabilidad de los funcionarios públicos, abarcaba del artículo 103 al 108, los cuales a continuación se transcriben:

“Art. 103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y os Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición

²⁵ <http://www.yucatan.com.mx/especiales/constitucion/historia.asp> (consulta realizada el 26 de mayo de 2007).

a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común”.

“Art. 104. Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no ha lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes”.

“Art. 105. De los delitos oficiales conocerán: el congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia”.

“El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe”.

“Art. 106. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.”

“Art. 107. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después”.

“Art. 108. En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público”.²⁶

²⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. “LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO”. 23ª ed. Ed. Porrúa, México, 2002, p.624-625.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En 1910 se inicia el movimiento armado de la Revolución Mexicana, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de 30 años.

El Presidente Venustiano Carranza, en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, convocó en diciembre de 1916 al Congreso para presentar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. El documento sufrió numerosas modificaciones y adiciones para ajustarse a la nueva realidad social del país. Así, se promulgó el 5 de febrero de 1917 la Carta Magna vigente, en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro, que conjuntó los ideales revolucionarios del pueblo mexicano y que por su contenido social ha sido definida como la primera Constitución social del siglo XX en el mundo.

El Congreso Constituyente contó con diputados de todos los estados y territorios del país, con excepción de Campeche, Quintana Roo, y estuvieron representadas ahí diversas fuerzas políticas: los carrancistas o "renovadores", como Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Alfonso Cravioto y Félix F, Palavicini; los protagonistas o "radicales", como Heriberto Jara, Francisco J. Mujica, Luis G. Monzón, y también los independientes. Había en el Constituyente hombres de lucha, conocedores de los problemas del pueblo mexicano: generales, ex-ministros, obreros, periodistas, mineros, campesinos, ingenieros, abogados, médicos, profesores normalistas.

La nueva Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente lo referente a los derechos humanos, ya como garantías individuales. La forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrata y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y

Legislativo, si bien este último dejó de ser unicameral para dividirse en cámaras de Diputados y Senadores.

Se ratificó el sistema de elecciones directas y se decretó la no reelección, suprimiendo la vicepresidencia y dando mayor autonomía al Poder Judicial y más soberanía a los estados. En este marco se creó el municipio libre, y se estableció un ordenamiento agrario en el país relativo a la propiedad de la tierra.

La constitución vigente determina la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita y la jornada de trabajo máxima de 8 horas, y reconoce como libertades de expresión y asociación de los trabajadores.

Esta constitución ha experimentado múltiples modificaciones a fin de responder a los cambios políticos y sociales de nuestro país; entre ellas son particularmente importantes las referidas a la organización electoral, ya que permiten un mejor ejercicio del sistema democrático que la propia ley fundamental contempla.

En ese ámbito son significativas las reformas de 1953, en que se otorgó derecho de voto a las mujeres, y de 1969, en que se concedió la ciudadanía a todos los mexicanos mayores de 18 años, así como las sucesivas reformas electorales de 1977, 1986, 1989, 1990, 1993, 1994, y 1996 destinadas a garantizar elecciones plenamente legales, limpias, imparciales y respetuosas de la voluntad popular, entre las que por su importancia destacan las siguientes:

REFORMAS AÑO 1977
-Se reforman los artículos 52, 53, segundo párrafo, 54, primer párrafo y fracciones II, III, IV, 56, 60, 77, fracción IV, y decimoctavo Transitorio de la Carta Magna y se introduce el sistema mixto con dominante mayoritario, se incluyó el sistema de doble voto uno para elección mayoritaria y otro para la proporcional.

-Se aprobó un sistema de acuerdo con el cual se elegirían por mayoría relativa 300 diputados y hasta 100 diputados según el principio de representación proporcional.

-Se establece en el artículo 60 constitucional el recurso de reclamación contra resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al calificar la elección de Diputados, del que conocería la Suprema Corte de Justicia, la que si consideraba que se habían cometido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de la elección, lo haría del conocimiento de la propia cámara, para que emitiera nueva resolución, misma que sería definitiva e inatacable.

-Se establece en el artículo 97 constitucional, que la Suprema Corte podía practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público, solamente en los casos en los que pudiera ponerse en entredicho la legalidad de todo el proceso electoral de alguno de los poderes de la unión.

VOTACIÓN: DIARIO DE LOS DEBATES, DE LA CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 4 de noviembre de 1977, de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Año II Periodo Ordinario, L Legislatura Tomo II, número 18, página 25, aprobado por unanimidad de 54 votos, los artículos 60, 41, 51, 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (votos en lo general).

DIARIO DE LOS DEBATES, DE LA CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 8 de noviembre de 1977, Año II, Periodo Ordinario, L Legislatura, Tomo II, número 19, página 15, aprobados por unanimidad de 61 votos, los artículos 60, 41, 51, 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (votos en lo particular).

REFORMAS AÑOS 1986, 1987 y 1988.

-Se realizan modificaciones al sistema electoral de la Cámara de Diputados, ampliando el número de los diputados a 200 que serían electos por el principio de representación proporcional para beneficiar a los partidos minoritarios.

-En el artículo 54 constitucional, se estableció el derecho del partido mayoritario a la representación proporcional, fijándose diversos límites para que estuviera reservada para la oposición una importante cantidad de diputaciones, por lo que ningún partido tendría derecho a que le fueran reconocidos más de 350 diputados, aún cuando hubiese obtenido un porcentaje superior de votos.

-Se dispuso en el artículo 54, fracción IV, inciso a), de la Carta Magna, que en el supuesto de que algún partido obtuviera el 51% o más de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa representaran un porcentaje del total de la cámara inferior al porcentaje de votos, tendría derecho a participar en la distribución de diputados de representación proporcional, hasta que la suma de los diputados obtenidos por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos.

-La asignación de curules de representación proporcional, para el partido mayoritario, cuyo porcentaje de votos se reflejaría sobre el total de las 500 curules de la Cámara, no podría lograr una diputación más que las que representara esa votación, y los partidos minoritarios, tendrían derecho a que les fuesen asignados libremente diputados de representación proporcional en el porcentaje correspondiente de su votación, con independencia de las constancias de mayoría que obtuvieran. (Hoy en día esta regla, no subsiste).

-Se conserva el número de 500 miembros en la Cámara de Diputados, y mantiene el sistema mixto conforme al cual 300 de los diputados serán electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales.

-En la fracción IV del artículo 54, se establecen las reglas para el otorgamiento de constancias de asignación, como que ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados electos por cualquiera de los dos principios electorales, y en caso de que ningún partido obtenga más de la mitad de los miembros de la Cámara por ambos principios, se considerará como criterio, el que haya obtenido el mayor número de constancias por mayoría absoluta.

-Se adicionan 100 diputados más electos por representación proporcional en la Cámara de Diputados, para quedar integrados de la siguiente manera: 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional.

-Se incorpora la Cláusula de Gobernabilidad, la cual sería aplicable en caso de haber mayoría absoluta de un solo partido en la Cámara de Diputados.

-Se crea al Tribunal de lo Contencioso Electoral como instancia de resolución de controversias en la materia, integrado por 9 magistrados.

VOTACIÓN: DIARIO DE LOS DEBATES, DE LA CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 28 de noviembre de 1986, Año II, Periodo Ordinario, LIII Legislatura, Tomo II, número 34, página 21, aprobado en lo general y en lo particular por 48 votos, el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

-En 1987 se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral, exigido desde los años 40's por el Partido Acción Nacional, el cual nace de la reforma constitucional del 12 de diciembre de 1986, al artículo 60 de la Carta Magna.

-En 1988 entra en vigor la reforma del artículo 73 de la Ley de Amparo, al establecer la improcedencia del amparo contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades electorales, por tener el carácter de definitivas e inatacables.

REFORMAS AÑO 1990 y 1991.

-En 1990 se reformó el artículo 41 constitucional, creando un Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo que, funcionando en pleno o en salas regionales, el cual tendría como principal función el resolver en forma definitiva los conflictos electorales federales.

-Las resoluciones que se dictaran con posterioridad a la jornada electoral, podrían ser revisadas, y en su caso, modificadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, cuando de su revisión se advirtiera la existencia de violaciones a la reglas de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando el mismo fuese contrario a derecho, siendo las resoluciones de los colegios electorales definitivas e inatacables.

-La reforma introdujo dos elementos novedosos no solamente en el sistema electoral mexicano, sino en el diseño de nuestras propias instituciones constitucionales, ya que se crean dos instancias autónomas para orientarse a la materia electoral: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, y segundo se procedió a construir otro esquema de precedente definitivo: la transformación del Tribunal de lo Contencioso Electoral en un tribunal federal electoral de naturaleza autónoma.

-En 1991, el Tribunal funcionó con una sala central, integrada con 5 magistrados y 2 magistrados suplentes y 4 salas regionales, cada una de ellas con 3 magistrados y una suplente por cada una, propuestos por el Ejecutivo Federal y nombrados por la Cámara de Diputados, las cuales conocían del recurso de apelación contra los actos de los órganos electorales del Instituto Federal Electoral recién creado y del recurso de inconformidad por causales de nulidad cometidas en la jornada electoral.

REFORMAS AÑO 1993

-Fue eliminada la cláusula de gobernabilidad (que nunca se aplicó), que otorgaba la mayoría absoluta automática al partido mayoritario si su votación oscilaba entre el 35% y el 50%.

-El artículo 41 Constitucional, en su séptimo párrafo, estableció el alcance definitivo e inatacable de las resoluciones del órgano jurisdiccional respecto de la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores.

-En 1993, se modificó el sistema de autocalificación electoral y se creó una sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, la cual estaba compuesta por 5 magistrados, la cual conocían del recurso de reconsideración, dando lugar a que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, se limitara a calificar la elección de Presidente de la República, quedando el control de las elecciones de Diputados y Senadores a cargo del Tribunal, continuando las resoluciones siendo definitivas e inatacables, terminando con el principio de autocalificación política que dominó la historia de nuestro país por más de 100 años.

-Con la reforma constitucional a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74, fracción I, y 100, desaparecieron los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores.

VOTACIÓN: DIARIO DE LOS DEBATES, DE LA CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 24 de agosto de 1993, Año II, Primer Periodo Extraordinario, LV Legislatura, Tomo II, número 6, página 51, aprobado en lo general y en lo particular por 46 votos en pro y 2 en contra, los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74, fracción I, y 100, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

REFORMAS AÑO 1994

-Se reforzó en materia penal el capítulo sobre delitos electorales del Código Penal, agregándose diversos tipos penales no existentes, como ordenar el apoyo partidista del uso de recursos desde algún espacio de gobierno, así como, el aumento de las penas para otros delitos electorales instaurados en las reformas electorales de 1990 y 1993.

-En 1994, se fortaleció al Tribunal como máxima autoridad jurisdiccional y en cuya integración intervenían los tres poderes de la unión. El Poder Judicial proponía al senado, quienes integrarían la sala de segunda instancia, la cual se integraba por miembros de dicho poder.

REFORMAS AÑO 1996

-Se instauró en el senado el principio de representación proporcional, manteniendo paralelamente la primera minoría.

-En la Cámara de Diputados, se instauró el tope de 300 diputados como máximo por partido político. Respecto de los partidos políticos fue aumentando el umbral de 1.5% a 2% en las elecciones de diputados para tener acceso a curules de representación proporcional, asimismo, se planteo ese mismo porcentaje en cualquiera de las elecciones en que participarán para mantener el registro.

-En el Instituto Federal Electoral se dio un giro radical al excluir al Poder Ejecutivo y nombrar en su lugar a un consejero presidente y consejeros electorales.

-El Tribunal Electoral se convirtió como única autoridad para la resolución de toda impugnación electoral definitiva de comicios a nivel Federal o Local.

-Se consolidó la fuerza jurídica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el artículo 99 Constitucional.

-En 1996, se crean dos tribunales constitucionales en materia electoral a la usanza europea: la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Esto no es novedoso porque se rompe con la tradición jurídica de una gran parte de nuestra historia jurisdiccional, en la que el Poder Judicial poco intervenía en las decisiones políticas de la sociedad mexicana, a diferencia del sistema norteamericano en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene un alcance moral que le da la autoridad para decidir las tendencias de dicha sociedad. Se logra un sistema integral de justicia constitucional que otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la facultad de ser Tribunales Constitucionales en materia electoral que pueden interpretar directamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de encontrar el espíritu del constituyente permanente y así proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos y las prerrogativas de los partidos políticos.

-El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la reforma al artículo 99 constitucional, vino a significar como máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con facultades para interpretar los principios que contiene la propia Constitución, a excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 Constitucional, referente a las acciones de inconstitucionalidad, que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

27 28 29

En la actualidad, por mandato constitucional, el voto es universal, libre, directo y secreto para los cargos de elección popular, y los partidos son entidades de interés público.

Las elecciones federales son organizadas por una institución autónoma, el Instituto federal Electoral, cuyos principios rectores son la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad.³⁰

²⁷ MARTÍNEZ PORCAYO, J. Fernando Ojesto, REYES ZAPATA, Mauro Miguel, y otros. “EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO, EN ALEMANIA Y EN ESPAÑA”. Cuaderno 2, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003, p.32-33.

²⁸ Sistema de Información Electrónica de la Cámara de Senadores “Reforma y adiciones de los artículos 5, 35, 36, 41, 54, 60 y 73 y deroga los artículos Transitorios Decimoseptimo, decimoctavo y decimonoveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Año primero, Periodo extraordinario, ramo público, comisión puntos constitucionales, 18 de octubre de 1989, sección primera, número 116.

²⁹ MARTÍNEZ PORCAYO, J. Fernando Ojesto, REYES ZAPATA, Mauro Miguel, y otros. “EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO, EN ALEMANIA Y EN ESPAÑA”. Cuaderno 2, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003, p.32-33.

³⁰ <http://www.yucatan.com.mx/especiales/constitucion/historia.asp>. (consulta realizada el 26 de mayo de 2007).

La responsabilidad de los servidores públicos se encuentra establecida en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual es reglamentaría del en el artículo 113, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el capítulo IV, recientemente se incluyó la Responsabilidad Patrimonial del Estado, concretamente en el artículo 113, párrafo segundo, de nuestra Carta Magna, razón por la cual cambió su denominación para quedar: de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado, siendo el artículo que nos interesa para el presente trabajo:

“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”,³¹ modificación que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de

³¹ Agenda de amparo 2006, “CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.” 9ª ed., Ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2006.

junio de 2002, a través del Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO 2. PRINCIPALES CONCEPTOS Y DEFINICIONES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

2.1 Actividad Administrativa y Función Pública.

Para entender que es la actividad administrativa, resulta necesario aclarar primeramente que la administración pública además de su aspecto estructural, tiene uno dinámico, el cual esta encaminado a efectuar determinadas tareas.

Siendo menester señalar que al ser el Estado quien busca alcanzar estos fines específicos a través de la función legislativa, administrativa y jurisdiccional para cumplir con tales atribuciones, es que el orden jurídico determina tareas concretas a todos los órganos creados por él y faculta a ciertos funcionarios para actuar.

Es a través del derecho administrativo que éste se encarga de regular la estructura de los órganos que dependen del Poder Ejecutivo, así como de las actividades o tareas que realizan estos. Por lo que el aspecto dinámico de la administración pública son todos los fines, atribuciones, funciones, competencias y facultades, luego entonces la actividad de la administración pública está dirigida a conseguir los fines estatales mediante los actos de determinado órgano competente y del desempeño de un servidor público facultado para tal fin conforme al orden jurídico vigente, por lo que la actividad administrativa se realiza por medio de actos jurídicos y de actos u operadores materiales.

Dentro de las atribuciones que el Estado mexicano tiene y a través de los cuales se orienta la actividad pública realizada como función administrativa se encuentran las siguientes: abasto, salubridad pública, vivienda, seguridad pública, agricultura, ganadería y pesca, asistencia social, bienes del Estado, comercio interior y exterior, cultura, demografía, deportes, fomento de industria y comercio privados, ecología, turismo, urbanismo, economía, fuerzas armadas, minería, planeación económica, procuraduría de justicia, educación, elecciones para

ocupar públicos, energéticos, protección a la infancia y la vejez, protección a la propiedad intelectual, protección al consumidor, recreación, estadística, finanzas públicas, recursos forestales, recursos hidráulicos, relaciones Estado-servidores públicos, relaciones exteriores, seguridad social, servicios públicos, tenencia de la tierra, entre otros.¹

Por otra parte la Función Pública es la actividad que realiza una persona física en representación del Estado, con él que existe una relación laboral, y se manifiesta mediante la prestación de un servicio.

En Grecia y Roma desde la antigüedad, existía un cuerpo de ciudadanos maduros que fungían como empleados de la administración estatal provistos de gran influencia social, asimismo en el siglo XVIII, en Francia se bautizó a este grupo con el nombre de burocracia, término que desde sus inicios asume una connotación negativa, pues simbolizó al formalismo, la altanería, el despilfarro de recursos, la falta de entusiasmo para desarrollar actividades, la corrupción y la adopción de trámites excesivos que, entre otros, caracterizaban al aparato administrativo de los gobiernos autoritarios durante los siglos XVIII y XIX, opinión que aún perdura en nuestros días.

Burocracia proviene del francés *“bureau”* y éste a su vez del latín *“buere”*, que significa pieza de lana, material con el cual estaba elaborado el paño con el que se cubría la mesa utilizada para la atención de los asuntos públicos, siendo esta denominación trasladada posteriormente a la mesa y luego se extiende a la habitación donde ésta se encuentra, y actualmente es con el que se identifica a los empleados al servicio del Estado.

La función pública realizada por los trabajadores al servicio del Estado, no hay que confundirla con la actividad pública a cargo de éste, ya que esta función la

¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “DICCIONARIO JURÍDICO GENERAL”. Tomó 1 (A-C), Ed. Iure editores, México, 2006, p. 22-23.

constituyen las tareas burocráticas, las cuales implican una relación laboral y la actividad pública son aquellas acciones a cargo del Estado.²

La Función Pública es la vocación y la definición de la naturaleza y alcance de todo órgano dotado de facultades y atribuciones legales para realizar las tareas del Estado. La Función Pública es susceptible de subdividirse hasta lograr establecer responsabilidades personales para todo individuo que ocupe una plaza presupuestal. Existen tres tipos de Función Pública:

Función Pública Legislativa, establecida para promover, definir y posicionar al cuerpo normativo de una sociedad: Constitución, leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, bandos y aquellos otros instrumentos que sirven para expresar que las actividades públicas se encuentran reguladas en el marco de un Estado de Derecho.

Función Pública Judicial, para garantizar la igualdad ante la ley de todos los miembros de una sociedad mediante la aplicación de la justicia conforme lo establecen los distintos ordenamientos jurídicos.

Función Pública Ejecutiva, en la que recae la mayor parte de la responsabilidad del Gobierno, puesto que debe atender directamente las facultades de cada órgano administrativo, cuyas atribuciones se establecen en la ley y en los reglamentos internos.

En el sistema político mexicano, la Presidencia de la República encabeza la Función Pública Ejecutiva, la cual se divide en sectores para realizar sus funciones. Por su alto grado de injerencia, y porque en la Presidencia de la República recaen las jefaturas de Estado y de Gobierno, la función ejecutiva

² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Ob. Cit., Tomo 2 (D-N), p. 620-621.

tiende a confundirse con el Gobierno mismo. Sin embargo, la Función Pública opera en tres ámbitos: el Federal, (Gobierno Compartido) el Local y el Municipal (Gobierno Propio).

En el Federal se encuentran los sectores Centralizado y Paraestatal, además de los Organismos Constitucionales Autónomos, (IFE, CNDH, Banxico (Banco de México), Lotería Nacional de México, IFAI, INAH, sólo por mencionar algunos.³

2.2 Administración Pública.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española la administración pública, es definida como la *“Organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial”; “Conjunto de organismos encargados de cumplir esta función”; “Por el gobierno, la provincia, el municipio o la empresa, y no por contratista. Se dice, generalmente, hablando de obras o servicios públicos”.*⁴

Los fines que la administración pública persigue son lograr el bien común, satisfacer las necesidades colectivas, mantener la hegemonía de un grupo social, alcanzar la justicia social, etcétera, asimismo, se ayuda de modelos en los siguientes puntos: a) Organización, b) Coordinación, c) Finalidad, d) Objetivos, e) Métodos operativos, f) Planeación, g) Control, y h) Evaluación.

La administración pública tiene dos posiciones desde las cuales puede ser estudiada: el orgánico y el dinámico (funcional).

³ DIPLOMADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN. (Docente José R. Castelazo, 14 y 21 de mayo de 2005, INACIPE.

⁴ <http://www.rae.es/rae.html> (consulta realizada el 30 de junio de 2008).

En el orgánico, el objeto se integra por todo aquel ente que depende del Poder Ejecutivo como lo son las Secretarías, Órganos Descentralizados, Comisiones, Unidades, etcétera, sin importar que sea que su vínculo sea real o formal.

Ahora bien en el dinámico (funcional), el objeto de estudio se basa en el quehacer estatal que se realiza en forma de función administrativa, de cometidos o de la actividad administrativa.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 90, que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, este es el fundamento del gigantesco, complicado e importante sistema de la estructura gubernamental con que cuenta el Titular del Poder Ejecutivo Federal para realizar sus funciones.⁵

Por lo que se puede concluir que la administración pública, es la expresión institucional concreta del gobierno, cuyo fin es coadyuvar al logro de los objetivos de cada rama del publicó. Así, los poderes legislativos, las judicaturas y los órganos ejecutivos requieren de la presencia permanente del proceso administrativo que vincula a órganos y personas encargados, facultados y responsabilizados de realizar funciones específicas orientadas el cumplimiento de las tareas que legalmente competen al estado.⁶

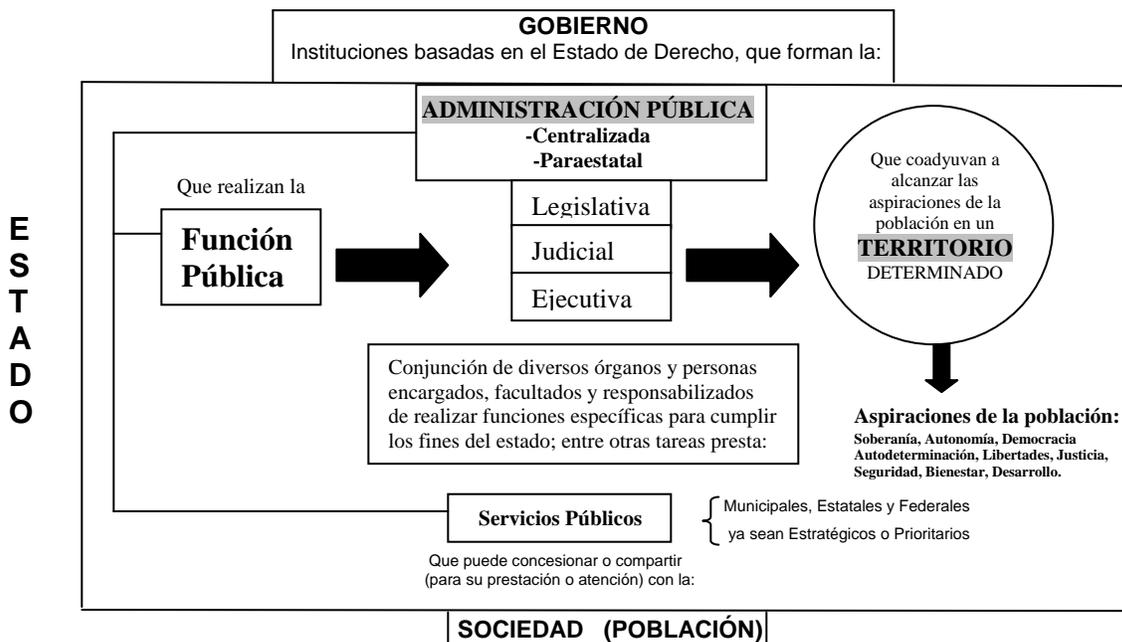
2.3 El Estado.

Se puede definir al Estado como toda organización social capaz de establecer un Gobierno legal y legítimo para una población en un territorio cuya soberanía este reconocida por el Derecho Internacional, en concordancia con la filosofía y objetivos de la Organización de la Naciones Unidas (ONU), de acuerdo a lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas del 26 de junio de 1945.

⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "DICCIONARIO JURÍDICO GENERAL". Tomó 1 (A-C), Ed. Iure editores, México, 2006, p. 32-34.

⁶ DIPLOMADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN. (Docente José R. Castelazo, 14 y 21 de mayo de 2005, INACIPE.

El siguiente cuadro tiene la intención de explicar la estructura del concepto en estudio:



Por Gobierno se debe entender la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus aspiraciones y metas; junto con la sociedad y el territorio, integra al estado. De acuerdo con la teoría y la práctica constitucionales, los gobiernos democráticos (los cuales celebran elecciones libres, periódicas y con posibilidades de alternancia en el poder) se estructuran en tres ramas: la legislativa, la judicial y la ejecutiva.

En esencia son cuatro las modalidades de los gobiernos democráticos: monarquía constitucional, parlamentario, semi parlamentario y presidencialista.

De manera que el elemento de la sociedad, no es otra cosa que la población que se organiza en un territorio determinado para su convivencia cotidiana. Se trata de un concierto complejo al involucrar lenguas, distintos grupos

humanos, religiones, culturas, costumbres. Ello implica contar con todo un cuerpo normativo que le permita establecer los acuerdos indispensables, explicar los compromisos, transparentar los derechos y obligaciones para mantenerla estabilidad y garantizar la buena marcha de las personas, de los grupos y de las instituciones.

Ahora bien, se entiende como territorio la porción de tierra, subsuelo, mar y espacio aéreo que ocupa un país, el cual alberga una población constituida en sociedad. El territorio es un elemento indispensable para constituir al estado, toda vez que en el mismo se establece la soberanía territorial.

Las aspiraciones de la población en un territorio determinado son:

1. Soberanía, este concepto tiene dos acepciones la territorial y la popular.

La soberanía territorial es una capacidad del estado para aplicar sus leyes de acuerdo al principio de autodeterminación en un territorio reconocido por la ONU.

La soberanía popular es una capacidad ciudadana para elegir a sus gobernantes, definir sus leyes aplicar la justicia.

2. Autonomía, es la capacidad de una población para darse la forma de estado y de gobierno que le permita convivir mejor.

3. Democracia, es la organización de la convivencia social dentro de un territorio determinado, reconociendo y respetando la pluralidad, garantizando las libertades y la igualdad de todos frente a la ley.

4. Autodeterminación, es un componente ineludible de la soberanía representa la capacidad de tomar decisiones en un territorio determinado de acuerdo a la voluntad popular.

5. Libertades, son aquellas que se definen por los derechos esenciales de todo ser humano, así como las que se refieren a la convivencia social y que están protegidas y acotadas por la ley: la libertad de expresión, de reunión, de tránsito, de trabajo, de creencias y la garantía de que el estado habrá de respetar los derechos humanos.

6. Justicia, Tiene que ver con la búsqueda de la igualdad y la equidad en dos dimensiones: la individual y la social. De esta manera existe la justicia *per se* (por sí o por sí mismo), individualizada, y aplicable a todos por igual; y la justicia social equilibra las desigualdades a través de distintos mecanismos de distribución de bienestar.

7. Seguridad, es a la vez una garantía y el servicio. La garantía se estipula en la constitución y las leyes, y el servicio se presta a través de las instituciones públicas como privadas y sociales. El concepto tiene dos acepciones:

a) Seguridad del Estado. En cuanto a que se debe proteger el territorio y a la sociedad de todo tipo intervenciones extranjeras, sea por tierra, mar o aire, estableciendo políticas respecto a:

- La seguridad del territorio tomar en consideración:

Aspectos migratorios y aduanales, vigilancia de las fronteras para que el flujo de las personas y mercancías no signifique un riesgo país.

Aplicación legítima de la fuerza preservar la paz y estabilidad sociales, atendiendo la protección de instalaciones estratégicas.

Protección civil en caso de siniestros.

b) Seguridad Pública. Es la que se encarga de prevenir y perseguir la comisión de delitos en contra de las personas y del patrimonio particular.

8. Bienestar, fundamentalmente es generar las condiciones estabilidad política, económica y social que provean confianza para intervenir, generar empleo y posibilitar el arribo a una vida digna (educación, salud, vivienda, alimentación, recreación y cultura) para las personas y las familias.

9. Desarrollo, es una proposición consciente, y por lo tanto racional destinada a sumar los esfuerzos nacionales para adaptarlos y traducirlos en planes y programas que permitan aprovechar los recursos y adoptar las tecnologías con el fin de participar en condiciones de competencia y equidad en la globalidad y en el contexto interno, de manera que los avances en el crecimiento económico y distribución de la riqueza sean sólidos y sustentables en el tiempo.⁷

Cabe señalar que resulta necesario el derecho como factor de organización del Estado, toda vez que no solamente asigna las atribuciones a los entes estatales, sino que además señala sus mecanismos de acción, y fija los límites para conducirse en su trato con los particulares.

El Estado para realizar sus funciones, tiene la posibilidad de imponer sus mandatos por medio de la fuerza, mismos que ha institucionalizando y que distingue al derecho de los demás sistemas normativos.

Rafael Bielsa define al Estado como: "la organización jurídica de la nación, en cuanto es ésta una entidad concreta, material, compuesta de personas y de territorio".

⁷ DIPLOMADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN. (Docente José R. Castelazo, 14 y 21 de mayo de 2005, INACIPE.

Es la distribución del poder estatal el medio a través del cual se garantiza que los órganos en los que reside exista un equilibrio entre sí, a fin de prever el abuso tiránico de la fuerza y lograr que dichos órganos actúen conforme a la ley.

Con respecto a la personalidad jurídica del estado, es el propio orden jurídico que atribuye a los individuos, o a ciertas agrupaciones de éstos, la capacidad para tener derechos y obligaciones, el Estado como persona colectiva, nace exclusivamente cuando el orden legal formaliza y establece su reconocimiento, siendo estas bases las que fijan los límites de actuación, mismos que no podrán transgredirse por el propio Estado.⁸

2.4 Caso Fortuito.

Se puede definir al caso fortuito como el acontecimiento concierne a los actos provenientes del hombre, que es imprevisible esto es, que dentro de las circunstancias normales de la vida, no sea posible contemplar por anticipado su ocurrencia.⁹

2.5 Fuerza Mayor.

Para poder entender el concepto de fuerza mayor resulta indispensable hacer referencia a los fenómenos de la naturaleza como inundaciones, el rayo, el terremoto, huracanes, etcétera, toda vez que esta es la causa que origina la fuerza mayor, es decir se puede definir como el acontecimiento concierne a los hechos producidos por la naturaleza, ante los cuales el hombre se encuentra ante una imposibilidad absoluta para controlarlos, los cuales irresistibles o sea, que el agente no pueda evitar su acaecimiento ni superar sus consecuencias.¹⁰

2.6 Daño y Perjuicio.

⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "DICCIONARIO JURÍDICO GENERAL". Tomo 2 (D-N), Ed. Iure editores, México, 2006, p. 543-547.

⁹ DICCIONARIO JURÍDICO 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000, Todos los Derechos Reservados, DJ2K- 423, Compact Disc.

¹⁰ Idem.

Por daño y perjuicio se debe entender la afectación patrimonial o mal que se provoca a una persona, así lo establece el Código Civil Federal en los artículos 2108 y 2109, para al indicar lo que se deberá entenderse por daño y perjuicio respectivamente:

“Artículo 2108.- Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.

Artículo 2109.- Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación”.

Cabe señalar, que ambos deben ser consecuencia inmediata y directa de los hechos atribuidos al demandado como causa de la acción, asimismo, para tener derecho a cobrarse, en materia de accidentes tendrán que ser en este sentido consecuencia inmediata y directa del accidente, ya que las consecuencias posteriores derivadas de nuevas causas que generen, anulan el nexo lógico de causa a efecto, que constituye la base de la responsabilidad.

Ejemplo de ello sería el que ofrece Pothier, al señalar “el caso de un comerciante que ha vendido a sabiendas una vaca enferma, que ha contagiado a los demás bueyes del comprador, lo cual ocasionó que no pudiera labrar sus tierras. Por consecuencia el vendedor tendrá que indemnizar el monto que derive de la suma de las cabezas fallecidas por el contagio, no así por los daños resultantes por no haber trabajado las tierras, ya que esta es una circunstancia distante e indirecta del dolo del vendedor. Luego entonces el que las tierras no hayan sido labradas, y no se obtuvieran ganancias y por ello no se haya podido pagar a los acreedores, ocasionando con ello que estos le hubieran embargado sus bienes, el deudor no tendrá que sufrir las consecuencias indefinidas por los sucesos que no se relacionen con el incumplimiento de la obligación, ya que con ello no habría límite para la responsabilidad, y se tendría que sufrir daños no solamente por las consecuencias inmediatas de su culpa sino por los factores

nuevos resultantes posteriormente, que quitan el nexo lógico necesario de causa a efecto, entre el propio accidente y los susodichos perjuicios, es por ello que al momento en que otras causas concurren con aquélla, la cadena queda interrumpida y las repercusiones nuevas, no se consideran para calcular el importe de los daños y perjuicios.

De conformidad con el artículo 1934 del Código Civil Federal la prescripción de la acción para exigir la reparación de los daños causados, es de dos años contados a partir del día en que se haya causado el daño, no obstante lo anterior, los daños no se causan en un solo acto, sino que se desarrollan por medio de un proceso continuo, (de tracto sucesivo), entonces el término se computa cuando termine.¹¹

2.7 Indemnización.

La indemnización es una compensación que alguien pide y eventualmente puede recibir por daños o deudas de parte de otra persona o entidad, de una determinada suma de dinero, la que deberá ser equivalente al daño producido o a las ganancias y beneficios que hubiese adquirido de no haberse producido cierto daño por parte del deudor. Es por esto que, generalmente, se habla de indemnización de perjuicios, entendiendo por perjuicio como ya quedo señalado en el concepto que antecede como aquel daño producido por el deudor y que deberá ser compensado.

Existen dos clases de indemnizaciones de acuerdo con el origen del perjuicio o daño producido: la Indemnización Contractual y la Indemnización Extracontractual, la primera se refiere a la indemnización que solicita un acreedor cuando ha existido un incumplimiento de las normas estipuladas en un determinado contrato por parte del deudor, y la indemnización extracontractual, es

¹¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "DICCIONARIO JURÍDICO GENERAL". Tomo 2 (D-N), Ed. Iure editores, México, 2006, p. 377-380.

aquella que se constituye cuando existe de por medio un daño o perjuicio hacia otra persona o bien de propiedad del acreedor.¹²

La indemnización, como compensación que el Estado hace al particular por la merma efectuada a su patrimonio, está prevista en nuestro texto constitucional como esencia de la expropiación en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, al señalarse que la expropiación procederá por causas de utilidad pública y mediante indemnización, es decir, el pago del importe de la indemnización podrá ser de forma previa, simultánea o posterior al acto expropiatorio.

La base de la indemnización se fija de acuerdo con el valor catastral declarado o consentido por el particular, estableciéndose un periodo máximo de un año para su pago, quien se encarga de determinar la cantidad de la indemnización es la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, con auxilio de instituciones bancarias, tomando en cuenta el valor comercial para el pago correspondiente, la cual se cubre dentro del ejercicio financiero en el cual se haya efectuado la expropiación.¹³

2.8 Patrimonio.

Es la universalidad de derechos y obligaciones cuya titularidad corresponde a una persona física o moral.

Los elementos que integran el patrimonio son el activo (derechos) y el pasivo (obligaciones).¹⁴

¹² <http://www.misrespuestas.com/que-es-una-indemnizacion.html> (consulta realizada el 22 de julio de 2008).

¹³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "DICCIONARIO JURÍDICO GENERAL". Tomo 2 (D-N), Ed. Iure editores, México, 2006, p. 668.

¹⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Ob. Cit., Tomo 3 (O-Z), p. 859.

Cada persona sólo tendrá un patrimonio, lo que resulta de la consideración de su universalidad y de la invisibilidad de la persona a quien se atribuye.

El patrimonio es inseparable de la persona; considerado como universalidad el patrimonio que puede ser jurídico o de carácter económico el cual es susceptible de transmitirse en vida o después de su muerte.¹⁵

2.9 Responsabilidad y Obligación.

La palabra responsabilidad proviene de: “respondere que significa inter alia: ‘prometer’, ‘merecer’, ‘pagar’. así responsalis significa: ‘el que responde’. (fiador). En un sentido más restringido responsum (‘responsable’) significa: ‘el obligado a responder de algo o de alguien’.¹⁶

De lo anterior entonces se puede mencionar que por responsabilidad se debe entender la obligación de pagar las consecuencias de un acto, los cuales pueden ser propios o ajenos.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, responsabilidad es la “deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal.

Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente”.¹⁷

Rafael I. Martínez Morales define la responsabilidad como “la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia”.¹⁸

¹⁵ DICCIONARIO JURÍDICO 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000, Todos los Derechos Reservados, DJ2K- 1931, Compact Disc.

¹⁶ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo P-Z, Ed. Porrúa, México, 2007, p. 3348, 3349.

¹⁷ <http://www.rae.es> (consulta realizada el 6 de mayo de 2008).

¹⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “DERECHO ADMINISTRATIVO 3^{er} y 4^o CURSOS”. 2^a ed., Ed. Oxford University Press Harlaméxico S.A de C.V., México, 1997, p. 331.

De acuerdo con la doctrina el término “responsabilidad” tiene las cuatro acepciones siguientes: a) como sinónimo de obligación, b) como causa de ciertos acontecimientos, c) como consecuencia o efecto de una situación o hecho, y d) como capacidad mental del individuo. En el Título IV de la Constitución Política se utiliza principalmente como sinónimo de ‘infracción’, es decir, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones funcionariales”.¹⁹

La palabra obligación deriva del latín obligatio-onis, y es el vínculo jurídico que sujeta a una persona a dar, hacer o no hacer algo, (artículo 1824 del Código Civil Federal) de manera que al existir determinada relación entre personas, una de ellas (deudor) se somete a la necesidad de observar cierta conducta a favor de la otra, quien está autorizada a exigirla (acreedor), el cual está reconocido por el orden jurídico.

Es este vínculo el que exige la necesidad de pagar, por esa razón el orden jurídico exige que las obligaciones tengan una fuente de donde nacen, ya que la imposición de una obligación sin una fuente no tendría razón de ser, ni estaríamos en presencia de un orden jurídico sin ella, pues bien, las obligaciones nacen de un acuerdo de voluntades, de un ilícito o bien de algún derecho propio.

Las fuentes de las obligaciones, de acuerdo con el Título Primero de la primera parte del Libro Cuarto del Código Civil Federal son: los contratos, la declaración unilateral de la voluntad, el enriquecimiento ilegítimo, la gestión de negocios, los hechos ilícitos, cabe señalar que Pothier añade una quinta: la ley, explicando que en ocasiones el nacimiento de una obligación no es un hecho determinado, sino una disposición de carácter normativo.

Los elementos para que exista una obligación son:

¹⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA". Ed. INAP, México, 1910, p. 33.

- a) Los sujetos: son las personas aptas para ser titulares de derechos y resultan obligadas. Para una obligación bastan dos personas, pero pueden existir más en una relación jurídica.
- b) El objetivo: consiste en la conducta del deudor, lo que éste debe dar, hacer o no hacer, la clase de servicio que debe prestar a su acreedor.
- c) La relación jurídica: es el vínculo jurídico que ata al deudor con su acreedor. Se llama jurídica porque se encuentra regulada por el derecho; es decir, ante el incumplimiento del deudor, el acreedor puede acudir ante la autoridad competente para lograr, activamente dicho cumplimiento y, si es necesario, haciendo uso de la fuerza pública.

Clasificación de las obligaciones:

- a) Conjuntivas: son aquellas en las cuales está obligado el deudor a prestar varios hechos o a entregar varias cosas a la vez, no se libera de su compromiso mientras no cumpla con todas las conductas requeridas. (artículo 1961 del Código Civil Federal).
- b) Alternativas: son obligaciones con varios objetos, de modo que el deudor no tiene que pagar los todos sino sólo uno de ellos. (artículo 1962 del Código Civil Federal).
- c) Facultativas: son aquellas en las cuales existe un solo objeto, pero el deudor tiene la posibilidad de sustituirlo por otro al momento de cumplir con su obligación.
- d) Mancomunadas: aquellas que se caracterizan porque existe una pluralidad de deudores o acreedores y en donde se considera que la deuda está dividida en tantas partes como deudores o acreedores existan, teniendo cada una de estas partes una deuda distinta de las otras. (artículos 1984 y 1985 del Código Civil Federal).
- e) Divisibles: cuando tienen por objeto prestaciones susceptibles de cumplirse parcialmente.

- f) Indivisibles: si las prestaciones sólo pueden ser cumplidas por entero.
- g) Condicionales: cuando su existencia o su resolución dependen de un acontecimiento futuro e incierto.
- h) A plazo: aquélla para cuyo cumplimiento se ha señalado un cierto día.
- i) De dar, hacer y no hacer.
- j) Solidarias: aquellas obligaciones en que existiendo pluralidad de acreedores o de deudores cada una de ellas puede exigirse a cada uno de estos el total cumplimiento de la obligación, (artículo 1989 del Código Civil Federal).

Las obligaciones se extinguen por su cumplimiento mediante el pago (artículo 2062 del Código Civil Federal); por compensación cuando dos personas son deudoras y acreedores recíprocamente (artículo 2185 del Código Civil Federal); por confusión de derechos cuando las calidades de deudor y acreedor se reúnen en una misma persona (artículo 2206 del Código Civil Federal); por remisión o condonación de la deuda cuando el acreedor renuncia a su derecho, excepto si tal renuncia está prohibida por la ley (artículo 2209 del Código Civil Federal); y por novación, cuando los contratantes alteran substancialmente los términos de su contrato, sustituyendo la antigua obligación por una nueva (artículo 2213 del Código Civil Federal).

El Código Civil Federal contempla en el Libro Cuarto, artículos del 1792 al 2298, lo correspondiente a las obligaciones.^{20 21 22}

2.9.1 Tipos de Responsabilidad.

Desde épocas pasadas han existido diversos procedimientos en materia de responsabilidades de la burocracia, ello en virtud de que un servidor público al tener a su alcance el poder y los recursos que le han sido otorgados llega a

²⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “DICCIONARIO JURÍDICO GENERAL”. Tomo 3 (O-Z), Ed. Iure editores, México, 2006, p. 819-820.

²¹ DICCIONARIO JURÍDICO 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000, Todos los Derechos Reservados, DJ2K - 1853, Compact Disc.

²² AGENDA CIVIL FEDERAL. ed. 12ª, Ed. Ediciones Fiscales Isef, México 2006.

desviar su propósito principal y los utiliza en beneficio particular, razón por la cual éste debe responder por los actos indebidos o ilícitos, de conformidad con la normatividad aplicable.

En la actualidad en nuestro sistema se ha desarrollado un sistema de responsabilidades, desde las Constituciones Políticas del siglo XIX hacen referencia a las responsabilidades de los servidores públicos, aunque no de manera no muy ordenada, no obstante lo anterior es claro que el tema asume un carácter especial a fin de combatir la corrupción de los servidores públicos.

Muestra de ello fue el realizado por el constituyente de 1916-1917 quien dedica el Título Cuarto de la Carta Magna a las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, así como en el año de 1940, al emitirse la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Departamento y Territorios Federales, la cual es abrogada por la publicada en diciembre de 1979, la que a su vez, es suplida por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, (ordenamiento actualmente aplicable en el Distrito Federal), y actualmente se aplica a nivel Federal la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 13 de marzo de 2002.²³

Para los efectos jurídicos de responsabilidades se consideran servidores públicos de conformidad con el artículo 108 Constitucional:

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública

²³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO”. ed. IX, Ed. Harla S.A. de C.V. México, 2004, p. 389-390.

Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

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

Luego entonces, es esta calidad lo que da lugar a una regulación especial para quienes son trabajadores del Estado, por lo que si en el desempeño de sus funciones incumplen puede dar lugar a diferentes tipos de responsabilidades es decir, cuando lesionan valores protegidos en materia penal, la responsabilidad en que incurren será penal y, por consecuencia se aplicaran la normatividad y procedimientos de ésa naturaleza; asimismo, por las funciones de gobierno y de dirección que afecten los intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, da lugar a una responsabilidad política; ahora bien sí en el desempeño del empleo, cargo o comisión se violentan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad de carácter administrativo; cuando su actuación produzca un daño o perjuicio del patrimonio de los particulares, se genera la responsabilidad civil.

Cabe señalar que los procedimientos para aplicar sanciones por responsabilidades se desarrollarán de manera independientemente, luego entonces no es admisible imponer dos veces por una sola conducta, sanciones del mismo tipo.

Asimismo, si se llega a imponer alguna sanción de carácter económico, no deberá ser mayor a tres veces el beneficio obtenido o del daño causado, lo anterior de conformidad con el artículo 110, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁴

2.9.1.1 Responsabilidad Administrativa.

La responsabilidad administrativa únicamente la pueden cometer los sujetos que tengan la calidad de servidores públicos y que en ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones, por sus actos u omisiones las mismas vayan en demérito de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Es de referir que estos principios se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (aplicada en el Distrito Federal) y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, (cuya competencia es a nivel Federal), siendo dicha normatividad en donde se determinan las obligaciones como servidor público, para un adecuado desempeño de sus funciones, asimismo se contemplan las sanciones de apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación en el empleo, cargo o comisión en el servicio público, además de la sanción económica en caso de existir daño económico o beneficio económico y su procedimiento para aplicarlas.²⁵

²⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS". Ed. Porrúa, México, 2005, p. 33-34.

²⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "DICCIONARIO JURÍDICO GENERAL". Tomo 3 (O-Z), Ed. Iure editores, México, 2006, p. 1035.

La responsabilidad administrativa se encuentra regulada en los términos de la fracción III del artículo 109 Constitucional que establece: “*se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, persecuía y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones*”, las cuales se encuentran enunciados en las 22 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las 24 facciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.²⁶

2.9.1.2 Responsabilidad Civil.

La responsabilidad civil es la que se origina al causar a una persona daños o perjuicios, valubles en dinero. No se requiere el desafuero o también llamado declaración de procedencia al existir demandas de carácter civil, y encuentra su fundamento en el artículo 111, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se exige mediante demanda.

La existencia de dicha responsabilidad parte del principio de que nadie tiene derecho de dañar a otro, el cual se encuentra tutelado en la Constitución en los artículos 1, 12, 13 y 27, al considerar la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad; que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la propia Constitución, sin que ningún individuo tenga prerrogativas o ventajas especiales; y el derecho de propiedad privada, con las condiciones y características que impone el interés público.

Luego entonces, se incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal, por el solo hecho de causar un daño en detrimento tanto en su persona como en su patrimonio, evidentemente sin causa justificada, lo cual es aplicable en un servidor público cause un daño o perjuicio en

²⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS". Ed. Porrúa, México, 2005, p. 44-48.

ejercicio de sus funciones, por lo que este tipo de responsabilidad sólo se puede generar frente a los particulares.

La responsabilidad civil se integra con los siguientes elementos:

a) Los sujetos; b) La acción u omisión; c) El daños y e) El nexo causal.

Con relación a los sujetos, tratándose de una responsable oficial resulta indispensable que la gente se han servidor público el daño se causado precisamente en ejercicio de las funciones y están encomendadas, en los términos del artículo 1928 del Código Civil Federal, de que si el daño se produce cuando la gente no actúa investido del cargo, no obstante que la responsable se genere, no es imputable su carácter de servidor.

La acción u omisión resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que Ley establece o prohíbe, independientemente de que haya sido dolosa o culposa la conducta. El Código Civil Federal no hace referencia a la ilícito o ilicitud del actuación de tal suerte que en este caso nos encontramos una responsabilidad objetiva, puesto que basta que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad.

Sin el daño no se puede generar esta responsabilidad, y es el artículo 2108 del Código Civil Federal que identifica a éste como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de un obligación y el 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la que acción que una persona sufre sus sentimientos, afectos creencias, decoro honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración de que de sí misma tienen los demás.

Finalmente, el nexo causal implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa inmediata del actuación de servidor público, de que si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad,

como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito la fuerza mayor, la responsabilidad civil no se produce.^{27 28}

2.9.1.2.1 Responsabilidad Objetiva o por Riesgo Creado.

Es la responsabilidad que se actualiza cuando se cause un daño por el uso de objetos, sustancias o aparatos peligrosos por su velocidad, por su naturaleza explosiva o inflamable, o por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por causas análogas, todo ello aún cuando obre lícitamente, es decir, sin violar norma jurídica alguna y sin incurrir en cualquier falta de conducta que le fuera atribuible, la cual se encuentra establecida en el artículo 1913 del Código Civil Federal.²⁹

No obstante lo anterior, existe una excluyente de responsabilidad del daño y se presenta cuando pese a que se haya ocasionado el daño, se "demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima y puede agregarse que también existe excluyente en el caso de que el daño se produzca por caso fortuito o fuerza mayor de acuerdo artículo 2111 del Código Civil Federal.

La doctrina tacha la posición del artículo 1913 en el referido ordenamiento legal, ya que se encuentra inserta dentro de las obligaciones que nacen de los hechos ilícitos, toda vez que se contrapone con la esencia de la responsabilidad objetiva, en virtud de que dicha responsabilidad se funda en la inexistencia de la culpa.

De acuerdo con la Teoría del Riesgo Creado surgida aproximadamente en el año de 1880, (la cual aparece con el maquinismo y con el desarrollo industrial, se pensó que el que manejaba líquidos inflamables, electricidad, explosivos gas,

²⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS". Ed. Porrúa, México, 2005, p. 34-40.

²⁸ AGENDA CIVIL FEDERAL. ed. 12ª, Ed. Ediciones Fiscales Isef, México 2006.

²⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "DICCIONARIO JURÍDICO GENERAL". Tomo 3 (O-Z), Ed. Iure editores, México, 2006, p. 1040.

herramientas, maquinas o conduce un vehículo que puede marchar a gran velocidad, aunque lo haga con los cuidados necesarios, crea un riesgo, y como cada vez es mayor el empleo de substancias, objetos o mecanismos que por si mismos son peligrosos, la responsabilidad debe ser soportada por quien los utilizó), que se postula en el campo de la responsabilidad civil se contempla tanto a los casos en que se producen daños como consecuencia de hechos culposos o realizados con imprudencia, como aquellos en que el causante del daño obra de manera lícita, es decir, por el solo hecho de causar el daño, se actualiza sin que sea considerada la culpa.

Por lo que se requiere únicamente que haya o no culpa en el daño que se cause por haberse creado un riesgo a través del empleo de aparatos o substancias que son peligrosos en sí mismos, aún cuando se hayan tomado y utilizado las medidas de seguridad y precauciones correspondientes.^{30 31}

Luego entonces, la responsabilidad no se deriva del incumplimiento de un deber, ni de la violación de una norma, sino únicamente de la creación de un riesgo que, conforme a las necesidades de las personas son inevitables. Sin embargo, por el solo hecho de crear el riesgo, si este se traduce en un daño a terceros, debe ser reparado.

2.9.1.2.2 Responsabilidad Subjetiva.

Es la responsabilidad que se produce un daño por una conducta culpable, antijurídica y dañosa, que tiene por origen el hecho ilícito y la culpa.³²

2.9.1.3 Responsabilidad Directa del Estado.

Es la que asume el Estado con la intención de de proteger jurídicamente al ciudadano de las determinaciones arbitrarias e ilícitas de la administración publica,

³⁰ DICCIONARIO JURÍDICO 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000, Todos los Derechos Reservados, DJ2K - 2268, Compact Disc.

³¹ AGENDA CIVIL FEDERAL, ed. 12ª, Ed. Ediciones Fiscales Isef, México 2006.

³² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "DICCIONARIO JURÍDICO GENERAL". Tomo 3 (O-Z), Ed. Iure editores, México, 2006, p. 1043.

ya sea a nivel federal y estatal, ocasionada por sus funcionarios al realizar la actividad administrativa en cumplimiento de las funciones encomendadas, provocando por consecuencia que se proporcione una indemnización con la finalidad de resarcir el daño causado al patrimonio o incluso el perjuicio moral actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas.³³

2.9.1.4 Responsabilidad Objetiva del Estado.

Roberto del Cueto refiere que el hecho de exigir de la Federación, los estados o municipios alguna responsabilidad es algo imposible, sin embargo, a partir de la publicación del Decreto por el cual se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el pasado 14 de junio del 2002, en el Diario Oficial de la Federación, será posible, a partir del 1 de enero de 2004.

Lo anterior, en virtud de que se ha reconocido expresamente en el párrafo adicionado al artículo 113 de la Constitución que “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause a 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”.

Asimismo, se estableció que dicha incorporación tanto la Federación, las entidades federativas como los municipios, debía ser tomada en consideración para cumplir y darle observancia, así como para anticipar dentro de los presupuestos las partidas correspondientes y enfrentar esta nueva responsabilidad.

De igual forma, destaca que al ser objetiva y directa la responsabilidad del Estado, este sería siempre responsable de las consecuencias perjudiciales de los

³³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Ob Cit., Tomo 3 (O-Z), Ed. Iure editores, México, 2006, p. 2264.

actos que ejecuta, aun cuando obre lícitamente y haya tomado todas las precauciones posibles para no causar daños, siempre y cuando se acredite el daño o perjuicio sufrido, además de la y la relación de causa a efecto entre el daño o perjuicio y el hecho en cuestión.

Dicha situación obedece a los criterios establecidos por la doctrina y que fueron señalados en los párrafos que anteceden al ser analizada la responsabilidad objetiva, ya que el empleo de instrumentos, máquinas, energía eléctrica, sustancias peligrosas, vehículos, entre otros, tiene como consecuencia la creación de riesgos, y esto da por consecuencia un riesgo creado y que la persona que lo crea sea responsable.³⁴

2.9.1.5 Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La responsabilidad del Estado se encuentra contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Título Cuarto, denominado “de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado, en su artículo 113, párrafo segundo el cual establece: *“La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”*.³⁵

De acuerdo con Álvaro Castro Estrada, la responsabilidad patrimonial de la administración, es en la que incurre únicamente el Estado y es este quien debe responder por los daños causados por el funcionamiento de un servicio público, al particular por conducto de un servidor público, de manera que es precisamente la reparación de los daños producidos es su objetivo, sin embargo, esta institución

³⁴ http://derecho.itam.mx/facultad/temarios/materiales/materiales%20tc/DEL%20CUETO/Obligaciones/RESPONSABILIDAD%20OBJETIVA%20DEL%20ESTADO_notas.pdf (consulta realizada el día 20 de octubre de 2008).

³⁵ CASTRO ESTRADA, Álvaro. “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO”. 2ª ed. Ed. Porrúa, México, p. 327-394.

tiene límites como lo es el caso de los daños producidos por los concesionarios, quienes serán los que deban responder.

2.9.1.5.1 Teorías de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Principio de igualdad o proporcionalidad de las cargas.

Esta teoría propuesta por Jorge Teissier, instituye en esencia que dentro de la sociedad debe existir un equilibrio entre las cargas impuestas en el interés de la misma, por lo que los errores del poder público causado a los particulares, deben ser indemnizados por el presupuesto que está formado por las contribuciones de toda la colectividad. Por lo que si el Estado realiza un acto con el cual perjudica a un particular está obligado a realizar la indemnización correspondiente por ese daño, de esa manera no se violenta el principio de igualdad que protege a todos por igual.³⁶

Principio de la responsabilidad por riesgo.

Es León Duguit, quien refiere que aún sin la existencia de culpa puede ser responsable la administración, por lo que esta responsabilidad existe por haber ocasionado el funcionamiento del servicio público en perjuicio particular a un individuo o grupo, es decir hay responsabilidad por riesgo creado o la responsabilidad objetiva, siendo ello aplicable a la materia de riesgos de trabajo de los daños ocasionados objetos peligrosos., sin embargo para Álvaro Castro Estrada, resulta excesivo extender su aplicación a todos los actos del Estado.³⁷

Otto Mayer refiere que el principio de la equidad y enriquecimiento ilegítimo señala que el objetivo de la indemnización por los daños causados por la administración pública por un daño pecuniario que se le ha producido, sin que se tomen en consideración la legalidad o ilicitud del acto, ya que la responsabilidad

³⁶ CASTRO ESTRADA, Álvaro. Ob. Cit., p. 288-290.

³⁷ Ibidem. p. 290-292.

debe ser estar de acuerdo con el principio de la equidad, es decir que no sea desigual y desproporcionada, ya que esto generaría una ventaja económica al punto que se llegaría a situarse dentro de un enriquecimiento ilegítimo.³⁸

Principio de la estricta justicia, bien común, solidaridad social y estado de derecho.

Félix Sarría, establece que la responsabilidad del Estado se origina por las personas o de las cosas que ayudan a prestar un servicio.

La justicia a parece y debe prevalecer, ya que esta trata de distribuir entre los ciudadanos esa especie de carga pública, la cual guarda evidentemente relación con el bien común, ya que es el estado quien tiene como finalidad lograr el bien común, en virtud de que el estado tiene la obligación de atender las necesidades de los particulares, por lo que a pesar de tomar en cuenta a la sociedad sin olvidarse del individuo.

Asimismo, los cimientos de la doctrina de la responsabilidad deben buscarse en el principio de la solidaridad humana, es decir la ayuda reciproca, en una obligación de indemnizar, otorgando así el derecho para exigirla, ya que no sería justo que un solo sujeto lesionado tuviera que hacer frente a las consecuencias lesivas de los actos del poder público.

De igual forma dicha institución debe contemplar en su estructura al estado de derecho, toda vez que al tener el Estado como finalidad el bien común, este no podría ser conseguido si no acepta esté a reparar los daños y perjuicios que la actividad administrativa ocasione, pues llevaría a imperar propiamente la inmunidad, la excepción y la impunidad ante estos actos del Estado.³⁹

³⁸ Ibidem. p. 293-294.

³⁹ Ibidem. p. 295-298.

Rafael Bielsa considera que con respecto al principio de la garantía legal no es dable hablar de responsabilidad cuando se hace alusión al Estado, por que esta figura jurídica es exclusiva del derecho privado, por lo que propone que se estaría ante una garantía legal, ya que para que la obligación de indemnizar esta forzosamente sujeta a que la Ley imponga dicha responsabilidad.⁴⁰

2.9.1.6 Responsabilidad Penal.

Se puede definir a la responsabilidad penal como la consecuencia jurídica de la violación de la ley, realizada por una persona ya sea imputable o inimputable, lleva cabo actos considerados como ilícitos, lesionando o poniendo en peligro un bien material o la integridad física de otro sujeto.

Se presenta cuando una persona infringe un deber de conducta impuesto por la ley, trayendo aparejadas ciertas consecuencias para esa persona cuando se confirma su culpabilidad de haber cometido un delito o tal vez ser cómplice del en el mismo.

La pena que se determina tiene como finalidad no solamente sancionar al infractor sino además pretende evitar que vuelva a cometer alguna otra transgresión al orden legal.

Los tipos penales se dividen en:

Comunes: cuando el delito cometido puede ser realizado por cualquier individuo (robo, violación, asesinato).

Especial: cuando el delito es cometido por un funcionario público aprovechándose de su condición.⁴¹

2.9.1.7 Responsabilidad Política.

⁴⁰ Ibidem. p. 298-299.

⁴¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad_penal (consulta realizada el día 20 de octubre de 2008).

La responsabilidad política, se establece en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los siguientes servidores públicos Senadores y Diputados Federales, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los integrantes de los Consejeros de la Judicatura, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común en el Distrito Federal, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Cabe señalar que debe mediar el juicio político correspondiente, siendo las sanciones aplicables la destitución e inhabilitación para desempeñar función pública de cualquier índole, cuando en el desempeño de sus labores incurran en violaciones graves a la Constitución y a las Leyes Federales, que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho, siendo la Cámara de Diputados la que corresponde la acusación respectiva ante la de los Senadores, sin embargo debe existir la decisión de la mayoría absoluta del número de los miembros de la Cámara de Diputados, previ6 procedimiento en el cual ha sido escuchado el servidor p6blico.

Hecho lo anterior, la Cámara de Senadores se formará en jurado de sentencia, por lo que una vez practicada la audiencia, se impondrá la sanción que proceda mediante resoluci6n de las dos terceras partes de los presentes.

Asimismo, es de referir que sólo podrá iniciarse durante el desempeño de su encargo y hasta un año después, además que las sanciones que se impongan con motivo de ese juicio deben aplicarse en un periodo máximo de un año a partir de iniciado el correspondiente procedimiento, sin que exista algún medio de impugnación en contra de las resoluciones y declaraciones.⁴²

2.9.1.8 Responsabilidad Solidaria.

Cuando en los daños producidos intervienen varias personas se plantea el problema de determinar para cada uno de los participantes su responsabilidad.

Es por ello que la responsabilidad solidaria tiene como objetivo primordial el que él acreedor de la indemnización tenga la libertad de exigir a cualquiera de los responsables el cumplimiento de manera íntegra la indemnización.⁴³

Por lo que se puede concluir que es aquella que se produce entre el acreedor y los deudores responsables, teniendo aquel la libertad de elegir entre estos la totalidad de la deuda.⁴⁴

Es de referir que, la figura de la solidaridad no se presume, sino que la se establece por la Ley o por la voluntad de la partes, artículo 1988 del Código Civil Federal.^{45 46}

2.9.1.9 Responsabilidad Subsidiaria.

La responsabilidad es subsidiaria, cuando se impone a una persona en ausencia de quien sea responsable principalmente, y tiene su fundamento en la

⁴² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “DICCIONARIO JURÍDICO GENERAL”. Tomo 3 (O-Z), Ed. Iure editores, México, 2006, p. 1042.

⁴³ <http://www.efdeportes.com/efd40/resp.htm> (consulta realizada el 9 de febrero de 2008).

⁴⁴ http://www.anestur.com/BA_T9_Responsabilidad_Civil_v1.doc (consulta realizada el 9 de febrero de 2008).

⁴⁵ <http://amcpensada.com/Actualizate/Resp%20solid%20edmund.doc> (consulta realizada el 6 de julio de 2008).

⁴⁶ AGENDA CIVIL FEDERAL. ed. 12ª, Ed. Ediciones Fiscales Isef, México 2006.

necesidad de reparar el daño causado a una persona, y en el hecho de no haber cumplido su obligación el responsable directo.

Para que se presente es necesario:

Que entre el infractor y el responsable civil subsidiario exista una relación jurídica o de hecho, en virtud del cual el primero se encuentra bajo la dependencia del responsable subsidiario.

Que el hecho que genere esta responsabilidad se encuentre dentro del ejercicio normal o anormal de las funciones encomendadas en el seno de la actividad o tarea confiada al infractor, como parte de la esfera o ámbito de acción del mismo.

Como ejemplos claros de la figura del responsable subsidiario se pueden señalar a los propietarios de medios de comunicación por las infracciones cometidas en dichos medios, así como también la de los propietarios de vehículos, por las infracciones que cometan las personas que los utilicen con su autorización, la del empresario por los delitos o faltas que hayan cometido sus empleados o dependientes en el desarrollo de su actividad.⁴⁷

2.10 Servidor Público.

En el artículo 108, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece:

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la

⁴⁷ www.anestur.com/BA_T9_Responsabilidad_Civil_v1.doc (consulta realizada el 11 de agosto de 2008).

Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.⁴⁸

Luego entonces, el servidor público, es el empleado del gobierno del Estado, adscrito a alguna dependencia u órgano de la administración pública, que de ninguna manera hay que confundir son los funcionarios públicos que “son los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad”.⁴⁹

La denominación "trabajador al servicio del estado" no es aplicable a toda persona que preste sus servicios al estado o concretamente al gobierno federal, toda vez que existen personas que trabajan en la misma sin que reciban jurídicamente la categoría de trabajadores al servicio del estado, ya que actualmente la administración pública utiliza los servicios de particulares a través de mecanismos de derecho privado o público, pero no otorga a dichos particulares la misma categoría de sus trabajadores, ejemplo de ello se presenta cuando el estado celebra contratos de servicios profesionales para adquirir así la especialización, la ciencia o el arte que poseen particulares, pero en forma momentánea, o en contratos de obra pública en que los contratistas, no adquieren por este hecho la calidad de trabajadores al servicio del estado.

Por lo que el criterio legal es que son trabajadores del estado los de las dependencias de los poderes de la unión y los de los descentralizados cuyo cuerpo legal que los creó así expresamente lo determine.

No obstante lo anterior, existen tres regímenes laborales que guardan relación con los servicios de las personas a favor del estado:

⁴⁸ AGENDA DE AMPARO 2006, 9ª ed., Ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2006.

⁴⁹ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. “RESPONSABILIDADES LEGALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”. 2ª ed. Ed. Porrúa, México, 2001, p. 1

Los pertenecientes a los apartados "A" relación laboral obreros-empresarios y "B" para la relación laboral burócratas-estado, ambos corresponden al artículo 123 constitucional, y el que se desprende de la celebración de contratos privados y públicos.

Conforme a la Carta Magna, están comprendidos los trabajadores de los apartados A y B, y por lo mismo son servidores públicos para los efectos que regula la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Pero esta ley en el artículo 2, adiciona lo siguiente: "... y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales".

De manera que no toda persona que llegue a prestar un servicio al estado adquiere por ello la calidad de trabajador del Estado, por lo que carecen de dicho atributo las personas que le prestan servicios a través de un contrato privado o público.

Por lo tanto sólo son trabajadores del Estado los que regula el apartado B de acuerdo con el artículo 3 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que establece: "toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales", pero que tales personas o trabajadores lo sean de las dependencias de los poderes de la unión o del gobierno del Distrito Federal, por lo que se excluye a las entidades paraestatales.⁵⁰

Dentro del derecho burocrático mexicano, existe la siguiente clasificación: los trabajadores de base y los de confianza.

El trabajador de base, es el único que está asegurado en su situación laboral, y solamente puede ser removido o cesado por una de las causas previstas

⁵⁰ NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, Pág. 186-195.

en la ley burocrática, por lo que el funcionario de mayor rango no podrá removerlo de su puesto, en virtud de que lo más seguro es que se defienda a través de juicio seguido ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores del Estado el cual decidirá sobre la reinstalación en el empleo ilegalmente perdido.

Para el maestro Alfonso Nava Negrete al realizar el análisis entre los conceptos de funcionario público y empleado público, se basa en las siguientes características atribuibles para el funcionario público: “representar al órgano administrativo y tener poderes de decisión o resolución en los asuntos administrativos”, y el empleado público puede realizar investigaciones, estudios, consultas, practicar visitas, inspecciones, verificaciones, reunir material informativo para la toma de decisiones, pero no tiene poderes para resolver, no obstante que prepare, y coadyuve para la toma de decisión o en su caso en la ejecución de la misma.

Se llama autoridad administrativa al servidor público que tiene poder de decisión, pero carece de representación del órgano administrativo, de manera que el funcionario público trae aparejado el ser autoridad al poseer poder de decisión, por consecuencia el empleado al carecer del mismo no puede ser considerado como tal, lo cual aplica en los tres poderes ejecutivo, judicial y legislativo.^{51 52}

2.10.1 Principios de los Servidores Públicos

Cualquier servidor público tiene que observar ciertos principios establecidos en la Constitución Política Federal, ya sea al ejecutar facultades reglamentadas o discrecionales, los cuales se contemplan de igual forma en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en la Ley de

⁵¹ NAVA NEGRETE, Alfonso, Ob. Cit., p. 199.

⁵² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “DERECHO ADMINISTRATIVO 3^{er} y 4^o CURSOS”. 2^a ed., Ed. Oxford University Press Harlaméxico S.A de C.V., México, 1997, p. 340-342.

Responsabilidades de los Servidores Públicos (aplicable para el Distrito Federal).

53 54

Es el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece evitar la comisión de actos u omisiones que atenten contra los siguientes principios: eficiencia, honradez, legalidad, imparcialidad y lealtad.

2.10.1.1 Eficiencia.

La eficacia, puede significar “la mayor obtención de resultados con el menor uso de recursos” o “alcanzar los fines, calidad y objetivos que la normatividad y la propia naturaleza de la gestión imponen”.

En el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución establece la regularidad de la actividad administrativa, por lo que en caso de que la actividad sea irregular lo sancionará como causa de responsabilidad mediante indemnización cuando se haya ocasionado algún daño o perjuicio.⁵⁵

2.10.1.2 Honradez.

El principio de honradez debe entenderse basado en que el servidor público deberá conducir sus actos en la buena fe, la verdad y, en general, las virtudes que la moral pública recomiende, es decir, busca que se den resultados o consecuencias concretas, con ayuda de las condiciones que la moral pública prevenga.⁵⁶

Es decir, el servidor público debe actuar con rectitud e integridad en el obrar, sin que por ello implique aprovecharse del empleo, cargo o comisión para

⁵³ <http://sgp.guanajuato.gob.mx/PortalSGP/Upload/guia.pdf> (consulta realizada el 16 de octubre de 2008).

⁵⁴ TRON PETIT, Jean Claude. “LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS”. Ed. Porrúa, México, 2005, p. 12.

⁵⁵ TRON PETIT, Jean Claude. Ob. Cit., p. 13.

⁵⁶ Idem.

pretender de manera irregular pretenda u obtenga beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado le otorga.

2.10.1.3 Legalidad.

Principio de legalidad, significa cumplir no solamente con lo establecido por cualquier ordenamiento legal, que deba observar en el servicio público, sino también los principios, valores que establezca, tanto los que se determinen de forma explícita o implícita.

De manera que es el marco jurídico, el límite de actuación para la administración pública,⁵⁷ sin que se llegue a violentar la esfera jurídica del gobernado, debiéndose estar en el entendido que al ser el derecho el eje rector de la conducta del ser humano, nada ni nadie debe estar por encima de la ley.

Es decir, la legalidad, se resume en actuar con apego a la ley, sujetarse al marco legal establecido, y no rebasar las facultades conferidas en esta, y por lo que el debido cumplimiento a la legalidad consiste en evitar realizar alguna conducta que prohíba la ley, ni sobrepasar dichas facultades con la finalidad de pretender o favorecer a alguien.⁵⁸

2.10.1.4 Imparcialidad.

El principio de imparcialidad, que prevalece en la administración no debe entenderse como el aquel que se exige a los jueces, toda vez que aquí se deben obtener resultados que vayan a favor del interés público y conducentes a la máxima satisfacción de las necesidades sociales, así como el buen funcionamiento del servicio público, conducente a ello, es decir, no obstante que se tiene que ser ajeno a los intereses personales que llegaran a existir,⁵⁹ ya que en materia de responsabilidades no hay partes por que no puede ser parte y juez al mismo tiempo al estar resolviendo alguna probable responsabilidad administrativa que se impute al algún servidor público, circunstancia que no ocurre cuando se esta frente a los jueces, siempre en el entendido de reconocer a

⁵⁷ TRON PETIT, Jean Claude. “LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS”. Ed. Porrúa, México, 2005, p. 12-13.

⁵⁸ <http://sgp.guanajuato.gob.mx/PortalSGP/Upload/guia.pdf> (consulta realizada el 16 de octubre de 2008).

⁵⁹ TRON PETIT, Jean Claude. Ob. Cit., p. 13.

cualquiera de los ciudadanos su capacidad e ejercer los mismos derechos en igualdad de circunstancias.

2.10.1.5 Lealtad.

El principio de lealtad esta basado en actitudes de cada uno de los miembros que integran la administración pública, de confiabilidad y solidaridad que respondan a los intereses nacionales ⁶⁰ así como a los de carácter internacional.

Cabe señalar que todos y cada uno de estos principios deben ser observados en los tres niveles de gobierno Federal, Local y Municipal.

No obstante lo anterior existe también la institución de la transparencia, la cual es de nueva creación, cuya finalidad también es de control interno, cuya finalidad es hacer clara la gestión de la dependencia u órgano de gobierno, la cual se realiza con la entrega de información a la cual esta permitido tener acceso y no este protegida otorgarla, ya que en caso contrario se puede afectar la esfera jurídica de los gobernados, es decir tenga la calidad de información pública, además que dichos datos tienen por objetivo transparentar la gestión administrativa, para lo cual se recurrirá a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a nivel Federal y a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, aplicable únicamente en dicha competencia Local. ⁶¹

⁶⁰ Idem.

⁶¹ http://www2.valledelcauca.gov.co/SIISVC/documentos/Presentaciones/MECI/Unidad_1/C_principios/C_prici.htm#arriba (consulta realizada el 16 de octubre de 2008).

CAPÍTULO 3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES

3.1 Sujetos de Responsabilidad Administrativa.

Es conveniente hacer notar que a la responsabilidad administrativa trae aparejada una sanción de aspecto disciplinario, y que en ocasiones debe incluir la reparación del daño al erario público que se haya causado, previo procedimiento administrativo que se instaure en contra del servidor público.

Siendo aplicable la calidad de servidor público, a quienes el párrafo primero del artículo 108 Constitucional del Título Cuarto denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado” que establece: “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, y que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.¹

¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", Ed. INAP, México, 2005 p. 47-50.

Conforme a lo anterior, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezca la ley en materia de responsabilidades administrativas.

Cabe señalar que debido a los enormes recursos económicos el poder con que ha contado la burocracia, ha existido una tendencia en algunos servidores públicos de cualquier época a utilizar en su beneficio particular esos recursos y ese poder.

Durante la época colonial en México hubo una continua preocupación por la misma cuestión y aparte el juicio de residencia durante el virreinato consistía en radica o arraigar a un funcionario público de determinado cargo, hasta recibir y resolver el juez que recibiera la queja por el desempeño mostrado a los gobernados.

El 28 de diciembre de 1982, se publican las reformas del Título Cuarto de la Constitución Federal en materia de responsabilidades de los servidores públicos, estableciéndose el actual sistema de esta cuestión, lo cual originó la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, actualmente vigente en el D.F., y posteriormente el 13 de marzo de 2002 se publica la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las constituciones de los estados, para efectos de responsabilidades, indicarán el carácter de los servidores públicos de quienes desempeñen algún empleo, cargo o comisión de los estados y municipios, según dispone el artículo 108 último párrafo de la Constitución General de la República.²

El artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos remite al artículo 108 constitucional párrafos primero y tercero en los

² MARTÍNEZ MORALES, Rafael. “DICCIONARIO JURÍDICO GENERAL”. Tomo 3 (O-Z), Ed. Iure editores, México, 2006, p. 1043-1045.

cuales se enlistan a los servidores públicos a quienes sujetará al procedimiento administrativo, cuando incumplan con alguna de las hipótesis establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

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

Las autoridades competentes para la aplicación de la Ley Federal en comento son:

“ARTICULO 3.- En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III.- La Secretaría de la Función Pública; (Fracción reformada DOF 26-12-2005)
- IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;
- VI.- El Instituto Federal Electoral;
- VII.- La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

IX.- El Banco de México, y

X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes”.³

3.2 Obligaciones de los Servidores Públicos. (Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

Cada una de las 24 fracciones que integran el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, constituyen el cúmulo de obligaciones que todo servidor público tiene que cumplir, (algunas de estas de acuerdo con el artículo 13 del citado ordenamiento federal, tienen el carácter de graves), por lo que a fin de tener una mejor identificación de las mismas a continuación se abordan, dándose una breve explicación al respecto:

“I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión”.

Esta fracción establece el requisito de cumplir con las funciones que tiene encomendadas en servidor público en su empleo, cargo o comisión, obligación que se encuentra ya delineada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no se puede alcanzar la eficiencia en el servicio sino cumple con sus labores y que en caso de no se realiza impacta de manera negativa en el servicio y la imagen de la dependencia, de igual forma no se deberá abusar del cargo que le fue encomendado que implique un abuso o ejercicio indebido del empleo cargo o comisión.

³ ARROYO HERRERA, Juan Francisco. “RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO”, Ed. Porrúa, México, 2004, p. 15- 16.

“II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos”.

Esta se relaciona directamente con el ejercicio presupuestal, ya que toda actividad en el servicio público, se desarrollará previa planeación, programación y presupuestación, y en caso de no realizarla, indiscutiblemente que desemboca en no solamente en un mal manejo de los recursos, sino además en un daño erario público federal.

“III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos”.

Aquí se contienen dos aspectos, bajo la misma tesitura de utilizar los recursos que se tenga asignados para el desempeño del empleo, cargo o comisión y utilizar las facultades atribuidas para los fines afectos, ya que en todas las actividades del servidor público, juegan un papel importante en los procedimientos elaborados por las dependencias del sector público, con el apoyo generalmente de las unidades de organización y métodos de ejecución.

“IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes”.

La importancia que reviste la documentación oficial y la información en ella contenida, tanto más cuanto forma parte del patrimonio nacional y constituye una fuente a que se puede recurrir para efectos estadísticos, jurídicos, o de cualquier otra índole, a fin de dar certeza al principio de transparencia.

“V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos”.

El incumplimiento a esta fracción obliga al servidor público a no revelar los asuntos secretos o reservados de los cuales tiene o tuvo conocimiento con motivo de sus funciones, así como utilizar información a que tenga acceso exclusivamente para los fines afectos. De igual forma se encuentra impedido para destruir u ocultar los documentos por sí o que otra persona haga un uso diferente que ponga en riesgo la integridad de su contenido, lo anterior en virtud de los que contienen se integran y generan la información necesaria para tomar diversas decisiones para realizar las acciones cotidianas que aseguran la existencia del servicio público así como su funcionamiento.

“VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste”.

En esta fracción no se hace distinción alguna, respecto de la persona que tenga relación el servidor público ya que puede ser un usuario del servicio, otro servidor público en su calidad de subordinado o superior jerárquico, a los cuales debe tratar de manera digna y respetuosa, a fin de asegurar la sana convivencia y credibilidad de las instituciones públicas.

“VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado”.

Lo anterior a fin de deslindar responsabilidades, ya que en caso de ser confirmada la instrucción realizada quien ejecuta y acata la misma solamente estará obedeciendo una orden jerárquica. El precepto admite que subordinado plantee las dudas que tuviere para el cumplimiento de sus actividades siempre y cuando sean fundadas.

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

Tiene por finalidad que continúe ostentándose y ejerciendo funciones que tenía encomendadas en el empleo, cargo o comisión una vez que se haya separado del mismo, ya que carecerían de validez los actos que se deriven de sus actuaciones.

“IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones”.

La ausencia del personal no solamente implica menor fuerza de trabajo, por lo que el hecho de permitir que se actualice dicha hipótesis, implica que el inferior jerárquico no solamente no asista a su adscripción para cumplir con las labores que le han sido encomendadas y por las cuales fue contratado, sino además que goce de su sueldo sin haberlo devengado, lo que implica que obtenga beneficios que no deben ser otorgados.

“X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público”. (Infracción grave)

La persona que se encuentre inhabilitada por una autoridad administrativa, no debe ser incluida en cualquier tipo de actividad en el servicio pública federal, puesto que se encuentra cumpliendo con una sanción administrativa, siendo la única posibilidad el que solicite su participación a nivel local, de manera que la autorización que se otorgue resulta de gran trascendencia.

“XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

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

Resulta indiscutible que existe ventaja y falta de imparcialidad si derivado de las funciones que realice en su empleo, cargo o comisión se obtenga algún beneficio para alguna persona que con motivo de su parentesco consanguíneo o por afinidad, o por negocios o para él o sus parientes, ya que la administración pública no debe ser tomada como una fuente de negocios, sin embargo, como tampoco puede dejar de prestar el servicio, simplemente debe hacer de su conocimiento a su superior jerárquico y acatar las instrucciones que al respecto se realicen.

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

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

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

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología”. (Párrafo adicionado DOF 21-08-2006) (Infracción grave)

Se prevén diversos supuestos que se dirigen a enfatizar los principios de honradez y lealtad que debe prevalecer en el cumplimiento de las obligaciones del

servidor público, aún después de un año de haberse retirado del empleo, cargo o comisión.

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

De igual forma este precepto tiende a impedir que el servidor público, derivado de su intervención reciba beneficios de tipo económico para él o sus parientes por consanguíneos o por afinidad, no solamente porque no es permisible y tolerable dentro del ejercicio de la noble labor del servicio público, ya que ofende a la sociedad quien en para quien trabaja y de la cual recibe su salario.

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

Dicha hipótesis contempla la participación del servidor público que se vincule con la relación laboral de otro servidor público que pueda significar alguna ventaja o beneficio para él o sus parientes consanguíneos o por afinidad, o por negocios.

“XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley”.

Todos los actos de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, deben estar revestidos de transparencia, dentro de una cultura de

rendición de cuentas, entre los que se encuentra la evolución de su situación patrimonial, registrándose lo anterior mediante la presentación oportuna de las declaraciones de inicio, conclusión y la de modificación patrimonial que se presenta en el mes de mayo, con sus respectivas excepciones de acuerdo con el artículo, que permiten dar continuidad al seguimiento de la evolución patrimonial de los servidores públicos, para garantizar el desempeño honesto y responsable de éstos.

“XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos”. (Infracción grave)

Es imperativo que los servidores públicos no solamente se ajusten al marco normativo que rige su actuar, entre ellas las consagradas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo una de ellas el atender las iniciaciones que se haga por parte de las autoridades en materia administrativa, encargadas de iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades, por lo que generalmente este tipo de solicitudes es con la finalidad de estar reuniendo los elementos correspondientes a fin de investigar, tramitar, sustanciar y resolver este procedimiento.

“XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo”.

Dentro de la relación de subordinación los superiores jerárquicos deben vigilar que sus subordinados se rijan su actuar con base en lo establecido en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

“XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables”.

Esta obligación del servidor público, representa un esfuerzo por parte del legislador para fomentar la cultura de la denuncia a cualquier nivel, ya que en la mayoría de las ocasiones se comenten diversas irregularidades administrativas que deben ser hechas del conocimiento a la autoridad administrativa, no solamente como medida de control, sino para evitar que se continúen cometiendo.

“XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado; (Fracción reformada DOF 30-06-2006) (Infracción grave)

Se contemple no solamente que los servidores públicos proporcionen la información que les requiera la institución que le corresponda la defensa de los derechos humanos, sino además para que le permitan a esta el acceso a los lugares en la cual se encuentren los datos, a fin de que esta autoridad se cerciore plenamente.

“XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el

servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público”.

En materia de adquisiciones de bienes o servicios para la administración se prevén diversos candados a fin de asegurar no solamente las mejores condiciones respecto a dichas contrataciones, sino además que con quien se celebren no tengan la calidad de servidores públicos, o se encuentren impedidos por haber sido sancionados con una inhabilitación, lo anterior a fin de evitar cualquier tipo de ventaja y falta de imparcialidad en el procedimiento para este tipo de compromisos.

“XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten”.

Nuevamente el legislador con la finalidad de fomentar la cultura de la denuncia, se determina proteger a quienes presenten su queja o denuncia, con la finalidad de que no exista alguna repercusión generalmente de tipo laboral o personal en su contra.

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

Con la finalidad de evitar que abuse del puesto que ocupa el servidor público, esta terminantemente prohibido que influya para que otro servidor público

efectúe, retrase u omita realizar alguna cuestión que le competa por sus funciones lo cual implique obtener alguna ventaja o beneficio para el primero, sus parientes consanguíneos o por afinidad.

“XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión”. (Infracción grave)

No puede adquirir bienes inmuebles para él o sus parientes consanguíneos o por afinidad, que puedan incrementar su valor comercial, con motivo de obras o inversiones, en las cuales haya intervenido, durante su adscripción al servicio público y hasta después de un año de su separación.

“XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas”.

Finalmente en esta última fracción como generalmente se realiza se incluyen a todas aquellas irregularidades administrativas contenidas en la normatividad complementaria que rige en el servicio público, siendo muy clara la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respecto a que el incumplimiento de cualquiera de las anteriores fracciones se iniciará el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

3.3 Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.

Procedimiento de acuerdo con la definición de José Ovalle Favela es “una sucesión de actos y hechos que tienen una triple vinculación entre sí, cronológica, en cuanto que tales actos se verifican progresivamente durante determinado tiempo; lógica en razón de que se relacionan entre sí como presupuesto y consecuencias, y teológicas, pues se analiza en razón del fin que se persiguen”.

Para Rafael de Pina es “el conjunto de formalidades o trámites a que esta sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales administrativos y legislativos”.⁴

El procedimiento disciplinario tiene la naturaleza de sumario, lo que significa que esta concebido para substanciarse en forma breve, pero sin sacrificar las garantías mínimas de procedibilidad señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante lo anterior, en ocasiones la gravedad de la conducta del servidor público o la complejidad o complicaciones que se presenten origina que se prolongue más de lo debido.⁵

Asimismo, es de referir que de conformidad con el artículo 109 Constitucional, establece la autonomía del procedimiento administrativo la cual guarda plena independencia con los procedimientos penales y civiles, debido a las características especiales que existen en cada uno de los mismos.

De acuerdo con el artículo 113 Constitucional las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán las obligaciones de estos a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en el desempeño de sus funciones, empleos, cargo o

⁴ ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Ob. Cit., p. 17-18.

⁵ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. “LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES”. Ed. Porrúa, México, 2002, p. 155.

comisiones, además de las sanciones que a las que serán acreedores por los actos u omisiones en que incurran, asimismo, el procedimiento y las autoridades para aplicar dicho ordenamiento.

Con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los Órganos Internos de Control (es la unidad de control administrativo que depende de la Secretaría de la Función Pública, la cual a su vez es la encargada del control de la administración pública Federal, acerca de actos de verificación y/o vigilancia de planes y programas, actuaciones de las unidades administrativas de las dependencias, así como propiamente el actuar de los servidores públicos derivado de los actos administrativos efectuados y sus obligaciones),⁶ de la totalidad de las dependencias y entidades cuentan con facultades para desahogar el procedimiento disciplinario de responsabilidades.

De conformidad con los artículos 66 fracción I y 67, fracción I, número 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, los Titulares de los Órganos Internos de Control y de las Áreas de Responsabilidades son los competentes para instruir el procedimiento administrativo de responsabilidad, para determinar la existencia o inexistencia de la responsabilidad así como de las sanciones a haya lugar imponer.

El penúltimo párrafo del artículo 69 del Reglamento Interior de la Secretaría Función Pública, se establece que podrá concentrarse en un solo servidor público, la función del Titular de las Áreas de Responsabilidades y Quejas, y contará con las facultades propias de cada una de las áreas para el ejercicio de las atribuciones que le confiere el citado ordenamiento.

⁶ LANZ CÁRDENAS José Trinidad. “LA CONTRALORÍA Y EL CONTROL INTERNO EN MÉXICO”. 2ª ed. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 469-470.

Cabe señalar que a falta del Titular del Área de Responsabilidades, es el Titular del Órgano Interno de Control, quien se encargará de tramitar y substanciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Ahora bien, de acuerdo con los artículos 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 67 ,fracción III, numeral I del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, corresponde al Área de Quejas de los Órganos Internos de Control, realizar las investigaciones de las quejas y denuncias formuladas por incumplimiento de las obligaciones de algún servidor público y turnarlas al Área de Responsabilidades, las diligencias e investigaciones practicadas en la que se advierta la existencia de elementos suficientes para iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa e imponer la sanciones aplicables correspondientes, asimismo, es de referir que también podrá determinarse no turnarlo al Área de Responsabilidades por falta de elementos.

La remisión del expediente al Área de Responsabilidades debe constar por escrito signado por el Titular del área que lo remite, y generalmente se integra con los escritos de quejas, denuncias, o informes de auditorias, diligencias y demás actuaciones que sustenten en la presunta responsabilidad.

Luego entonces, es cuando el Área de Responsabilidades determina en el expediente turnado la existencia de elementos suficientes que acrediten la responsabilidad administrativa y con ello dar inicio el procedimiento de responsabilidad administrativa, en caso de considerar de la revisión realizada a las constancias del mismo, la practica de alguna otra diligencia o del acopio de información complementa varias, se realizará su devolución para su debida integración.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos se deriva de actos u omisiones que infrinjan el catálogo de obligaciones que prevé el artículo 8

de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y/o de cualquier otro ordenamiento que regule el servicio público, lo cual implica una afectación a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y por tanto merecedores al procedimiento administrativo regulado en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuyo objetivo es determinar la existencia o inexistencia de alguna de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en caso de acreditarse imponer la sanción administrativa correspondiente, asimismo, es de referir que el ordenamiento aplicable de manera supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es el Código Federal de Procedimientos Civiles, por disposición expresa del artículo 47 de la Ley Federal antes señalada.

Ahora bien, el procedimiento de responsabilidad administrativa debe ser substanciado sólo por quien tiene facultades para instruirlo, así pues en materia de responsabilidad administrativa son legalmente existentes y competentes para substanciar e instruir el procedimiento disciplinario la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control, las Áreas de Responsabilidades.

Cuando el área de quejas determinó turnar al Área de Responsabilidades el expediente por advertir que existen elementos suficientes para presumir la probable comisión de irregularidades administrativas, el Área de Responsabilidades procederá a dictar el inicio del procedimiento administrativo disciplinario respectivo, previa verificación y análisis que se realice de las constancias con que se demuestre la presunta responsabilidad administrativa del servidor o servidores públicos involucrados, sin embargo en casos de que el área de quejas carezca de elementos suficientes para determinar la probable responsabilidad, se emitirá el acuerdo de archivo por falta de elementos.

Con independencia de lo anterior, la áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades en el turno para inicio de procedimiento, la revisión y el análisis general del expediente en su caso devolución para integrar, deberá considerar la posible prescripción de las facultades de la autoridad para imponer la sanciones correspondientes, de tal forma que los casos en los que se encuentre próxima la fecha de prescripción, lastre de auditoría, quejas y responsabilidades, según se trate, deberán trabajar coordinadamente que en integración del expediente para el inicio de procedimiento de responsabilidad administrativa y de esa forma evitar que opere dicha prescripción.

Ahora bien, si el Área de Responsabilidades advirtiera que existen hechos irregulares que pueden ser causa de responsabilidad administrativa y/o servidores involucrados, y que se omitió incluirlos al turnar un asunto, podrá iniciar el procedimiento disciplinario por ello.

No obstante lo anterior cuando el Área de Responsabilidades, considere necesario la remisión del expediente al área de origen, para su debida integración mediará oficio, en el cual se indicarán las diligencias o actuaciones que la autoridad estima convenientes practicar para la debida integración del expediente, o la documentación que fuera necesaria integrar, de igual forma procederá si determina la devolución del expediente por falta de elementos, sin embargo, en esta circunstancia determinara las razones por las cuales se considera que no existen elementos para iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa, para que el área de origen determine lo conducente.

Al haberse determinado la existencia de elementos suficientes respecto de la presunta responsabilidad administrativa a cargo del o de los servidores públicos involucrados, se debe emitir el acuerdo de inicio, en el cual señale el fundamento legal de la autoridad que esta facultada para instruir el procedimiento administrativo, el nombre, cargo del o de los servidores públicos que se sujetan al referido procedimiento, la responsabilidad administrativa que se le imputan, la

instrucción de citar al involucrado conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Resulta indispensable indicar que conforme al artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establece que derivado de la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de la presunta infracciones, será la propia Secretaría de la Función Pública quien podrá instrumentar el procedimiento disciplinario, requiriendo al Contralor Interno o al Titular del Área de Responsabilidades o al de Quejas el envío del expediente respectivo para imponer la sanción respectiva.

La autoridad administrativa que haya determinado iniciar el correspondiente procedimiento de responsabilidades administrativas, podrá hacer uso de la acumulación expedientes cuando existan varios procedimientos de investigación relacionados con él o los servidores públicos involucrados, sobre los mismos hechos o vinculados y que puedan ser resueltos en un solo acto, para lo cual debe verificar si existen procedimientos de responsabilidad administrativa instruidos con anterioridad, respecto a los mismos hechos que dieron origen a los disciplinarios que se encuentren en trámite, para tal efecto, ordenará integrar los autos al expediente de mayor antigüedad, para continuar con su trámite, de acuerdo al artículo 72 del Código Federal de los Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Asimismo, es de referir que las facultades de la autoridad para imponer las sanciones que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé, prescribirán en 3 años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo, y si se trata de infracciones graves el plazo de prescripción será de 5 años, que se contará en los mismos términos, cabe precisar que la prescripción se interrumpe al iniciarse los

procedimientos previstos por la Ley, (esto es con la notificación del citatorio), y en el supuesto de que se haya dejado de actuar en el expediente correspondiente, empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción, hipótesis normativas que se encuentra establecida en el artículo 34 del ordenamiento antes señalado.

Cuando por causas imputables a un servidor público encargado del trámite del procedimiento disciplinario, se produzca la inactividad procesal y con ello se ocasione la prescripción de la facultad de la autoridad para imponer sanciones deberá ser comunicado por quien lo haya detectado a la autoridad competente.

Por otra parte, en caso de fallecimiento o incapacidad mental permanente del involucrado y que se haya comprobado con las constancias que acreditan los hechos de que se trate, corresponderá emitir el acuerdo de improcedencia.

Ahora bien, si previa o posteriormente la emisión del oficio citatorio, con fundamento en el artículo 21, fracción V de la Ley Federal de Responsables Administrativas de los Servidores Públicos, los Titulares de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, de los Órganos Internos de Control y de las Áreas de Responsabilidades, son quienes pueden determinar sobre la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del servidor público involucrado, si así conviniera para la conducción o continuación de las investigaciones en cuyo proveído se deberá indicar que dicha suspensión, no prejuzga sobre la irregularidad administrativa que se atribuye al servidor público y que en el caso de que no resulte responsable de ésta, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirá en el goce de sus derechos y le cubrirá las percepciones que hayan dejado de percibir durante el lapso de la suspensión, lo cual implica que la misma será sin goce de sueldo.

Además la suspensión temporal iniciará desde el momento en que la misma sea notificada al servidor público de manera personal en el domicilio de su adscripción o bien, en el domicilio que hubiesen señalado para oír y recibir notificaciones en la etapa de investigación si fuere el caso, y que cesa cuando así lo resuelva la autoridad que conoce del procedimiento disciplinario o bien al emitir la resolución en el procedimiento.

Asimismo, si la suspensión temporal, se hubiera realizado previo al inicio del procedimiento disciplinario y no fuera necesario continuar durante la substanciación del procedimiento disciplinario, con la suspensión decretada, podrán dejar sin efectos la misma.

Resulta necesario que la autoridad administrativa, verifique en el Registro Público de los Servidores Públicos Sancionados de la Secretaría de la Función Pública, si el servidor público involucrado, ha sido sancionado administrativamente y la sanción impuesta.⁷

La autoridad competente para sustanciar el procedimiento de responsabilidad administrativa, mediante citatorio dirigido al presunto responsable señalará el día, hora y lugar previamente designados, para que tenga verificativo la audiencia señalada en el artículo 21, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el cual se hacen del conocimiento los hechos que se le atribuyen y que constituyen una probable responsabilidad administrativa, con la finalidad de que rinda su declaración respecto a los hechos que se le imputan y que puedan ser constitutivos de responsabilidad administrativa; que podrá realizar las manifestaciones que estime conveniente, así como ofrecer los elementos de prueba que favorezcan a sus intereses y se relacionen con los hechos que se le atribuyen; la mención que en caso de no comparecer personalmente se tendrán por ciertos los actos u

⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", Ed. INAP, México, 2005, p. 48-49.

omisiones que se le imputan; el texto que indique al destinatario que se encuentra su disposición para su consulta, los autos el expediente administrativo respectivo, señalando que dicha consulta la realizar en días y horas hábiles, debiéndose especificar el horario de labores del Órgano Interno de Control, así como que deberá señalar como domicilio para oír y recibir notificaciones en el Distrito Federal o en la entidad en que se ubica el Órgano Interno de Control, apercibiéndolo que en caso de no hacerlo, las subsecuentes notificaciones se practicaran conforme a lo dispuesto por los artículos 305 a 308 y 316 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por consecuencia con la emisión y correspondiente notificación del citatorio se da inicio formalmente al procedimiento de responsabilidad administrativa, y se interrumpe el plazo de prescripción, dándose a conocer de manera fundada y motivada al servidor público la presunta responsabilidad administrativa que se le imputa, cabe señalar que entre la fecha de la notificación y la celebración de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de 5 días ni mayor de 15 días hábiles.

También, se deben enunciar todos los ordenamientos legales que se presumen haber infringido, cuando sean manuales de organización, o cualquier otro tipo de normatividad que rige el servicio público, se deben citar los apartados, puntos e incisos que se infringen; así como la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.⁸

En el supuesto de no ser posible realizar la notificación del citatorio al servidor público involucrado, por diversas circunstancias como el ya no habitar el domicilio y no se contará con datos de otro domicilio, se deben agotar todas las medidas a su alcance para la localización del presunto responsable, debiendo solicitar la colaboración de las instituciones que cuenten con registro de personas (el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios

⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Ob. Cit., p. 49-50.

Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Secretaría de Transportes y Vialidad, la Dirección General de Derechos Humanos de la Dependencia, solo por señalar algunas), para que se sirvan proporcionar los últimos domicilios, que se tengan registrados y en su caso, solicita al titular de la Agencia Federal de Investigación de la Procuraduría General de la República, para que elementos de sanidad administrativa, se aboquen al investigación de los domicilios.

No obstante lo anterior, en caso de no haberse podido localizar el domicilio en el cual notificar al presunto responsable, la autoridad deberá proceder para realizar la notificación a través de edictos o rotulón, en términos de lo dispuesto por los artículos 315 y 116 respectivamente, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En cuanto a las notificaciones vía edictos la autoridad administrativa deberá solicitar a la unidad administrativa competente de la dependencia o entidad, los recursos necesarios para cubrir el costo de los edictos, por lo que en caso de ser manifiesta su imposibilidad para acceder a dicha solicitud, se solicitará sea considerada dicha eventualidad para el ejercicio fiscal siguiente.

Si durante la espera del recurso económico solicitado para la realización de la notificación por el costo, aconteciera la prescripción de las facultades del autoridad para poner las sanciones que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevén, dichas autoridades podrán proceder a dictar el acuerdo de prescripción correspondiente.

Caso contrario, el día, hora y lugar señalados para llevar a cabo la audiencia prevista en el artículo 21, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ante la autoridad competente, y dos testigos de asistencia esta deberá hacer constar en el acta que

se instrumente para tal efecto todas las circunstancias que se susciten durante el desarrollo de la misma, como lo son la asistencia del presunto responsable y de su abogado defensor de ser el caso; los datos de las identificaciones que se presentan; los datos generales del presunto responsable como lo es el nombre completo, registro federal de contribuyentes, edad, estado civil, domicilio para oír y recibir notificaciones, si ha sido sancionado administrativamente, salario percibido en el momento de los hechos que se le atribuyen, su manifestación respecto a la autorización o negativa para que con fundamento en el artículo 39 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sean públicos sus datos personales, etcétera; la declaración que realice el presunto responsable entorno a los hechos que se le imputan; la circunstancia de que con fundamento al artículo 21, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se le concede un plazo de 5 días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen, sin que se tenga que negar la recepción de los elementos de prueba que llegue a presentar en ese momento, sin embargo los mismos la autoridad administrativa se reservará la facultad para acordarlas transcurrido dicho término.

A pesar de que sean varios presuntos responsables, la audiencia podrá llevarse a cabo el mismo día, sin embargo a diferente hora.

Asimismo, es de referir que la audiencia no necesariamente debe llevarse a cabo en la fecha y hora precisadas, ya que la autoridad puede acordar su diferimiento, cuando exista alguna alteración de la salud del presunto responsable que le impida asistir a la diligencia, y que este debidamente acreditada o en el caso de requerir un lapso mayor al otorgado para preparar su defensa, de igual forma se acordará el diferimiento por ser existir mandamiento de otras autoridades requiriendo al presunto responsable para comparecer ante ellas en la misma fecha en que se le citó la autoridad competente que conoce del procedimiento disciplinario, en cuyo caso, deberá exhibirle, las constancias que acrediten el

requerimiento de autoridad diversa así como las constancias que confirmen su asistencia en la diligencia que se instrumenta.

Ahora bien, si el servidor público omite comparecer a la audiencia, a pesar de haber sido debidamente notificado de la misma, la autoridad administrativa que conoce del referido procedimiento de responsabilidad administrativa, hará constar la inasistencia del presunto responsable en el acta que se instrumenta para tal efecto; el señalamiento de que se tienen por ciertos los actos u omisiones que se le imputan, lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 21, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y a fin de no dejarle en estado de indefensión se le concederán él plazo de cinco días hábiles para que involucrado ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes, y dicha actuación se le notificará conforme a derecho proceda, puesto que de actualizarse el supuesto de no haberse señalado domicilio para oír y recibir notificaciones se hará constar que se hace efectivo el apercibimiento señalado en el citatorio con respecto a las notificaciones, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 305 a 308 y 316 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Sin embargo, en caso de que el presunto responsable omitiera comparecer a la audiencia que prevé el artículo 21, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se presenta su escrito de defensa ante la autoridad que conoce del procedimiento disciplinario, en el cual formuló su declaración respecto a los hechos que se le imputan que puedan ser causa de responsabilidad administrativa, la autoridad acordará dicha promoción, y su asistencia por escrito, a fin de no dejarle en estado de indefensión y de igual forma se procederá a realizar la notificación correspondiente, así como se le hará del conocimiento el término para ofrecimiento de pruebas establecido en la fracción I, del artículo 21, del referido ordenamiento jurídico.

Por lo que durante el plazo para ofrecer pruebas que le fue otorgado al presunto responsable, la autoridad procederá a proveer sobre el ofrecimiento, admisión, desahogo o desechamiento de los medios de pruebas, las cuales deberán ajustarse a lo establecido en los artículos 79 al 196 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Desahogadas todas y cada una de las probanzas ofrecidas por el involucrado, la autoridad, ni promoción pendiente de acordar, declarará cerrada la instrucción del procedimiento, y se ordenará se proceda a la emisión de la resolución correspondiente.

La resolución administrativa por lo tanto es el acto declarativo que pone fin al procedimiento administrativo disciplinario, en el cual se determina la existencia o inexistencia de la responsabilidad administrativa y en la cual de ser el caso se impone la sanción respectiva.

A pesar de que la Ley de la materia, no establece requisitos formales que deba cumplir, y tomando en consideración que con la misma se van a producir una afectación en la esfera jurídica del servidor público, es importante que este debidamente fundada y motivada, sin embargo, el artículo 21 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que la misma se dicte dentro de los 45 días hábiles, siguientes a la fecha en que se desahogó la última de las pruebas ofrecidas, plazo que podrá ser ampliado por una sola vez por el mismo periodo justificando dicha circunstancia.

La estructura de la resolución administrativa es la siguiente:

Rubro: se indicará la autoridad que emite la resolución y el número de expediente.

Proemio: señalar el nombre y cargo del involucrado el momento de ocurrir los hechos que se le atribuyen, señalando su registro federal de contribuyentes y homo clave, se contará con ella, así como los motivos por los que se inició en los sedimento disciplinario y la o las acciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que, se estiman presuntamente infringidas para citar al servidor público.

Resultandos: Constituye la reseña de las etapas que integran la investigación del procedimiento de responsabilidad administrativa, expuestos en forma cronológica y sucinta, desde el medio por el que la autoría tuvo conocimiento de las irregularidades hasta el cierre de instrucción.

Considerandos: Parte sustancial de la resolución, en la que se analiza el fondo del asunto, en la que indistintamente como requisitos mínimos debe contener los siguientes aspectos:

Competencia, su finalidad es establecer el autoría que mi que el fallo legalmente le correspondiera conocer y resolver sobre el caso concreto, por lo que deberán señalarse en este apartado todos y cada uno de los artículos en que se funde su existencia y la facultad de la autoría emisora.

Calidad del servidor público, se acredita la calidades servidor público que tiene el sujeto al procedimiento, a efecto de demuestra el investigado al momento de los hechos que se le imputan efectivamente se desempeñaba como servidor público, lo que lo hace sujeto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Análisis del expediente abierto con motivo de la conducta irregular, consiste en realizar el análisis lógico jurídico de las constancias que integran el expediente, para determinar con elementos acreditan los hechos que se atribuyen a servidor público, así como si los mismos resultan irregulares y en su caso, la norma que se

transgrede y la participación del investigado en la comisión de las conductas atribuidas a efecto determinar la ilicitud de las mismas y la responsabilidad del servidor público.

Excepciones y defensas, se analizan los argumentos expresados por el servidor público, como la falta de competencia, prescripción, etcétera, y aquellos con los que el servidor público pretende desvirtuar la imputación que se le hace.

Pruebas, se analizan y valoran todos y cada uno de los elementos probatorios en su caso haya ofrecido servidor público sujeto a sedimento disciplinario.

La autoridad deberá realizar un análisis pormenorizado de los argumentos expuestos por el involucrado y valoran debidamente los que éste haya ofrecido, expresando las razones concretas por las cuales estima, en su caso, que resulten ineficaces para desvirtuar la responsabilidad administrativa que se le atribuye.

Sanción: De haberse establecido existencia de responsabilidad administrativa, se impondrá al o a los servidores públicos que resulten responsables, las sanciones administrativas que proceda, atendiendo para ello los elementos que establece el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a efecto de valorar y fundamentar la individualización y graduación de la sanción.

De igual forma se debe indicar de ser el caso el monto del daño económico, o el lucro o beneficio indebido obtenido que a sido debidamente acreditado y determinado en términos del artículo 113 Constitucional.

Entre las sanciones que aplicables derivadas de un procedimiento administrativo de acuerdo con el artículo 13 de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas y aplicadas de acuerdo con el artículo 16, y consisten en:

La amonestación privada y pública, la primera consiste en la advertencia que le hace el jefe inmediato, al servidor público sancionado de manera verbal, conminándolo a ya no incurrir otra vez más en dicha conducta, no se deja constancia en su expediente personal de la aplicación de la misma, sin embargo en la amonestación pública se deja antecedente por escrito en su expediente personal.

La suspensión del empleo, cargo o comisión la aplica el titular de la dependencia o entidad correspondiente y se impone por un período no menor de tres días ni mayor a un año, sin goce de sueldo.

La destitución del puesto, es el cese del empleo, cargo o comisión que venga desempeñando en la administración pública, también la aplica el titular de la dependencia o entidad correspondiente, y de manera automática se impone en caso de En el caso de infracciones graves.

La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será ejecutada en los términos de la resolución dictada.

Se impone por un periodo de 6 meses a 1 año, cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno.

Cuando exista beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un 1 año hasta 10 años, siempre y cuando no exceda el monto de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y será de 10 a 20 años si excede de dicho monto. Siendo este último plazo aplicable para las conductas graves de los servidores públicos.

Finalmente los puntos resolutivos, la autoridad administrativa expresará de manera concreta las determinaciones a las que se ha arribado en la resolución, ordenando que se notifique la resolución al servidor público, ya sea en el domicilio

señalado para acudir y recibir notificaciones o a través de rotulón, así como las autoridades encargadas del ejecución de la sanción o sanciones impuestas; que la resolución se haga del conocimiento de los Titulares de las Dependencias o Entidades en las que se cometió la irregularidad, aun cuando los involucrados en ofrecer sus servicios en la misma y a los titulares de la dependencias o entidades donde los servidores públicos estén prestando sus servicios al momento dedicarse el fallo, de igual forma se notificará al sistema de administración tributaria en caso de existir sanciones de carácter económico ocasionadas por haberse determinado y acreditado un daño o beneficio económico obtenido por el servidor público involucrado; que se ordene inscribir la sanción impuesta en el Registro de Servidores Públicos Sancionados de la Secretaría de la Función Pública.

Resulta necesario que se realice primeramente la notificación al servidor público involucrado, y después a las autoridades competentes para que ejecuten la sanción o sanciones impuestas, por lo que las constancias que acrediten la notificación deberán ser integradas a los autos del expediente en que se actúe de conformidad con lo que disponen los artículos 305 a 308 y 316 del código federal de procedimientos civiles, que aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para la imposición y ejecución de la sanción administrativa, la autoridad estará a lo dispuesto en los artículos 13, 14 y 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de igual forma se integraran las constancias que así lo demuestren, las que invariablemente se deben solicitar para que obren en el expediente respectivo.

En caso de incumplimiento por parte de las autoridades encargadas de aplicar las sanciones, se dará cuenta de ello al Área de Quejas del Órgano Interno de Control, para que se determine el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa en contra del servidor o servidores públicos involucrados.

El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que los servidores públicos que resulten responsables podrán optar, por interponer en contra de la resolución dictada, los medios de defensa que el dispositivo legal invocado prevé, es decir, el recurso de revocación o bien el juicio de nulidad.

Generalmente el servidor público, impugna la resolución de la autoridad sancionadora directamente ante el Tribunal de la Federación, sin embargo hay quienes, con la esperanza de que el órgano sancionador vuelva sobre sus pasos, modifique la resolución en su beneficio, a través del recurso de revocación.⁹

El recurso de revocación de acuerdo con el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, deberá imponerse dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución.

Respecto al recurso de revocación, las autoridades que conocen del mismo son los Titulares de los Órganos Internos de Control y de las Áreas de Responsabilidades, deberán cuidar que los recursos de revocación Intel puestos, se tienen debidamente, en la forma y términos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la admisión y trámite del recurso, se observará lo establecido en los artículos 26 y 27 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, poniendo especial atención en que la resolución que recaiga al mismo y, su correspondiente notificación, se lleven a cabo dentro del plazo previsto por la fracción III del numeral 26 antes señalado.

En los casos en que servidor público recurrente solicitará la suspensión de la ejecución de la sanción impuesta y lo conducentes y a concederla, tal

⁹ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. “LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES”. Ed. Porrúa, México, 2002, p. 169.

determinación deberá notificarse al titular de la dependencia o entidad en que este esté prestando sus servicios el promovente. La cual se concederá si no se encuentra en la hipótesis establecida en el artículo 28, último párrafo, de la Ley Federal de Responsables Administrativas de los Servidores Públicos, que establece que no procederá la suspensión del ejecución de las resoluciones administrativas, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia.

Ahora bien, la resolución que recaiga al recurso de revocación, podrá confirmar la resolución impugnada, revocar el fallo impugnado o modificar la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo delimitar y aclarar los mismos.

Cuando el sentido de la resolución al recurso de revocación, sea el de confirmar el fallo impugnado y se hubiese concedido la suspensión del ejecución de la sanción impuesta, durante la tramitación de dicho medio de impugnación, se deberá notificar al titular de la dependencia o entidad de dicho fallo y se hará hincapié en que la suspensión concebida han quedado sin efectos.

Sin embargo si la resolución al recurso de revocación tiene como efecto revocar el fallo impugnado, se dará cuenta también al Titular de la dependencia o entidad en la que el involucrado esté prestando sus servicios, para que, previa instrucción del Órgano Interno de Control, aquél sea restituido en el goce de los derechos de que hubiese sido privado con motivo de la ejecución de la sanción que dio lugar al recurso de revocación.

Con relación al Juicio de Nulidad que interponga el servidor público que resulten responsables, la autoridad demandada deberá cuidar que dichos juicios se atiendan debidamente, contestando la demanda correspondiente acorde con las hipótesis del Título II, Capítulo II, de la Ley Federal de Procedimiento Contenciosos Administrativo, cumpliendo en sus términos, los requerimientos que

las Salas del conocimiento del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, les formulen durante la tramitación de dichos juicios.

Asimismo, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conocen del juicio, podrán otorgar la suspensión provisional de la ejecución de las sanciones impuestas, las autoridades demandadas expresarán a aquellas las razones y motivos por los que consideran la improcedencia de otorgar la medida cautelar y deberán proceder de inmediato y en los términos señalados por las Salas del conocimiento para dar cumplimiento de la suspensión referida.

Ahora bien, cuando la Sala que conozca del Juicio de Nulidad, haya declarado en su sentencia la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada o bien, la nulidad para efectos y la autoridad responsable de la misma haya determinado no interponer recurso de revisión en su contra, o habiéndolo interpuesto, se haya confirmado la declaratoria de nulidad, se deberá proceder, dentro del plazo previsto por el artículo 52, fracción V, inciso c), párrafo segundo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al cumplimiento de la sentencia dictada, en los términos que en ésta se establezcan.

No obstante lo anterior, la autoridad administrativa cuenta el Juicio de Amparo y el Recurso de Revisión, los cuales resultan procedentes cuando el juicio de nulidad no fuere favorable a la autoridad administrativa de la resolución impugnada y se estimara que las Salas del conocimiento no tomaron en consideración al emitir la sentencia, las argumentaciones y pruebas ofrecidas por la autoridad demandada, o realizaron una valoración en forma incorrecta, cuya interposición corresponderá a la Unidad Administrativa encargada de la defensa jurídica, respetando la forma y plazos establecidos en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

A pesar de ello, si el servidor público sancionado interpusiera juicio de amparo en contra de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, en las cuales se haya confirmado la validez y legalidad de la resolución que impugnó, la autoridad administrativa en su carácter de tercero perjudicado debe presentar sus alegatos expresando las razones por las que considera que el sentido de la sentencia emitida por la Sala fue dictado conforme a derecho.¹⁰

¹⁰ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. Ob. Cit., p. 159- 172.

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INCORPORACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

4.1 Aspectos sustantivos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, (en México).

4.1.1 Origen y contenido de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Con la publicación en el Diario Oficial Federal de la adición al artículo 113 de la Constitución Política, el 14 de junio de 2002, la cual establece:

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

Asimismo, los artículos transitorios de la reforma establecen, además que la misma entrará en vigor el 1° de enero de 2004, además que tanto la Federación, las entidades federativas y los municipios deberán, ajustar su legislación para proveer a su observancia, así como para prever en sus respectivos presupuestos las partidas necesarias para hacer frente a esta nueva responsabilidad patrimonial, cabe señalar que dicha reforma dio origen a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Uno de los aspectos que se reflexionaron para promover su inserción en nuestro sistema jurídico, fue el hecho de que resulta innegable que el estado a través de la Administración Pública a consecuencia de su actuar puede causar diversos daños al particular, ya sea por las acciones que realiza o por las que deja de hacer.

El daño puede ser causado por cualquiera de las dependencias, órganos, institutos, y demás áreas que integran la administración pública, ya sea por cualquiera de sus actividades legislativas, judiciales o administrativas.

No obstante lo anterior, la ausencia, falta, deficiencia o negligencia de algún tipo de servicio público como lo es el agua, luz, drenaje o de bacheo, sólo por señalar algunos, puede existir algún daño en el patrimonio de los gobernados.

Luego entonces, en razón de ello la incógnita a resolver es si el particular deba soportar el daño ocasionado en su patrimonio por el Estado a través de la Administración Pública, o debe solicitar el resarcimiento de los daños sufridos.

De acuerdo con el principio romano contenido en la Lex Aquilia, la cual se basaba en que la persona que provocara un daño estaba obligado a restablecerlo, por consecuencia, es por ello que el Estado como persona de Derecho, no debe estar exento de dicha obligación o disfrutar de un trato especial.

Es por ello que entre las innumerables críticas para esta responsabilidad, se encuentra el que el presupuesto público no será suficiente para cubrir todas las indemnizaciones con motivo de los daños y perjuicios causados por la deficiente, indebida, negligente u otra forma irregular del actuar de la administración pública, toda vez que el Estado en primer lugar se niega a aceptar no solamente que su actuar sea objeto de reproches sino que además que por el mismo se ocasionen daños a los gobernados.

Con motivo de esta máxima y tras una larga discusión se determinó adicionar el artículo 113 Constitucional con un segundo párrafo, a fin de establecer la responsabilidad patrimonial del Estado únicamente por la actividad administrativa que cause daños y perjuicios en los bienes o derechos de los particulares, la cual tendrá como cualidades el ser objetiva y directa, reforma que se publicó el 14 de junio de 2002, en el Diario Oficial de la Federación, y se determinó que entraría en vigor el 1

de enero de 2004, y que dio origen a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el ordenamiento reglamentario en materia de responsabilidad patrimonial, el cual entró en vigor el 1 de enero del 2005.¹

Como antecedentes de esta figura jurídica, encontramos un régimen en el cual la responsabilidad era subjetiva e indirecta con respecto al Estado, el cual estaba regulado en el Código Civil Federal, y en el cual por principio se debía demandar al servidor público responsable, y hasta haber individualizado su culpa y acreditado su imposibilidad para realizar el pago, era que se estaba en posibilidad de reclamar al Estado la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, es decir, no se podía directamente reclamar al Estado.

Asimismo, hasta antes de ser derogado el 31 de diciembre de 2004, el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establecía lo siguiente:

“Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o al cualquier otra.

Lo anterior, sin perjuicio de que el particular acuda directamente ante la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión para que éstas resuelvan lo conducente.

¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS", Ed. Porrúa, México, 2005, Pág. 5-26

Si la dependencia o entidad determina que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expedidas, a su elección, las vías jurisdiccionales correspondientes.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en la que se proponga la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

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

Sin embargo, a pesar de que se introducía el término “directamente”, todavía no podía aún ser considerada la responsabilidad del Estado como directa, toda vez que primero se necesitaba realizar la reclamación en contra del servidor público involucrado, para después iniciar el procedimiento administrativo disciplinario establecido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y solamente después de haberse determinado la existencia de la responsabilidad administrativa, era posible acudir a la dependencia o entidad de la adscripción del sancionado, a fin de que se determinará el pago correspondiente, para que posteriormente repitiera el Estado el pago al servidor público, por lo que prevalecía el régimen de responsabilidad solidaria, siendo optativo el realizar la solicitud ante el servidor público o de la dependencia de este para presentar su reclamación.²

De acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se determinó en su Transitorio TERCERO, derogar el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, el cual establecía lo siguiente:

² Cámara de Senadores, Iniciativa con Proyecto de Ley Federal de Responsabilidad del Estado, año tercero, primer período ordinario, 24 septiembre de 2002, sección primera, número 278, Págs. 1-5

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

Por consiguiente, la regulación tradicional en esta materia consignaba la responsabilidad patrimonial del Estado como una responsabilidad de carácter subsidiario, y únicamente por excepción, como una obligación solidaria.

Por lo que al ser de manera subsidiaria la responsabilidad patrimonial del Estado, se obligaba al particular afectado a demandar en primer lugar al servidor público causante del daño, y de haberse demostrado que éste no tenía bienes o no los suficientes para responder de los daños, podía entonces demandar al Estado.

Ahora bien, la solidaridad, es una especie de la figura de la mancomunidad caracterizada por la circunstancia de que dos o más deudores queden obligados a responder, cada uno por sí, en su totalidad, de la prestación debida, luego entonces, dicha disposición civil sólo aplicaba para los casos en que el daño se hubiera generado por actos ilícitos dolosos, es decir, por excepción, lo que ponía de manifiesto que por regla general la responsabilidad patrimonial del Estado fuera como se ha señalado subsidiaria y por excepción, solidaria.

De lo que se concluye que a efecto de evitar la duplicidad de sistemas diversos que se contraponen tanto conceptual como operativamente, se precisó suprimir el régimen de responsabilidad de naturaleza indirecta y subjetiva del Estado, regulada por el Derecho Común, así como el sistema de responsabilidad de los servidores públicos previsto en la ley de la materia, ya que dicha responsabilidad quedaría subsumida en la objetiva y directa del Estado. Además, con las medidas apuntadas,

se estaba resolviendo el problema de la doble jurisdicción que se originaba en el sistema jurídico vigente hasta ese entonces, ya que existían dos vías la civil como la administrativa para resolver los conflictos que se presentaban con motivo de la responsabilidad administrativa-económica de los servidores públicos, para unificar un solo sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas controversias derivadas de su actividad administrativa se van a resolver exclusivamente en la vía contencioso administrativa.

Por otra parte con la reforma que aquí se comenta, modificó la responsabilidad patrimonial del Estado de subjetiva en objetiva, para lo cual de acuerdo al concepto de responsabilidad objetiva que se establece del artículo 1913 del Código Civil Federal:

“Artículo 1913.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosos por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

En consecuencia del citado artículo se desprende que la responsabilidad objetiva es aquélla que no se tiene el deber de soportar, de manera que en este nuevo régimen de responsabilidad patrimonial, para tener derecho a una indemnización por su causa, no se necesita comprobar la culpa, ni el dolo, la falta de cuidado, así como la impericia del sujeto que produjo u originó el daño, toda vez que es suficiente el nexo de causalidad existente entre la acción administrativa y el daño sufrido.

Lo anterior, en virtud de que de conformidad con lo establecido en el artículo 1913 del Código Civil Federal, dicha responsabilidad puede provenir tanto de actos lícitos, como de ilícitos, siendo la singularidad fundamental entre el viejo y el nuevo

sistema el primero establecer la identidad del servidor público que hubiera generado el daño al particular.³

La referida reforma busca colocar a México como uno de los sistemas de responsabilidad extracontractual del Estado más dádivosos y lujosos del mundo, que ni siquiera países con una mejor economía que el nuestro lo tiene, por lo que el contraste no solamente resulta demasiado ostentoso,⁴ ya que es evidente que existen necesidades que aún no logra completamente atender en los rubros de seguridad, educación, empleo, salud, sólo por mencionar algunos.

Existe la firme creencia que el atraso que prevalecía en nuestro sistema jurídico en materia de responsabilidad patrimonial ya fue superado, toda vez que con el establecimiento de esta una nueva garantía el patrimonio de los gobernados será protegido, sin embargo, exclusivamente por la actividad administrativa irregular del Estado, por la cual va a realizar la indemnización por los daños y perjuicios que se ocasionen al patrimonio de estos, además que se podrá elevar la calidad en el servicio de los servidores públicos.

De manera que dicha reforma algunos la consideran como una incorporación de una nueva garantía constitucional en nuestra Ley Suprema mediante la adición de un segundo párrafo al artículo 113, a pesar de no estar dentro de las señaladas en el Capítulo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permitirá desarrollar un sistema de responsabilidad general, objetiva, directa y ponderada del Estado, en mérito del cual se reconozca la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y al mismo tiempo impulsar la eficacia y el control de las actividades estatales en su conjunto.

³<http://www.scjn.gob.mx/NRrdonlyres/DAFD4E72-31D1-461A-B466-4A84807BFD700DELGADODURAN.pdf> LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO (Análisis de la reforma al artículo 113 de la Constitución Federal de 14 de junio del 2002), (consulta realizada el 2 de enero de 2009).

⁴ MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos. “LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO”, ed. Porrúa, México, 2004, Pág. 3.

Como antecedentes de esta figura jurídica, encontramos un régimen en el cual la responsabilidad era subjetiva e indirecta con respecto al Estado, el cual estaba regulado en el Código Civil Federal, y en el cual por principio se debía demandar al servidor público responsable, y hasta haber individualizado su culpa y acreditado su imposibilidad para realizar el pago, era que se estaba en posibilidad de reclamar al Estado la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, es decir, no se podía directamente reclamar al Estado.

Asimismo, el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, hasta antes de ser derogado el 31 de diciembre de 2004 establecía:

“Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o al cualquier otra.

*Lo anterior, sin perjuicio de que el particular acuda **directamente** ante la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión para que éstas resuelvan lo conducente.*

Si la dependencia o entidad determina que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expedidas, a su elección, las vías jurisdiccionales correspondientes.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en la que se

proponga la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

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

Sin embargo, a pesar de que en el entonces vigente artículo 33 del citado ordenamiento jurídico, se introducía la palabra “directamente”, no por ello se debía considerar que la responsabilidad del Estado era directa, toda vez que primero se necesitaba realizar la reclamación en contra del servidor público involucrado, para después iniciar el procedimiento administrativo disciplinario establecido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y solamente después de haberse determinado la existencia de la responsabilidad administrativa, era posible acudir a la dependencia o entidad de la adscripción del sancionado, a fin de que se determinará el pago correspondiente, para que posteriormente repitiera el Estado el pago al servidor público, por lo que prevalecía el régimen de responsabilidad solidaria, siendo optativo el realizar la solicitud ante el servidor público o de la dependencia de este para presentar su reclamación.

Cabe señalar que, en un sistema de responsabilidad directa del Estado, es irrelevante tomar en consideración el actuar del servidor público ya sea lícito o ilícito, en virtud de que es el Estado el único que responde ante el particular para realizar el pago de la indemnización que corresponda por el daño que se le haya ocasionado, pudiendo posteriormente el Estado exigir el pago al servidor público que lo haya causado.

Sin embargo, solamente los daños que sean evaluables económicamente y provengan de la actividad administrativa del Estado expresada en forma de actos administrativos o hechos materiales, serán susceptibles de ser reparados aún cuando sean de carácter material, personal, derivados de la muerte de una persona o

resultado de algún tipo de lesión física o moral, sin embargo, se excluyen los daños causados por las funciones y actos materialmente administrativos que realicen los órganos legislativo y judicial.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado consta de 35 artículos y se encuentra dividida en 5 capítulos.⁵

Cabe señalar que el modelo para establecer el régimen de la responsabilidad patrimonial el Estado, que actualmente en México se ha instaurado ha sido tomado del que actualmente rige en España, el cual ha ocasionado muchos problemas en aquella nación, principalmente por lo que hace al pago por los daños causados, toda vez que tiene como principio de que nadie debe soportar mayores cargas de las que normalmente le correspondan al ciudadano común y corriente.⁶

Debido a la exagerada intervención del Estado en la vida cotidiana de los gobernados, se provocan los daños y perjuicios en su patrimonio, razón por la cual estos no se encuentran obligados jurídicamente, para aceptar el daño que sufran por la actividad administrativa del Estado, por ser antijurídico y violatorio a los principios de equidad, bien común e igualdad, por lo que el Estado debe repararlo.

Al respecto se ha estimado pertinente limitar, la responsabilidad del Estado solamente a la actividad administrativa irregular, toda vez que aún no se acepta del todo que el Estado sea responsable de los daños y perjuicios que por su actuar ocasione a los gobernados a pesar de estar dentro de los estándares medios de los servicios públicos, es decir, por su actividad administrativa regular o normal, y solamente hasta ver la operatividad de la responsabilidad patrimonial del Estado, se amplíe para abarcar su actividad lesiva de carácter regular.

⁵ Cámara de Senadores, Iniciativa con Proyecto de Ley Federal de Responsabilidad del Estado, año tercero, primer período ordinario, 24 septiembre de 2002, sección primera, número 278, Págs. 4-8

⁶<http://www.scjn.gob.mx/NRrdonlyres/DAFD4E72-31D1-461A-B466-4A84807BFD700DELGADODURAN.pdf>
LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO (Análisis de la reforma al artículo 113 de la Constitución Federal de 14 de junio del 2002), (consulta realizada el 2 de enero de 2009).

En la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial se establece con respecto a la responsabilidad directa esta: *“Será directa, en virtud de que la Administración no responderá subsidiariamente por el servidor público relacionado con el daño, sino que podrá exigirse al Estado, de manera inmediata, la reparación del mismo; por supuesto, dejando a salvo el derecho de repetición en contra del funcionario por parte de la autoridad”*, asimismo, se aclara que la responsabilidad objetiva, será independiente de la responsabilidad subjetiva, pues *“no dependerá de un actuar doloso o ilegal de un funcionario en particular”*.

Siendo por demás contrario a dicha figura jurídica dicha noción toda vez que, esto se aleja de la esencia de la figura de la responsabilidad objetiva es un alejamiento del verdadero propósito constitucional, ya que únicamente se enfoca a la ilicitud como única causa de generación de responsabilidad, y esta situación esta proliferando al interior de los ordenamientos jurídicos de manera paulatina, un claro ejemplo de ello es el artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal que establece:

“Los daños que se causen a los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar”.

De manera que invariablemente que cuando el Estado cause algún daño deberá ser por su actividad irregular, y será este tipo de actividad la que se considerará para realizar la indemnización correspondiente, en virtud de que, no puede calificarse para el pago la actividad administrativa regular que cause daños a los particulares.

En consecuencia, la responsabilidad objetiva derivada de la actividad administrativa irregular dentro del sistema de responsabilidad patrimonial consiste en haber padecido un daño, que no se tenía obligación jurídica de soportar, y genera la obligación de indemnizar por parte del Estado, ya que el mismo resulta violatorio a la

garantía a la integridad patrimonial de los individuos establecida en el artículo 113, segundo párrafo Constitucional, por lo tanto la licitud o ilicitud de la conducta del servidor público, resulta relevante para la responsabilidad administrativa, sin embargo, no es importante para la configuración de la responsabilidad objetiva del Estado.

Por lo que se determinó necesario que las entidades federativas expidieran leyes secundarias en materia de responsabilidad patrimonial, a fin de regular cuidadosamente este nuevo régimen de responsabilidad del Estado.⁷

4.1.2 Principales problemas dogmáticos y prácticos que plantea.

Destaca de sobre manera el que el Estado intente cambiar a un nuevo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, el cual presenta diversas interrogantes como: 1) la precisión de cuándo un daño es resarcible; 2) quiénes son los sujetos de la ley; 3) cuáles son las excepciones de la obligación indemnizatoria; 4) qué límites de responsabilidad son necesarios; 5) en qué consiste la reparación; 6) cómo debe calcularse la indemnización debida y ante quién o quiénes debe reclamarse; 7) cuál es el procedimiento de reclamación; 8) cómo se prueba la responsabilidad por parte del reclamante; 9) qué elementos debe contener la resolución respectiva; 10) cuáles son las reglas de prescripción; 11) ante quién se impugna una resolución que niegue la indemnización, o que, por su monto, no satisfaga al reclamante; 11) cómo se resuelven los casos de concurrencia en la irrogación del daño resarcible; 12) bajo qué circunstancia es posible iniciar un procedimiento de recuperación de lo pagado por el Estado contra un servidor público determinado, qué disposiciones normativas deben derogarse a partir de la entrada en vigor de la ley secundaria respectiva, entre otras.⁸

El principal problema es el que actualmente en México no existe la cultura y presupuesto suficiente para determinar rotundamente que por la actividad

⁷ Ob. Cit. Págs. 1-20.

⁸ Idem.

administrativa del Estado deba responder, aun en aquellos casos en que nada haya que reprochar.

De manera que no se va a responder tanto en los casos en que los servicios públicos funcionan mal o bien.

La responsabilidad patrimonial del Estado tiene como propósito efectuar una redistribución de las cargas públicas, una función que constituye reintegrar el patrimonio de un sujeto cuando la actividad administrativa sea irregular, en virtud de que no exista justificación jurídica para legitimar el daño ocasionado.

Lo anterior se puede resumir en la siguiente formula: Función administrativa irregular + Cause daño + No identificable responsable = Responsabilidad del Estado

Luego entonces la responsabilidad objetiva no existe cuando haya deber jurídico de soportar, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

De manera que la responsabilidad objetiva del estado, no requiere probar la culpa del servidor público pero si las siguientes condiciones: actividad administrativa irregular, daño o perjuicio causado (real y directo), nexo causal (valorativo y discrecional), no concurren eximentes artículos 3 y 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

4.1.3 Responsabilidad objetiva y actividad administrativa irregular.

Hasta antes de la reforma constitucional al artículo 113, exigir tanto a la Federación, como a los Estados y/o Municipios alguna responsabilidad era casi imposible, por lo que actualmente existe el reconocimiento expreso del derecho de los particulares a exigir este tipo de responsabilidades.

La importancia de prever una responsabilidad de carácter objetiva y directa a cargo del Estado, es de suma trascendencia, toda vez que en la responsabilidad objetiva un sujeto, es siempre responsable de las consecuencias perjudiciales de los actos que ejecuta, aun cuando obre lícitamente y haya tomado todas las

precauciones posibles para no causar daños, por lo que el afectado solamente tendría que demostrar el daño o perjuicio ocasionado, y la relación de causa a efecto entre ese daño o perjuicio y el hecho en cuestión, para obtener la reparación del mismo.

La justificación racional de esta doctrina es que dentro de la actividad normal de las personas se requiere de otras personas o de instrumentos para realizar sus actividades, lo cual trae aparejado una serie de riesgos, esto es la amenaza para que se ocasione un daño, por lo que de presentarse determinado accidente, determina que el mismo deriva del riesgo creado, por lo cual la persona que origina este es responsable.

Sin embargo, la trasgresión a una norma no se presenta al ocurrir el mismo, sino porque se crea el riesgo por parte de la persona

Bajo esta tesitura, del artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece:

"La presente ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta ley y las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

Para los efectos de esta ley se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño nos bienes y derechos de los particulares que no tengan obligación jurídica de soportar, en virtud de que no existir fundamento legal o cause jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate", (el subrayado es propio).

De manera que hay una evidente contradicción, en el mismo, toda vez que se considera que la indemnización que tienen los particulares lo será por los daños que sufren en sus bienes y derechos producto de la “actividad administrativa irregular del estado”, a pesar que se determine que la responsabilidad del Estado será objetiva y directa.

Dicha contradicción obedece a que dentro de la discusión del proyecto de iniciativa de esta Ley, existieron dos vertientes la que se proponía que se estableciera que sin importar la licitud o ilicitud de la actividad del Estado este debía responder y la otra que planteaba que solamente el Estado debía responder por los daños producidos por la actividad ilícita.

De manera que, si se toma en consideración que la responsabilidad objetiva no considera la ilicitud para determinarla, toda vez que es suficiente que el daño se haya debido a la persona para que se actualice la obligación de indemnizar, de manera que para que nazca la reparación del daño no se necesita de que exista la intensión o imprudencia en el daño, ya que únicamente se deberá acreditar la existencia del daño, así como la relación de causa a efecto, siendo dicha responsabilidad contemplada por el artículo 1913 del Código Civil Federal, y como se advierte del mismo se desprende que se deriva de la peligrosidad de las cosas.

Luego entonces, a pesar de que en el artículo 113, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se incorpore la responsabilidad objetiva, no existe la justificación para determinar que la labor del Estado en cualquiera de sus aspectos sea peligrosa o que todas se encuentren dentro de las que se refieren en el artículo 1913, ya que en dichos ordenamientos jurídicos se estableció la actividad administrativa irregular y no se contempló la actividad administrativa regular.

Por lo que resulta a todas luces evidente que en México se estableció un régimen en el cual el Estado solamente responderá por su actividad administrativa ilícita, anormal o irregular, de manera que el calificativo de responsabilidad objetiva que se emplea tanto en la Constitución Política como en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado será para las actividades riesgosas que pueda desarrollar el Estado, como lo establece el artículo 1913 del Código Civil Federal.

De manera que en el supuesto de ocasionarse algún daño producto de la actividad regular a los particulares, estos tendrán que soportarlo y no dará lugar a indemnización alguna.

Consecuentemente, se restringió que el Estado tuviera que responder por los daños que se provocaran por su actividad regular o normal aun y cuando se hayan cumplido con los estándares medios de los servicios públicos.⁹

Por otro lado, en el citado texto del artículo 113 segundo párrafo Constitucional, se estableció además el concepto de actividad administrativa irregular, por lo que a fin de poder entender la noción, primeramente es de señalar que debe entenderse por actividad administrativa y por actividad irregular.

La actividad administrativa, desde su acepción mas restringida puede ser entendida como la desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, de manera que se excluye aquella responsabilidad producida por los Poderes Judicial y Legislativo, así como la de los órganos constitucionales autónomos.¹⁰

⁹ MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos. “LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO”, ed. Porrúa, México, 2004, Págs. 26, 27, 28, 29, 30, 33, 34.

¹⁰ ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que

Únicamente se encuentran 4 señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tribunales Agrarios, (27, Fracción XIX), el Banco Central, (28, Párrafos Sexto y Séptimo), el Instituto Federal Electoral, (41, Fracción III), y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, (102, Apartado B).

Asimismo, se puede concebir desde una percepción más amplia, la cual consiste en la actividad materialmente administrativa. Con esta acepción sólo quedaría fuera la responsabilidad derivada del llamado “error judicial” y la que genera específicamente la actividad relacionada con el dictado de las leyes.

De manera que el acto administrativo es uno de los instrumentos de los que se vale la administración pública para llevar a cabo sus Políticas, Programas, Proyectos y Fines encomendados al Estado, los cuales se encuentran establecidos en la propia Constitución o en las leyes en que se establecen.

Al respecto el profesor español Eduardo García de Enterría, de manera acertada refiere que es el *“acto jurídico de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo dictado por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”*.¹¹

Lo anterior es de referir ya que el hecho de que se haga alusión a la actividad administrativa irregular del Estado, es porque se trata de una excepción a la regla general, la cual no esta exenta de presentarse.

ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

¹¹ TRON PETIT, Jean Claude, y ORTIZ REYES, Gabriel. “LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS”, ed. Porrúa, México, 2005, Págs. 59 y 80.

No se utiliza en el texto constitucional el concepto de actividad irregular, como sinónimo de actividad ilícita, sino como la obligación esencial de reparar los daños ocasionados por el Estado al particular que no tenga la obligación jurídica de soportar, sin embargo, la ilicitud y el daño, toda vez que son elementos de la responsabilidad subjetiva, es por ello que se empleo la voz irregular a fin de evitar caer nuevamente en el antiguo régimen que se contemplaba antes de este nuevo régimen.

En consecuencia, en el artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se determinó entender por actividad administrativa irregular: *“aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tenga la obligación jurídica de soportar”*, de manera que si la obligación impuesta deriva de algún ordenamiento jurídico, de ejecuciones de carácter administrativo (crédito fiscal) o judicial (sentencia), el daño o perjuicio causado sería jurídicamente válido, es decir, esta circunstancia es la que la identifica pues en caso de que no existan causas de justificación que legitimen tales afectaciones en el patrimonio de los particulares, no se actualiza, y por consecuencia tampoco la justificación para realizar la indemnización correspondiente.

De lo anterior se desprende que la actividad administrativa a que se refiere en la reforma al artículo 113 Constitucional, será toda la actividad materialmente administrativa, por lo que esta expresión incluye, además de las actividades administrativas del Poder Ejecutivo, las del Poder Judicial y las del Legislativo, así como aquellas que realicen los Órganos Constitucionales Autónomos.

Luego entonces, no obstante que de acuerdo a los principios jurídicos cualquier irregularidad consignada en una norma jurídica no es otra cosa que lo que se conoce como ilegalidad, siendo el término irregular consagrado en el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal, de acuerdo con la exposición de motivos de la reforma a dicho ordenamiento, se determinó que esta abarca un concepto más amplio, que se diferencia de la ilicitud en un grado de género a especie, siendo la irregularidad el género y la ilicitud una de sus especies, sin

embargo, pese a ello no existe aún algún consenso respecto a dicha aclaración, pues a simple vista en dicho párrafo existe la inserción de conceptos totalmente antagónicos siendo estos, responsabilidad objetiva y por el otro irregular, por lo que hace imposible la interpretación de la responsabilidad patrimonial de esa manera, lo anterior por la falta de técnica en como fue redactado el citado texto Constitucional.

Lo anterior es de referir en virtud de que, la interpretación literal respecto a que la responsabilidad patrimonial del Estado se actualiza y procede por los daños derivados de la actividad irregular por conducto de sus servidores públicos, es tanto como afirmar que la responsabilidad no puede ser considerada objetiva, puesto que esta característica se refiere a que no interesa si se ocasionó el daño de manera lícita o ilícita, en consecuencia no puede afirmarse que irregular e ilícito significan lo mismo, ya que entonces la responsabilidad patrimonial del Estado pertenecería a la llamada responsabilidad indirecta y no objetiva.

De acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el artículo 1, párrafo segundo, se establece que por actividad administrativa irregular debe entenderse “aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa de justificación para legitimar el daño de que se trate”.

Luego entonces, de llegarse a establecer que irregular es igual a ilegal, el Estado no respondería, por daños derivados de la ejecución de obras públicas, así como los que tengan como finalidad contener disturbios públicos, ya que en ninguno de estos supuestos se trata de daños ocasionados por actos ilícitos, sino simplemente de actos irregulares.

Por lo que evidentemente la responsabilidad patrimonial del Estado no se trata de un vía a través de la cual se pueda solicitar la indemnización de daños causados por actos irregulares ocasionados por el Estado, ya que prescinde de tomar en

consideración a la culpa o la actuación ilícita del agente que haya generado el mismo.

12

Bajo esta tesis, es de referir que al haber sujetado la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado a un solo supuesto de imputabilidad, es decir a la actividad administrativa irregular, se desnaturalizó dicha institución jurídica, ya que podría llegarse a equiparar a la responsabilidad subjetiva, y por consecuencia no habría sido necesario elevar a rango constitucional la misma, toda vez que al no ser solamente la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado el único ordenamiento legal encargado de reglamentar este nuevo régimen de responsabilidad del Estado, toda vez que aparte se incluye a otras tres disposiciones legales, como la Ley de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación y el Código Civil Federal, asimismo se incluyen los principios generales de Derecho, como lo establece el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, luego entonces, resulta evidente que la ley secundaria resulta insuficiente para regularlo.

De igual forma las entidades federativas y los municipios, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, serán quienes deban expedir las conducentes leyes en materia de responsabilidad patrimonial del Estado o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, para dar cumplimiento al mandato del artículo 113 Constitucional, siendo la razón por la cual la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, entró en vigor hasta el día 1 de enero de 2004, con la finalidad de permitir que los órganos legislativos federales y locales tuvieran tiempo suficiente para adecuar sus normas.

Sin embargo, no hay que olvidar que la actividad administrativa no solamente es material sino también formal de la actividad administrativa, por lo que existen actos reglamentados, actos expropiatorios, sancionatorios, de fomento, luego entonces,

¹² <http://www.scjn.gob.mx/NR/onlyres/DAFD4E72-31D1-461A-B466-4A84807BFD700DELGADODURAN.pdf> LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO (Análisis de la reforma al artículo 113 de la Constitución Federal de 14 de junio del 2002), (consulta realizada el 2 de enero de 2009).

para determinar cuando se va a estar ante la actividad administrativa irregular, resultaría básicamente tener de manera reglada no solamente las peculiaridades de estos actos de autoridad, sino además se debe contar con normas o estándares de calidad, en la que se indique como tiene que ser la conducta de la autoridad o del propio servicio, para materializar esta hipótesis basta ejemplificarlo de la siguiente manera:

Una persona va conduciendo su automóvil y al dar la vuelta en una calle, se encuentra con una coladera abierta, provocando daños materiales a su vehículo, ¿era normal o irregular que estuviera abierta la coladera?, muchos señalaran tal vez que era irregular, sin embargo, la respuesta se vería modificada si se añade el siguiente acontecimiento: 10 minutos antes de que pasara esta persona por el lugar un camión pasó por encima de la coladera y la rompió, luego entonces, el cuestionamiento que se debería hacer es ¿a que tanto tiempo de estar abierta una coladera, la autoridad tiene la obligación razonada de tajarla?, esto implica la existencia de estándares de calidad en el servicio, en la cual se indique el tiempo que tarda la autoridad encargada de realizar la verificación de que no existan coladeras sin tapa, y como se trata de un ejercicio vamos a suponer que la esta tiene como término para realizarlo 12 horas, luego entonces, resulta evidente que no existe la culpa del servidor público, y tampoco se actualiza la actividad administrativa irregular, puesto que aún no se había cumplido el término para reparar la coladera.

Siendo la ausencia de este tipo de regulaciones específicas, la que priva en la mayoría de los servicios públicos, circunstancia que es de referir, en virtud de que cuando acuda el particular a la dependencia para reclamar la indemnización del daño, deberá acreditar la actividad administrativa irregular, es decir que la autoridad administrativa se apartó de estas normas de calidad en el servicio, es decir la causa que originó el daño o los hechos que produjeron el resultado final.

4.1.4 Daños indemnizables.

Primeramente, es de referir que el daño y perjuicios que se pretendan solicitar al Estado para su indemnización deben reunir las siguientes características, que establecen en el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado: 1) Material, (bienes), 2) Personal o Moral, 3) Reales, (no tentativos o potenciales), Evaluable en dinero, (pesos) 4) Respecto a cierta o determinadas personas, (tiene que ser identificables los individuos y no ser al azar), 5) Distinto a los que afecten al común de la población, (no se relacionen a una conducta que afecte a la generalidad de la población).¹³

Cabe señalar que existen diversos límites en relación con el gasto presupuestal, como lo son 1) las partidas anuales no deben ser superadas, y 2) no deberán exceder el 0.03% del gasto programable, lo anterior conforme a los artículos 5, 6, 8 y 11 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, asimismo, el monto dependerá del tipo de daño ocasionado sea 1) Material, (se calcula con base en los estándares establecidos en la Ley de Expropiación la cual nos remite a su valor comercial en el mercado), 2) Personal, (Ley Federal del Trabajo, en caso de indemnización por incapacidad, parcial o total), 3) Moral (no excederá de 20,000 veces del salario mínimo general vigente del Distrito Federal, y 4) Muerte (1915 Código Civil Federal), artículo 14, Fracción II, segundo párrafo y III.¹⁴

¹³ ARTÍCULO 4.- Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

¹⁴ ARTÍCULO 5.- Los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial que se determinen conforme a esta Ley, con cargo a sus respectivos presupuestos.

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

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

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

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

ARTÍCULO 7.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, deberá autorizar el traspaso de los montos presupuestales aprobados a las diferentes dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para

Siendo, este sistema demasiado injusto, toda vez que tendrá mayores posibilidades de recibir una indemnización de tipo material que por cuestiones personales, ya que las cantidades que se establecen en la Ley Federal del Trabajo resultan ser actualizadas con la realidad económica en la que se encuentran los bienes, ya que además el pago va a provenir de nuestro impuestos.

Por otra parte, es de referir que los entes públicos deben denunciar ante el Ministerio Público a todo aquel que de manera directa o indirecta participe, contribuya, asista o simule la generación del daño, con la finalidad de obtener alguna indemnización, ya sea por daño personal o moral.¹⁵

El pago de la indemnización por daños y perjuicios se realizara a través de los entes públicos de manera integra, en moneda nacional, sin embargo, cabe la posibilidad de realizarla si esta se pacta en especie, y el monto podrá cubrirse en parcialidades, el cual se calculará de conformidad con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, tomando en consideración los valores comerciales o de mercado, y se realizara su pago considerando el orden cronológico en que se dicten las resoluciones de las autoridades administrativas, para lo cual se llevar registro, el cual será de consulta pública, por el ente público federal responsable que lo tenga que realizar con cargo a su presupuesto.

responsabilidad patrimonial, cuando por la naturaleza de la actividad administrativa de las mismas, sea pertinente y se justifique ante las autoridades competentes.

En el caso de las entidades no sujetas o sujetas parcialmente a control presupuestal, los traspasos correspondientes deberán ser aprobados por los órganos de gobierno respectivos.

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

¹⁵ ARTÍCULO 10.- Los entes públicos tendrán la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la Responsabilidad Patrimonial del Estado o de obtener alguna de las indemnizaciones a que se refiere esta Ley.

Los daños personales, se realizaran de acuerdo con el dictamen médico, acorde a los riegos de trabajo establecidos en la Ley del Trabajo, en la cual se incluirán los gastos médicos que se hayan realizado.

El daño moral se calculará de acuerdo a los criterios establecidos en el Código Civil Federal, siendo tomando en cuenta el dictamen pericial que ofrezca el reclamante del mismo, el cual no excederá el equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.¹⁶

¹⁶ 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 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.

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 artículos 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

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.

Estarán sujetos a la reparación del daño moral de acuerdo a lo establecido por este ordenamiento y, por lo tanto, las conductas descritas se considerarán como hechos ilícitos:

I. El que comunique a una o más personas la imputación que se hace a otra persona física o moral, de un hecho cierto o falso, determinado o indeterminado, que pueda causarle deshonra, descrédito, perjuicio, o exponerlo al desprecio de alguien;

II. El que impute a otro un hecho determinado y calificado como delito por la ley, si este hecho es falso, o es inocente la persona a quien se imputa;

III. El que presente denuncias o querrelas calumniosas, entendiéndose por tales aquellas en que su autor imputa un delito a persona determinada, sabiendo que ésta es inocente o que aquél no se ha cometido, y

IV. Al que ofenda el honor, ataque la vida privada o la imagen propia de una persona.

La reparación del daño moral con relación al párrafo e incisos anteriores deberá contener la obligación de la rectificación o respuesta de la información difundida en el mismo medio donde fue publicada y con el mismo espacio y la misma circulación o audiencia a que fue dirigida la información original, esto sin menoscabo de lo establecido en el párrafo quinto del presente artículo.

La reproducción fiel de información no da lugar al daño moral, aun en los casos en que la información reproducida no sea correcta y pueda dañar el honor de alguna persona, pues no constituye una responsabilidad para el que difunde dicha información, siempre y cuando se cite la fuente de donde se obtuvo.

En caso de muerte la indemnización se estará a lo dispuesto por el artículo 1915 del Código Civil Federal.^{17 18}

¹⁷ Artículo 1915.- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

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

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

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

¹⁸ ARTÍCULO 11.- La indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado derivada de la actividad administrativa irregular, deberá pagarse al reclamante de acuerdo a las modalidades que establece esta Ley y las bases siguientes:

- a) Deberá pagarse en moneda nacional;
- b) Podrá convenirse su pago en especie;
- c) La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo;
- d) En todo caso deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización;
- e) En caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización procederá la actualización de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, y
- f) Los entes públicos federales podrán cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes, realizando una proyección de los pagos de acuerdo a lo siguiente:
 1. Los diversos compromisos programados de ejercicios fiscales anteriores y los que previsiblemente se presentarán en el ejercicio de que se trate;
 2. El monto de los recursos presupuestados o asignados en los cinco ejercicios fiscales previos al inicio del pago en parcialidades, para cubrir la Responsabilidad Patrimonial del Estado por la actividad administrativa irregular impuestas por autoridad competente, y
 3. Los recursos que previsiblemente serán aprobados y asignados en el rubro correspondiente a este tipo de obligaciones en los ejercicios fiscales subsecuentes con base en los antecedentes referidos en el numeral anterior y el comportamiento del ingreso-gasto.

ARTÍCULO 12.- Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.

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

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

En el supuesto de que exista contrato de seguro para cubrir la responsabilidad, se destinará para cubrir la misma, y en caso de resultar insuficiente el Estado cubrirá la diferencia.¹⁹

4.1.5 Causales de exoneración (caso fortuito, fuerza mayor y estado de la ciencia).

Entre los casos que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece para excusarse de cumplir con la obligación de indemnizar se encuentran: 1) el caso fortuito, 2) la fuerza mayor, 3) los daños y perjuicios que no se originen con motivo de la actividad irregular del Estado, 4) los que no se habrían podido predecir o impedir conforme a los avances de la ciencia existentes al momento de ocurrir los mismos y 5) en los que el demandante sea el que ocasione el daño, lo anterior de conformidad con el artículo 3 del citado ordenamiento legal.²⁰

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.

¹⁹ ARTÍCULO 15.- Las indemnizaciones deberán cubrirse en su totalidad de conformidad con los términos y condiciones dispuestos por esta Ley y a las que ella remita. En los casos de haberse celebrado contrato de seguro contra la responsabilidad, ante la eventual producción de daños y perjuicios que sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, la suma asegurada se destinará a cubrir el monto equivalente a la reparación integral. De ser ésta insuficiente, el Estado continuará obligado a resarcir la diferencia respectiva. El pago de cantidades líquidas por concepto de deducible corresponde al Estado y no podrá disminuirse de la indemnización.

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

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

²⁰ 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.

ARTÍCULO 22.- 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.

Con respecto a los casos señalados en los incisos 1) y 2), es de referir que la propia disposición omite aclarar a que se refiere el caso fortuito y fuerza mayor, , toda vez que en el derecho mexicano no se hace distinción alguna, ni por la doctrina, la ley, y en las hipótesis establecidas en el Código Civil Federal en los artículos 812, fracción II, 1045, 1929, fracción IV, 1932, fracción III, 2431, 2483, fracción IV, 2535, 2647, 2648 y 2650, los utiliza como sinónimos.

Al respecto Jordano Fraga, señala la fuerza mayor se caracteriza por la exterioridad y la irresistibilidad, a diferencia del caso fortuito cuyos elementos son la inevitabilidad junto con la imprevisibilidad, siendo la insistencia en realizar la correspondiente distinción entre ambos conceptos, el que la imprevisibilidad como rasgo de distinción del caso fortuito, se asocie de manera equivocada con la culpa, lo anterior en virtud de que la culpa de igual forma es imprevisible, ya que no se toman las prevenciones para evitar que suceda el daño o aun previéndolas no puede evitar que ocurra, es decir, no se pueden determinar las consecuencias posibles y previsibles del propio hecho, pese ha que se haya actuado con ha actuado con la diligencia y prudencia, interviniendo factores como la imprudencia, la negligencia, la impericia o la inobservancia de la ley.²¹

Sirve de sustento el siguiente criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:

“ARRENDAMIENTO. LA CLAUSURA DEL BIEN ARRENDADO NO CONSTITUYE CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR, QUE RELEVE AL ARRENDATARIO DEL PAGO DE LAS RENTAS, CUANDO ÉSTE PUDO EVITARLA.

El artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal establece un derecho a favor del arrendatario, consistente en que está autorizado a no cumplir con su obligación de pago inherente al contrato de arrendamiento, cuando quede impedido para usar totalmente el bien arrendado, siempre

²¹ MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos. “LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO”, ed. Porrúa, México, 2004, p. 36 - 41

que ese impedimento derive de caso fortuito o fuerza mayor. Derecho que es correlativo de la obligación ordinaria de pagar renta, que se genera por el uso y goce del bien arrendado, porque existen ocasiones en que el incumplimiento de una obligación no puede ser imputable al deudor, como cuando deja de poder usar y gozar del bien arrendado por causa de un acontecimiento que está fuera del dominio de su voluntad, que no ha podido prever o que aun previéndolo no ha podido evitar. Al respecto, debe tenerse en cuenta que existen tres categorías de acontecimientos constitutivos del caso fortuito o de fuerza mayor, según provengan de sucesos de la naturaleza, de hechos del hombre o de actos de la autoridad. Entre los acontecimientos naturales resultan evidentes el fuego, las inundaciones, los terremotos o movimientos sísmicos y el granizo, entre otros; tratándose de hechos del hombre, destacan los delitos, que pueden provocar la destrucción de una cosa cierta y determinada debida a un tercero, así como las invasiones, las guerras, ataques a mano armada y huelgas; **en cuanto a los actos de la autoridad que configuran al caso fortuito, son todos aquellos impedimentos que resultan de una orden o de una prohibición que emana de la autoridad pública**, siempre que el deudor no haya dado lugar a esa determinación, y en ese rubro quedan comprendidas las leyes y decretos que monopolizan un producto prohibiendo su importación o exportación y que, por consiguiente, lo sustraen a las convenciones privadas. Sobre tales premisas, la interpretación del precepto invocado es indicativa de que el legislador utiliza los vocablos 'caso fortuito' o 'fuerza mayor', como conceptos que producen idéntica consecuencia, de modo que la distinción entre ambos resulta irrelevante para el resultado y solamente para efectos ilustrativos debe precisarse que el **'caso fortuito' puede aplicarse para distinguir a los hechos producidos por la naturaleza** y 'fuerza mayor' a los hechos del hombre; esta última implica la 'irresistibilidad' al acontecimiento, mientras que **el caso fortuito se caracteriza por su 'imprevisibilidad'**. De modo que no debe mediar negligencia o falta de previsión y debe ser un obstáculo

insuperable. En ese orden de ideas, para que se configure el caso fortuito o fuerza mayor, no basta con que exista imposibilidad absoluta para ejercer un derecho o cumplir con una obligación, porque cuando el origen de la imposibilidad para cumplir es el dolo, la negligencia o imprudencia del deudor, la voluntad en obtener el resultado y la falta de diligencia, que caracteriza a la culpa, el obstáculo se neutraliza y el deudor continúa vinculado al cumplimiento de su obligación, esto es, sigue siendo responsable. En consecuencia, si del contenido de las pruebas aportadas deriva que la clausura efectuada por una autoridad tiene su causa en el incumplimiento o infracción a las normas de carácter administrativo que regulan el funcionamiento de la actividad comercial de la arrendataria, desarrollada en el local arrendado, tal acontecimiento no constituye caso fortuito o fuerza mayor, puesto que no estuvo fuera del dominio de la voluntad de la arrendataria, en tanto que el acto de autoridad no fue imprevisible para aquélla, sino que pudo prevenirlo con el hecho de cumplir con las normas aplicables para el funcionamiento de establecimientos mercantiles como el que instaló en el inmueble arrendado.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 6363/2002. Gabriela Gutiérrez Romero. 6 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán". (las negritas son propias)

En consecuencia como se ha indicado en el presente capítulo, no se puede continuar señalando que la responsabilidad extracontractual continúa siendo objetiva, ya que se debe recordar que al ser objetiva la responsabilidad del Estado, se debe responder por su funcionamiento normal o anormal, toda vez que la culpa es irrelevante.

4.1.6 Causalidad.

Este punto resulta de vital importancia como para la persona que demanda la indemnización, como para el demandado, ya que de manera obligatoria se debe acreditar el vínculo entre la causa o causas que produjeron el daño y la actividad administrativa irregular, toda vez que de no probar el vínculo de causalidad, tampoco por consecuencia procedente la obligación para efectuar el pago correspondiente a los daños ocasionados, lo que no actualiza de ninguna manera la responsabilidad patrimonial a cargo del Estado.

Por tal motivo, el que carezca la demanda de la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la actividad administrativa irregular atribuible al Estado, resulta indispensable para que se configure la responsabilidad patrimonial del Estado, a fin de determinar y acreditar que el responsable del daño ocasionado al patrimonio del particular es el Estado.

Bajo esta tesitura, el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado determina que el daño ocasionado por la actividad administrativa irregular debe acreditarse considerando lo siguiente:

Si es identificable la causa o causas generadoras del daño, deberá probarse la relación causa-efecto, entre el daño y la actividad administrativa del Estado y en caso de no ser identificable la causa generadora, la circunstancia o conjunto de hechos y situaciones entorno al daño, así como la participación de otros elementos que se relacionen con el mismo, se deberán probar de manera específica de los eventos relevantes que originaron el resultado final, así como las que podrían haber disminuido o empeorado el daño ocasionado.²²

²² ARTÍCULO 21.- 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.

De manera que el poder argumentar y determinar esta relación causal en forma fehaciente, va a resultar problemático, toda vez que a una autoridad no se le prueban los hechos, ya que esta no conoció los hechos, por que no los vio, y las pruebas son las que le van a ilustrar para determinar el sentido, pero no construyen hechos, luego entonces, a través de la realización de una especie de silogismo partiendo de una premisa, los elementos de prueba para concluir resolviendo sobre la procedencia o no de la indemnización al particular.

A su vez el Estado a fin de exonerarse del pago del daño patrimonial que se reclama, en el artículo 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se prevé diversas circunstancias que podrá hacer valer siendo estas: 1) la intervención de terceras personas o incluso del demandante en la obtención del daño ocasionado a este último, 2) que la actividad administrativa irregular del Estado no es la causa del daño, 3) que el daño se haya producido por no haber sido posible preverlo o evitarlos de acuerdo a los avances de la ciencia al momento de ocurrir el mismo, ó 4) la presencia de la fuerza mayor.²³

De manera que si el Estado en sus resoluciones que dicte con motivo de las reclamaciones prueba que el daño que se reclama no ha sido ocasionado por una actividad irregular, sino por una actuación regular, esto es, normal, lícita, que el daño esta fuera de los parámetros señalados en la ley o alguna otra de las antes detalladas no va a tener ningún tipo de responsabilidad. Por lo tanto se hace nuevamente hincapié en la siguiente pregunta, con esto ¿podría alguien seriamente seguir

²³ ARTÍCULO 22.- 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.

sosteniendo que en México se ha reglamentado un régimen de responsabilidad objetiva?^{24 25}

4.2 Aspectos procesales de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, (en México).

4.2.1 Procedimiento.

El particular afectado deberá probar ciertos actos que causaron el daño, la prueba de esos hechos, su valoración jurídica, la vinculación de los hechos (que la actividad administrativa sea irregular y el daño causado, es decir el nexo causal causa-efecto), y su pretensión (monto de indemnización).

La reclamación originalmente la conocía el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo de acuerdo con la reciente reforma a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, de fecha 12 de junio de 2009, que concluirá con la resolución que emita la dependencia o entidad, lo anterior en virtud de que, únicamente se establecía que en caso de no ser favorable la resolución al particular se podía inconformar, sin embargo, no se mencionaba nada respecto a sí la resolución no resultaba favorable a la autoridad administrativa, por lo que obligaba a la autoridad administrativa a irse a juicio de amparo indirecto, (ante juez de distrito), porque no es una sentencia, y en caso de ambas partes demandaran su inconformidad, se presentaría dos jueces de dos contextos totalmente diferentes estarían resolviendo sobre una resolución lo cual actualizaría un problema de litispendencia, y daría origen en ciertos casos resoluciones contradictorias.

²⁴ ARTÍCULO 23.- Las resoluciones que dicte el ente público federal 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. Artículo reformado DOF 12-06-2009

²⁵ MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos. “LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO”, ed. Porrúa, México, 2004, Págs. 42-46

Aunado a lo anterior, es de referir que al presentarse ante el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la reclamación que se planteara por parte del particular, aparecería como autoridad demanda el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, iba a ser juez y parte demandada a la vez en el propio juicio contencioso administrativo, lo cual era absurdo, asimismo, contra la sentencia que se dictará procedería juicio de amparo directo sino resulta conveniente al particular y si resulta perjudicial a la autoridad la revisión fiscal los cuales resolvería el Tribunal Colegiado de Circuito.

Asimismo, al establecerse que la reclamación y la resolución de la reclamación se emitiría tomando las reglas de la Ley del Procedimiento Administrativo, sin embargo esta no contemplaba una instancia contradictoria de dos partes, toda vez que la misma no resolvía una controversia entre partes, toda vez que no estaba diseñada para resolver un conflicto entre la administración pública actuando en una posición de igualdad frente al particular.

Una vez aclarado cuales eran algunas de las deficiencias que contenía la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es de referir que en caso de determinar la dependencia o entidad en la resolución que emita la procedencia de la indemnización, una vez que se haya analizado que efectivamente el daño ocasionado fue producto de la actividad administrativa calificada como irregular, que es atribuible a la dependencia, entidad, o al concesionario o contratistas con los cuales hayan celebrado determinado acuerdo de voluntades, que el daño o perjuicio, no haya tenido la obligación de soportar, y cumplan con las características señaladas por el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, (materiales, morales, reales, evaluables en dinero, directos, no generales), que haya sido determinante o relevante para causar daño o perjuicio, que no hayan concurrido alguna de las eximentes o excepciones, (caso fortuito, fuerza mayor, culpa de la víctima o caso no previsible), y que el reclamo haya estado dentro de parámetros cuantitativos, y de tiempo.

En sentido negativo la resolución que emita la dependencia o entidad, o si no se han satisfecho todas las pretensiones de la reclamación, el particular puede inconformar a través del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otra parte, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece respecto a la forma en que se deberá presentar la demanda para realizar la reclamación de indemnización que se deberá realizar conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ordenamiento legal que establece los requisitos que deberá contener como los son:

- 1) El nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, o su representante legal.
- 2) El domicilio para recibir notificaciones, y las personas autorizadas para recibirlas.
- 3) La petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición.
- 4) El nombre del órgano administrativo a que se dirigen.
- 5) Lugar y fecha en que se realiza el escrito.
- 6) Deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.
- 7) Se adjuntarán los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.²⁶

²⁶ Artículo 15.- La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley. Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

ARTÍCULO 18.- La parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

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

De igual forma, resulta necesario señalar a él o los servidores públicos involucrados en el escrito de demanda, lo anterior de conformidad con el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Los términos que establece el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado son de uno y dos años de acuerdo a las siguientes hipótesis:

“ARTÍCULO 25.- *El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.*

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

Como comentario sobre el segundo párrafo del precepto antes señalado es de referir que, no se debió señalar que se impugnaba la legalidad de los actos administrativos, toda vez que se el termino actividad administrativa irregular no debe ser considerado como sinónimo de actividad ilegal, ya que este es un elemento de la culpa, por lo que a fin de no poner en duda esta nueva figura jurídica se propone se deba señalar *“Los plazos de prescripción previstos en este artículo, se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de reclamación, a través de los cuales se impugne la actividad administrativa que se considere irregular”.*

Ahora bien, el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece los ordenamientos legales que se aplicaran a falta de disposición expresa siendo estos: Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil Federal y los principios generales de derecho, sin embargo, no se incluye a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo Contencioso Administrativo, pese a ello determina que será aplicable para el procedimiento de

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.

responsabilidad patrimonial, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.²⁷

Con respecto a dicho procedimiento, tanto la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo Contencioso Administrativo, no son muy claras respecto de cuales serán las fases del procedimiento de responsabilidad patrimonial, sin embargo, se presume de conformidad con este último ordenamiento y con la finalidad de dar cumplimiento a las formalidades esenciales de un procedimiento que entre los momentos procedimentales se encontraran: 1) admisión de la demanda, 2) ofrecimiento y desahogo de pruebas, 3) el cierre de instrucción 4) la resolución que se deberá emitir dentro de los 60 siguientes a aquel en que se dicte el cierre de instrucción, etapas que son meramente enunciativas más no limitativas, lo anterior en virtud de la obscuridad de la Ley reglamentaría, asó como por el hermetismo y desconocimiento que existe sobre dicho procedimiento incluso por las propias autoridades administrativas que tendrán que instrumentarlo.²⁸

Asimismo, resulta de gran trascendencia, a pesar de que no se establezca en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo que durante la

²⁷ ARTÍCULO 9.- La presente Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado. A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil Federal y los principios generales del derecho.

ARTÍCULO 19.- El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por esta Ley, a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la vía jurisdiccional.

²⁸ ARTÍCULO 49.- La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 9º de esta Ley, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

El plazo para que el magistrado ponente del Pleno o de la Sección formule su proyecto, empezará a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados del Pleno, Sección o Sala, el magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

sustanciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, sea llamado el servidor público involucrado, así como al concesionario o contratistas con los cuales hayan celebrado determinado acuerdo de voluntades, para que no pueda hacer valer en el juicio de amparo que no fue llamado al procedimiento como tercero extraño, y pueda colaborar para acreditar que no fue una actividad administrativa, que no fue irregular, que no hay nexo causal, que los hechos no estaban probados, para que cualquiera de ellos pueda reclamar la determinación, de esa manera en caso de ser llamarlo a procedimiento administrativo disciplinario, dicha circunstancia no podrá utilizarla a su favor.

Ahora bien, no solamente la resolución que emita la dependencia o entidad es la única manera de poner fin a la reclamación de indemnización toda vez que el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, contempla la posibilidad de que a través de un convenio en el cual se establezca la indemnización y el pago, teniendo como único requisito que sea aprobado por el órgano Interno de control.²⁹

Entre los medios de defensa que se contemplan en contra de las resoluciones que emitan las dependencias o entidades, se encuentran el recurso de revisión en vía administrativa (Tribunal Colegiado de Circuito) o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la vía jurisdiccional, (Juicio de Nulidad) de conformidad con el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.³⁰

El recurso de revisión se interpondrá mediante escrito que se presente dentro de los 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación y 45 días para el juicio de nulidad siguientes a aquel en que surta efectos la notificación y de 5 años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución

²⁹ ARTÍCULO 26.- Los reclamantes afectados podrán celebrar convenio con los entes públicos federales, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente.

³⁰ ARTÍCULO 24.- Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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 los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, paso de ser un tribunal de anulación a uno de plena jurisdicción, es decir, al analizar la anulación únicamente se revisa si el acto administrativo cumple o no con el principio de legalidad, declarando la validez o la nulidad del mismo, y al tener ahora plena jurisdicción y va a resolver de todo tipo de controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, para analizar si se tiene el derecho y declarar la protección de este.

Finalmente uno de los puntos que establece la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es la posibilidad de que derivado de la obligación del Estado de indemnizar al particular, se pueda repetir en contra del servidor público el pago de la indemnización que se haya tenido que cubrir, siempre y cuando se encuentre dentro de la clasificación de infracciones graves que establece el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales son las siguientes:

“Artículo 13.- ...

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

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

ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

...

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

...

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

XI.- *Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.*

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

XII.- *Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o*

supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

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

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

Párrafo adicionado DOF 21-08-2006

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

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar

alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

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

...

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

Fracción reformada DOF 30-06-2006

...

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

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión”.

Para lo cual será necesario que la dependencia haga del conocimiento de su Órgano Interno de Control, a través del oficio respectivo el motivo por el cual se tenga que iniciar el procedimiento administrativo disciplinario establecido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con motivo de que determinado servidor público haya originado el daño por el cual se haya tenido que realizar el pago de la indemnización al particular, al cual deberá anexar no solamente derivada del procedimiento de responsabilidad patrimonial, sino además el nombramiento del servidor público involucrado, todo en copia certificada, lo anterior con la finalidad de que se facilite la integración del expediente correspondiente.

De esa manera se podrá iniciar el procedimiento administrativo disciplinario, que dará origen a la elaboración del citatorio al servidor público, quien tendrá hasta ese momento la calidad de presunto responsable, toda vez que se le tiene que conceder su derecho a audiencia conforme a los artículos 14 y 16 Constitucionales, documento que le será notificado en un término no menor de 5 ni mayor de 15 días para que se presente a la audiencia prevista por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, durante la celebración de la audiencia se le tomaran sus generales y se hará saber nuevamente el motivo de su asistencia ante dicha autoridad administrativa, para que realice sus manifestaciones, se acordara conforme a derecho las mismas y se concluirá la misma, firmando al margen y al calce los que en ella participaron.

Posteriormente en esa misma actuación se le notificará el término que tiene para que aporte todos y cada uno de los elementos de prueba que se relacionen con la presunta responsabilidad, una vez desahogados los mismos se procederá a emitir la resolución que conforme a derecho corresponda, en el cual no solamente se analizaran para la gravedad de la infracción los elementos del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino que además se tomarán en cuenta los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso, ya que la esencia de

la responsabilidad patrimonial del Estado es obtener que la actividad administrativa sea regular y que la gestión pública se preste conforme a ciertos estándares de calidad, legalidad y eficiencia.

Este procedimiento administrativo disciplinario concluirá con la emisión de la resolución en la cual el Órgano Interno de Control determine la existencia o inexistencia de responsabilidad que se hay imputado al servidor público, en caso se existir la responsabilidad además de la sanción administrativa se incluirá la sanción económica derivada del daño, la cual no podrá ser menor o igual al monto de los daños o perjuicios causados.

Cabe señalar que en contra de la resolución en sentido sancionatorio, el servidor público sancionado podrá optar por interponer dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución medio de impugnación denominado recurso de revocación el cual corresponde conocer al propio Órgano Interno de Control que emitió la resolución, o en su caso podrá también interponer el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en un término de 45 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación.³¹

³¹ ARTICULO 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

ARTICULO 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

Finalmente, en todas las actuaciones que se mencione al Órgano Interno de Control, o a la Secretaría de la Función Pública se tendrán que realizar los ajustes correspondientes a fin de actualizar el procedimiento a la nueva reforma que sufrirá la administración pública derivado de la desaparición de la Secretaría de la Función Pública conforme a lo que se disponga la Presidencia de la República, en virtud de que el pasado 8 de septiembre de 2009,³² se anunció una reforma estructural en el gobierno federal que incluye la desaparición de las siguientes Secretarías: Turismo, que será absorbida por la Secretaría de Economía; la Secretaría de Reforma Agraria, cuyas funciones se dividirán entre las Secretarías Desarrollo Social y Agricultura y por último la Secretaría de la Función Pública, la cual se transformará en una Contraloría Federal dependiente de la Presidencia de la República.

ARTÍCULO 31.- El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

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

ARTÍCULO 32.- El Estado podrá, también, instruir igual procedimiento a los servidores públicos por él nombrados, designados o contratados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos derivado de faltas o infracciones administrativas graves. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes aplicables en la materia.

ARTÍCULO 33.- Los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas por las que se les imponga la obligación de resarcir los daños y perjuicios que el Estado haya pagado con motivo de los reclamos indemnizatorios respectivos, a través del recurso de revocación, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

ARTÍCULO 34.- La presentación de reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado interrumpirá los plazos de prescripción que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos, los cuales se reanudarán cuando quede firme la resolución o sentencia definitiva que al efecto se dicte en el primero de los procedimientos mencionados.

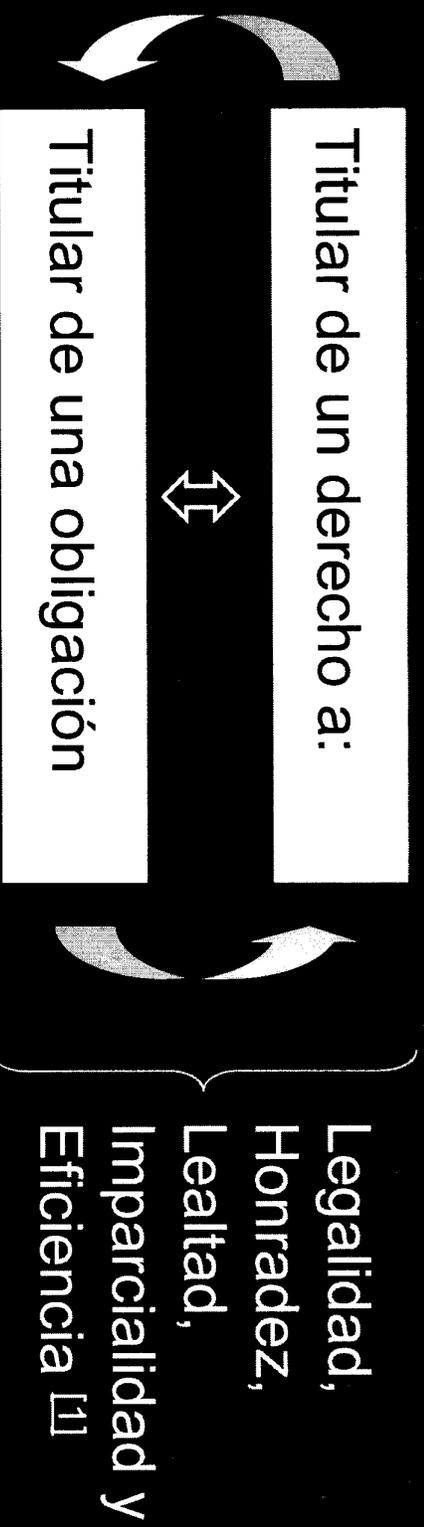
ARTÍCULO 35.- Las cantidades que se obtengan con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se adicionarán, según corresponda, al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

³² www.eluniversal.com.mx (consulta realizada el 8 de septiembre de 2009).

Constitución: Derechos fundamentales y garantías

- *El derecho fundamental a una buena Administración Pública*
 - ◇ *Deberes y responsabilidades*
- *Garantía de indemnización por daños*
 - ◇ *Subjetiva y*
 - ◇ *Objetiva*
- *Regímenes:*
 - ◇ *Político*
 - ◇ *Penal*
 - ◇ *Administrativo*
 - ◇ *Civil*

Derechos fundamentales y garantías



[1] 5 puntos que son conceptos jurídicos indeterminados y principios legales caracterizados por su gran indeterminación.

Deberes y responsabilidades de los servidores públicos (Constitución)

Deberes	{	Políticos	109-I
		Administrativos	109-III / 113
		Judiciales	17 / 100 7p

110/114
LFRSP

109-
II/111/112

111 8p

109-III/113 y
LFRASP

Responsabilidad	{	Política	{	Subjetiva
		Penal		Objetiva
		Civil		
		Administrativa		

113 y LFRPE

Responsabilidad patrimonial Estado

- No se considera prudente, por el momento, incluir la actividad normal o regular de la administración, dado que ese criterio no ha cobrado gran aceptación en nuestro derecho;...
- *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.*
- *Función administrativa irregular + Cause daño + No identificable responsable = Responsabilidad del Estado*
- *La ratio essendi de la responsabilidad de los servidores públicos y del Estado es obtener que la actividad administrativa sea regular y que la gestión pública se preste conforme a ciertos estándares de calidad — legal, moral y funcional de eficiencia—.*

Modalidades de la responsabilidad

Responsabilidad { Contractual
Extracontractual

Responsabilidad { Objetiva
Subjetiva

Responsabilidad { Directa
Indirecta

Irresponsabilidad → Hiperresponsabilidad

Modalidades de régimen

Acto { Jurídico Civil
Administrativo

Responsabilidad { Civil
Administrativa

Bienes Dominio { Público
Privado

Irresponsabilidad → Hiperresponsabilidad

Antinomia: Constitución y Ley

Para algunos ^[1] existe una antinomia o contradicción en el párrafo que se comenta a partir de dos supuestos que ahí se prevén y pueden resultar con sentidos distintos, tales como son la:

- Actividad administrativa irregular; y la,
- Responsabilidad objetiva, ante la:
- No obligación jurídica de soportar

[1] Incluyendo a la propia Cámara de Senadores, según se advierte de la exposición de motivos a la LFRPE del 24 de septiembre de 2002

Sistema de responsabilidad objetiva administrativa

Global [1]

Sistema de responsabilidad objetiva Funcionamiento anormal o culpa objetiva [2]

[1] En España donde rige este criterio, la responsabilidad extracontractual incluye: a) Acciones u omisiones de los agentes de la Administración, b) Riesgos creados (excluyendo el caso fortuito), c) Enriquecimiento sin causa, y d) Autoimputación del legislador (como es el caso de actuación de bandas armadas o terroristas) aún cuando no exista causalidad entre la lesión y los servicios públicos. Parejo Alfonso Luciano (1998): Barcelona, Ariel, pp. 692-693

[2] Tendencia que ha impuesto la jurisprudencia por prudencia y evitar consecuencias absurdas ante la "locura inicial" del legislador de cambiar, pero sin medir las consecuencias, el objetivo era cambiar por cambiar y ya.

[3] Y sea posible imputarlo a la acción irregular de la Administración. Causas de exención o excepción a responsabilidad del Estado
Artículo 3 Caso fortuito/Fuerza mayor/No consecuencia actividad administrativa/Imprevisible o inevitable/solicitante sea causante
Artículo 22 Participación de terceros/ No consecuencia actividad administrativa/ Imprevisible o inevitable/ Fuerza mayor

Responsabilidad extracontractual administrativa

Responsabilidad	Daños por	Modalidad	Funcionamiento
}	Accidentes	Culpa [1]	Irregular [2]
		Riesgo	Normal [3] Anormal [4]
Cuasiexpropiatorios o de sacrificio [5]			Normal

[1] No es culpa o negligencia individualizada, sino consecuencia de funcionamiento anormal de un servicio público o *faute de service*

[2] Equivale a lo que Constitución y LFRPE describe como irregular

[3] Una responsabilidad general por los casos fortuitos provenientes de actividad regular deja de ser un mecanismo de indemnización configurado con criterios de justicia conmutativa y eficiencia económica para devenir en seguridad social y ser un mecanismo de protección regido por principios de justicia social que, como tal, debe favorecer a quienes se encuentren en situaciones de necesidad económica y en la medida indispensable para cubririrlas

[4] Son actividades con un riesgo anormal muy o típicamente peligrosas, finalidad conmutativa, puede haber ánimo de lucro. Energía nuclear, explosivos

[5] Cuasiexpropiatorios si afectan a bienes patrimoniales o de sacrificio si afectan a bienes de la personalidad. Es una secuela inevitable de la actividad. El Derecho le permite afectar por un interés superior o abusivo pero tolerado, obra pública que causa problemas, uso de suelo restringido, opera el principio de igualdad ante la distribución de cargas públicas, responsabilidad aún por acto lícito y funcionamiento regular o normal, el ordenamiento reconoce el derecho a dañar, limitar o privar, sería injusto que no se compense. Paga la administración o concesionario *potentio personae*

Responsabilidad Administrativa: Subjetiva y Objetiva

Responsabilidad subjetiva cuando haya daño por culpa del servidor público

Constitución y LFRASP

Responsabilidad objetiva y directa cuando la actividad administrativa sea irregular y dañosa
Constitución y LFRPE

Responsabilidad estatal administrativa: Tipos de

Subjetiva Culpa

Resultados por: {
Actividad deficiente y
Sin culpa

Resultados ^[1] (cualquier actividad)

^[1] Peculiar sólo en España, muy criticada

Conducta, falta y daño

C[∧]F → D = I prevista en Constitución mexicana

C → D = I rige en España y se pretende aplicar en LFRPE

C: conducta, F: falta o falla, D: daño, I: indemnización

Falta personal y Falla en servicio

La Responsabilidad puede ser por

Culpa
en la conducta del servidor público

Falta personal:
Subjetiva

Defecto
en el servicio o actividad ^[1] que la
Administración tiene la obligación de
atender

Falla en el servicio:
Objetiva

[1] Asimilable en sus consecuencias a la culpa subjetiva por desatender los deberes o estándares de calidad o legalidad

Cuadro comparativo entre responsabilidad objetiva: Civil y administrativa

Responsabilidad objetiva del Estado	No coincidente con:	Responsabilidad objetiva civil
Abstracción del individuo (objetivo)		Abstracción de la culpa (objetivo)
Toma en cuenta la irregularidad del servicio (subjetivo)		Sólo considera el daño (objetivo)
Reconoce intención o imputación, artículos 3 y 22 LFRPE (subjetivo)		
Exige nexa causal con una conducta (subjetivo)		Irrelevante la causa (objetivo)
Causa eficiente y atribuible a la función pública (subjetivo)		
Necesaria la previsibilidad y representación (subjetivo)		

Jurídica Actos

Reglados
Discrecionales
Limitativos
Sancionadores
Autoritativos
Expropiatorios
Fomento

Normativa {
Reglamentos
Decretos legislativos

Actividad

Material

Policía
Defensa
Actividad empresarial
Prestación asistencia sanitaria
Servicios sociales
Mantenimiento obras públicas
Transportes públicos
Defensa medio ambiente
Educación
Cárceles
Recaudación impuestos
Actividad informativa

Responsabilidad Administrativa Objetiva: Indemnización

Derecho a indemnización ^[1] { Actividad administrativa irregular
Daño o perjuicio causado (real y directo)
Nexo causal (valorativo y discrecional)
No concurren eximentes ^[2]

^[1] Por responsabilidad objetiva del Estado, no requiere probar la culpa del servidor público pero si las siguientes condiciones:
^[2] Artículos 3 y 22 LFRPE

Responsabilidad objetiva administrativa

Responsabilidad objetiva, no existe cuando haya deber jurídico de soportar

Sólo opera porque haya infracción a estándares o condición

[1] LFRPE

Responsabilidad global, amplia y absoluta, con supuestos ilimitados (caso España) [2]

[1] Y sea posible imputarlo a la acción irregular de la Administración. Causas de exención o excepción a responsabilidad del Estado

Artículo 3 Caso fortuito/Fuerza mayor/No consecuencia actividad administrativa/Imprevisible o inevitable/solicitante sea causante

Artículo 22 Participación de terceros/ No consecuencia actividad administrativa/ Imprevisible o inevitable/ Fuerza mayor

[2] Supuesto que, al parecer, es compartido por el Senado mexicano, según la exposición de motivos de la LFRPE

Falla del servicio

Objetiva (responsabilidad)



Falla de servicio

Condición o vínculo
Contenido de lo riesgoso



Irregular (actividad)

Indemnización

Falla del servicio

Irregular (reside en)

Actividad (sistema mexicano) ^[1]
Lesión (sistema español) **amplio** ^[2]

^[1] Con el candado condicionado de la actividad irregular

^[2] Incluye a cualquier actividad administrativa, sea regular o irregular

Actividad, regularidad y daño

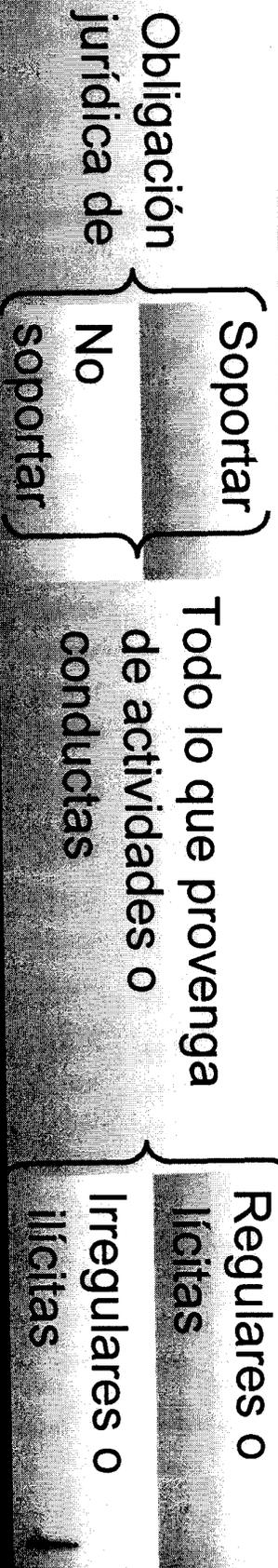
Irregularidad hace Indemnizable el daño Constitución

no lo que se pretende deducir de la Ley, que:

Daño hace Irregular la actividad LFRPE Exp Motivos

[1] Y de ahí se deduciría la indemnizabilidad del daño, no deja de ser un argumento circular, *petitio principii* sostener que el daño es indebido, que es exactamente lo que se trata de probar, pero desafortunadamente paradójico y una falacia que debe evitarse. Es una presunción que no tiene razón de ser. El daño es antijurídico porque... provoca un daño que..., un evidente razonamiento circular y a priori.

Obligación jurídica de soportar



La propia LHRPE incurre en contradicción en tanto reconoce que la culpa o participación de la víctima, el caso fortuito o casos imprevisibles liberan de responsabilidad. Reconoce cierta culpa que no puede ser pasada por alto.
Artículos 3 y 22

Daño, características

- Material
- Moral
- Evaluable en \$
- Relacionado con cierta o determinadas personas
- Peculiar, no los que afectan al común de la población (Art. 4)

Daño: Causa productora (Art. 21)

Identificable

Relación causa efecto, prueba fehaciente

No identificable

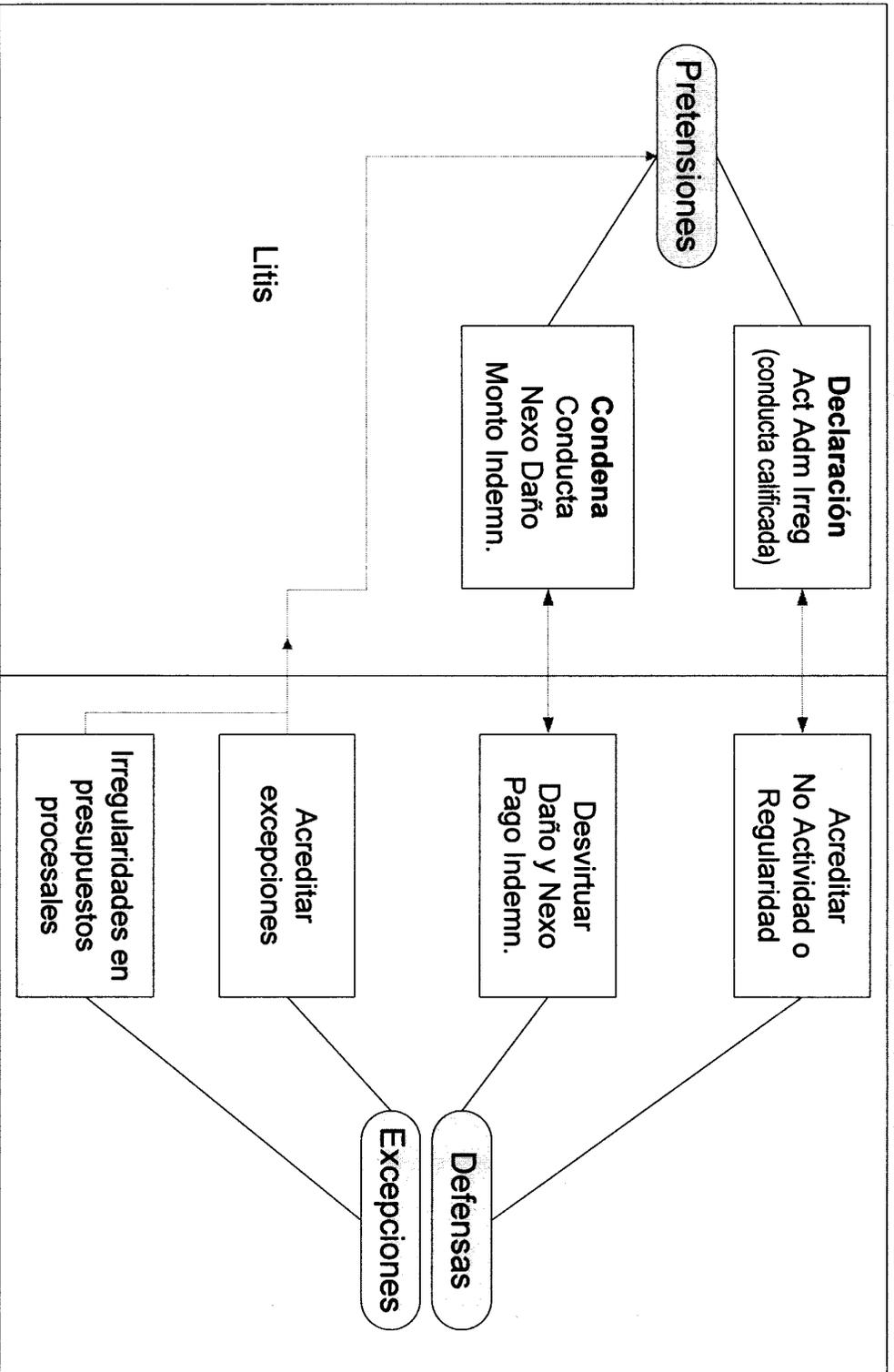
Única
Concurrencia
Condiciones
Agentes

Identificar hechos produjeron resultado final (relevantes)

Condiciones mínimas para condena

- Actividad administrativa calificada (irregular)
- Atribuible a dependencia, entidad, concesionario o contratistas 27 y 30
- Daño o perjuicio
 - Sin obligación de soportar
 - Materiales, personales, morales, reales, evaluables en \$, directos, no generales 4
- Determinante o relevante para causar daño o perjuicio (Total o en proporción)
- Causalidad eficiente 21 (Equivalencia Cond. o Causa Eficiente)
- No concurren eximentes o excepciones 3 y 22
- Reclamo dentro de parámetros cuantitativos
 - Límites de condena y previsión presupuestal
 - En tiempo

Reclamación: Etapas procesales iniciales



Esto es lo razonable en presentación de pretensiones y sus opuestos

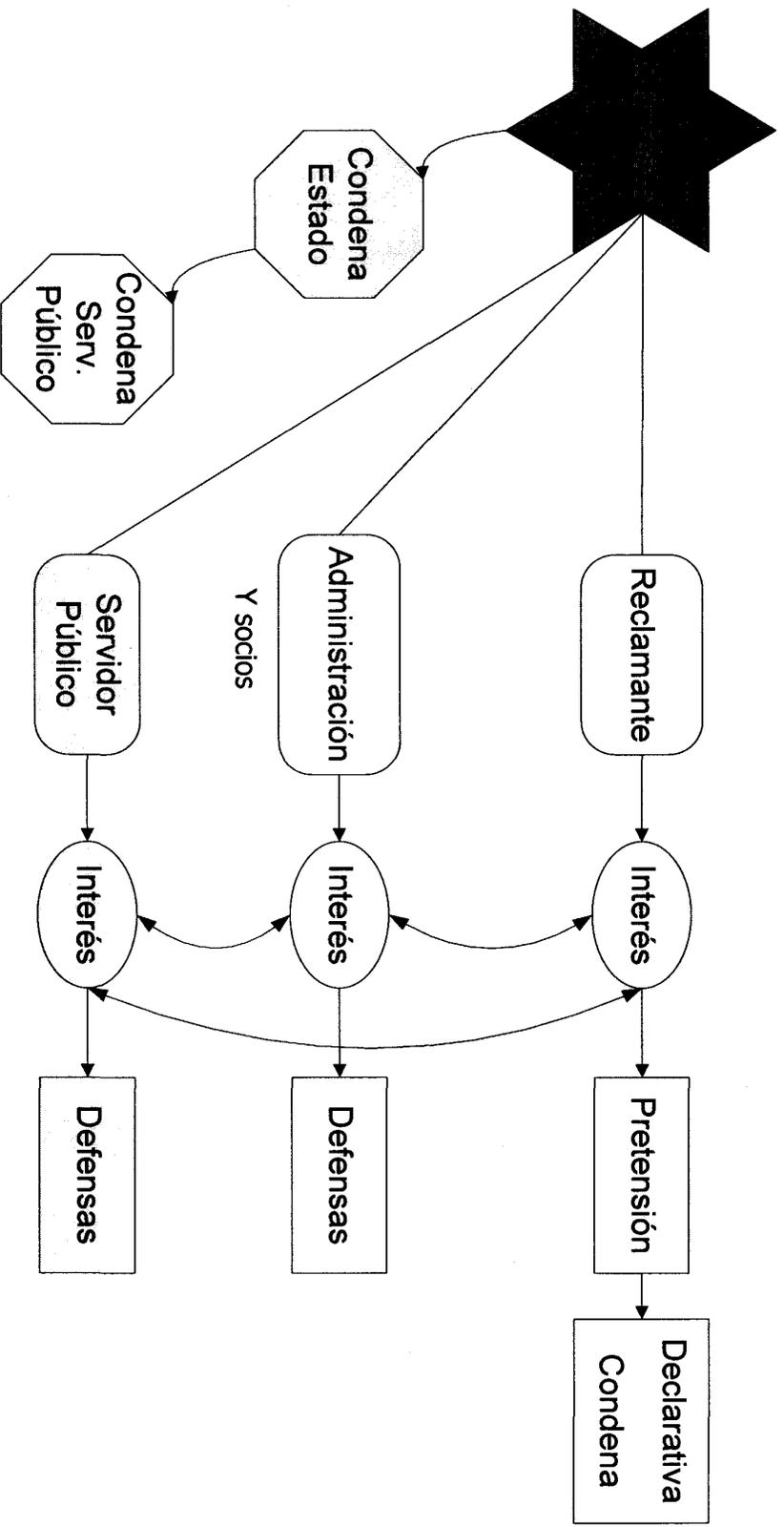
CFE parte de algo distinto

Ya hay resolución (hechos-pruebas y consideraciones-razones) preconstituidos

Por ello con demanda y contestación se (expresan-exhiben) todas (razones y pruebas)

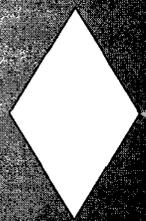
El modelo idóneo es CFPC

Relación jurídica procesal en la Reclamación



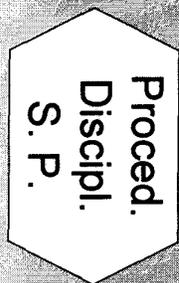
Condena pago Administración

Repetición de pago al S. P.



Identificable S. P.

Fin



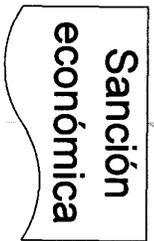
Conforme a la LFRASP (21)

No grave o absuelto

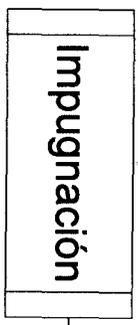


Grave

Fin



Suficiente para cubrir indemnización pagada por el Estado (31)



Recurso Rev. 83 LFPA
J C A ante TFJFA

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
EN CONTRA DEL SERVIDOR PÚBLICO**

**DENUNCIA
DEPENDENCIA**

**INICIO DE
PROCEDIMIENTO**

**CITATORIO
PARA
AUDIENCIA ART.
21 LFRASP**

NOTIFICACIÓN
(ENTRE LA FECHA DE LA CITACIÓN Y LA
AUDIENCIA DEBERÁN MEDIAR UN PLAZO NO
MENOR DE 5 DÍAS HÁBILES NI MAYOR DE 15)

COMPARECE

AUDIENCIA

NO COMPARECE

**PERIODO DE OFRECIMIENTO DE
PRUEBAS
(5 DÍAS HÁBILES)**

**OFRECE
PRUEBAS**

**NO
OFRECE PRUEBAS**

**CIERRE DE
INSTRUCCIÓN**

**ANÁLISIS DEL EXPEDIENTE
PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN**

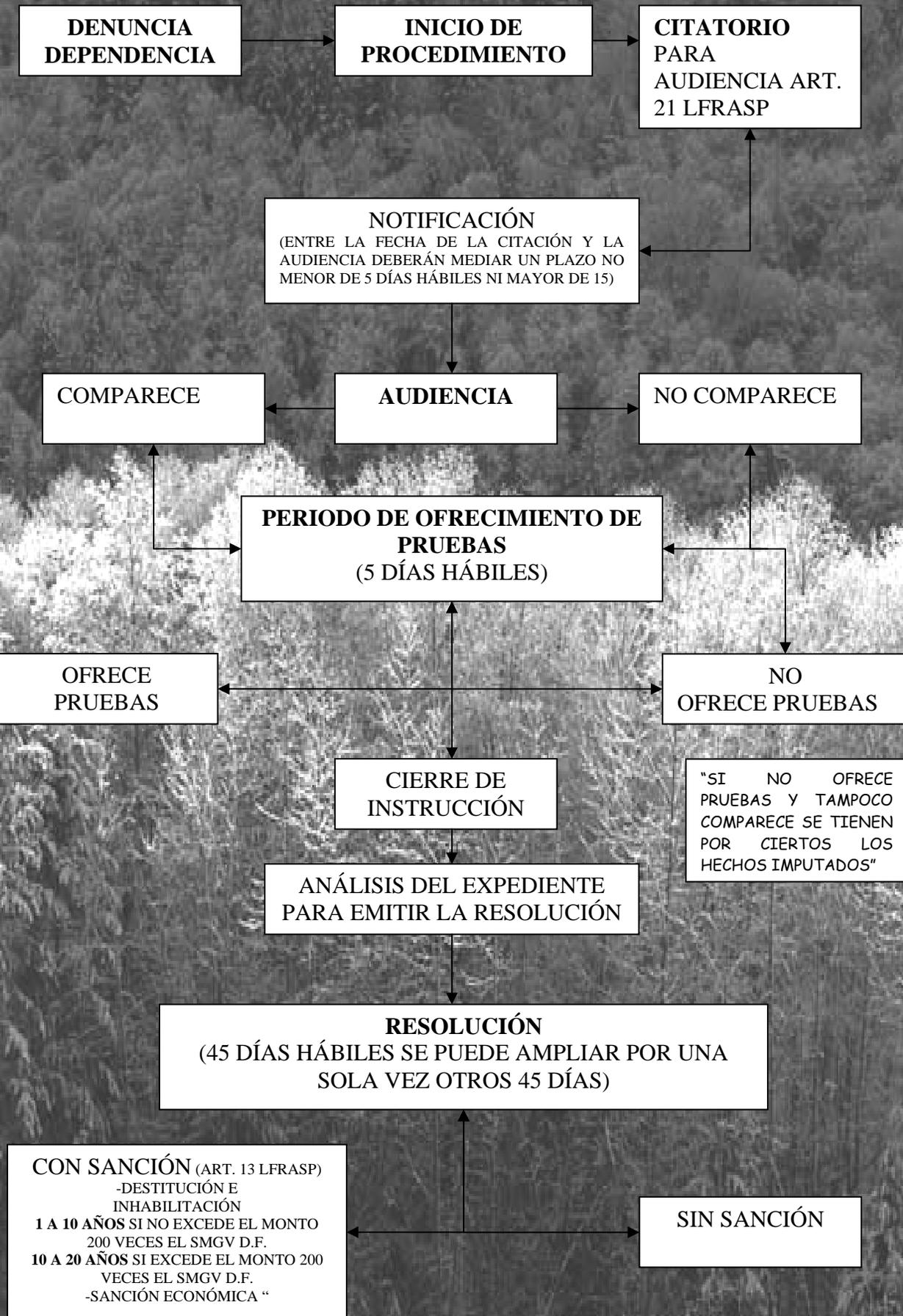
"SI NO OFRECE
PRUEBAS Y TAMPOCO
COMPARECE SE TIENEN
POR CIERTOS LOS
HECHOS IMPUTADOS"

RESOLUCIÓN
(45 DÍAS HÁBILES SE PUEDE AMPLIAR POR UNA
SOLA VEZ OTROS 45 DÍAS)

CON SANCIÓN (ART. 13 LFRASP)
-DESTITUCIÓN E
INHABILITACIÓN
1 A 10 AÑOS SI NO EXCEDE EL MONTO
200 VECES EL SMGV D.F.
10 A 20 AÑOS SI EXCEDE EL MONTO 200
VECES EL SMGV D.F.
-SANCIÓN ECONÓMICA "

SIN SANCIÓN

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
EN CONTRA DEL SERVIDOR PÚBLICO**



CONCLUSIONES.

1.- La responsabilidad extracontractual de naturaleza civil no cumplía con un imperativo de justicia.

2.- Proponer reforma para quitar la denominación “responsabilidad objetiva”, y solamente señalar directa.

3.- Reforma al artículo 8 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que solamente estarán sujetos a procedimiento administrativo derivado de responsabilidad patrimonial por la gravedad de su conducta, cuando no existe justificación para iniciar el procedimiento por esa circunstancia, ya que se debe considerar que se tuvo la necesidad de realizar el pago y el servidor público es el presunto responsable.

4. Se indica que la naturaleza jurídica de la responsabilidad patrimonial propuesta, es directa y objetiva, sin embargo, finalmente para el procedimiento, resulta indispensable señalar en el escrito de demanda al servidor público que lo causó.

5.- Adición al artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en el cual se incluya a la Ley Federal del Juicio Contencioso Administrativo, para los efectos del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

6.- Modificación al segundo párrafo del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado precepto antes señalado es de referir que, no se debió señalar que se impugnaba la legalidad de los actos administrativos, toda vez que se el termino actividad administrativa irregular no debe ser considerado como sinónimo de actividad ilegal, ya que este es un elemento de la culpa, por lo que a fin de no poner en duda esta nueva figura jurídica se propone se deba señalar “Los plazos de prescripción previstos en este artículo, se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de reclamación, a través de los cuales se impugne la actividad administrativa que se considere irregular”.

BIBLIOGRAFÍA.

I.- LIBROS:

ARROYO HERRERA, Juan Francisco. "RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO", Ed. Porrúa, México, 2004.

CASTRO ESTRADA, Álvaro. "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO". 2ª ed., Ed. Porrúa., México, 2000.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. "EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA". Ed. INAP, México, 1910.

_____ "EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", Ed. INAP, México, 2005.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. "LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES". Ed. Porrúa, México, 2002.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. "LA CONTRALORÍA Y EL CONTROL INTERNO EN MÉXICO". 2ª ed., Ed. SECOGEF y Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1993.

MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos. "LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO", Ed. Porrúa, México, 2004.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "DERECHO ADMINISTRATIVO 3^{er} y 4^o CURSOS". 2ª ed., Ed. Oxford University Press Harlaméxico S.A. de C.V., México, 1997.

_____ "DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO". 9ª ed., Ed. Harla S.A. de C.V. México, 2004.

MARTÍNEZ PORCAYO, J. Fernando Ojesto, REYES ZAPATA, Mauro Miguel, y otros. “EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO, EN ALEMANIA Y EN ESPAÑA”. Cuaderno 2, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003.

NAVA NEGRETE, Alfonso, “DERECHO ADMINISTRATIVO”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. “RESPONSABILIDADES LEGALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”. 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001.

TENA RAMÍREZ, Felipe. “LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO”. 23ª ed. Ed. Porrúa, México, 2002.

TRON PETIT, Jean Claude. “LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS”. Ed. Porrúa, México, 2005.

II.- DICCIONARIOS:

DICCIONARIO JURÍDICO 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000, Todos los Derechos Reservados, DJ2K- 423, Compact Disc.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo P-Z, Ed. Porrúa, México, 2007.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “DICCIONARIO JURÍDICO GENERAL”. Tomó 1 (A-C), Ed. Iure editores, México, 2006.

_____ “DICCIONARIO JURÍDICO GENERAL”. Tomo 2 (D-N), Ed. Iure editores, México, 2006.

_____ “DICCIONARIO JURÍDICO GENERAL”. Tomo 3 (O-Z),
Ed. Iure editores, México, 2006.

III.- DOCUMENTAL:

DIPLOMADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN.
(Docente José R. Castelazo, 14 y 21 de mayo de 2005, INACIPE.

IV.- LEGISLACIÓN:

AGENDA DE AMPARO 2006, “CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.” 9ª ed., Ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2006.

AGENDA DE AMPARO 2006, “CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.” 9ª ed., Ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2006.

AGENDA CIVIL FEDERAL. “CÓDIGO CIVIL FEDERAL” 12ª ed., Ed. Ediciones Fiscales ISEF, México 2006.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/240.doc> “LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”.
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002. (consulta realizada el 28 de junio de 2009)

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRPE.pdf> “LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO”.
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, (consulta realizada el 22 de julio de 2009)

[http://www.conafovi.gob.mx/administracion/leyes/Codigo_Financiero_del_Distrito_Federal .pdf](http://www.conafovi.gob.mx/administracion/leyes/Codigo_Financiero_del_Distrito_Federal.pdf) “CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL” (consulta realizada el 1 de octubre de 2007)

V.- INTERNET:

<http://www.yucatan.com.mx/especiales/constitucion/historia.asp> (consulta realizada el 26 de mayo de 2007).

<http://www.rae.es/rae.html> (consulta realizada el 30 de junio de 2008).

<http://www.misrespuestas.com/que-es-una-indemnizacion.html> (consulta realizada el 22 de julio de 2008).

<http://www.rae.es> (consulta realizada el 6 de mayo de 2008).

http://derecho.itam.mx/facultad/temarios/materiales/materiales%20tc/DEL%20CUETO/Obligaciones/RESPONSABILIDAD%20OBJETIVA%20DEL%20ESTADO_notas.pdf (consulta realizada el día 20 de octubre de 2008).

http://es.wikipedia.org/wiki/Responsabilidad_penal (consulta realizada el día 20 de octubre de 2008).

<http://www.efdeportes.com/efd40/resp.htm> (consulta realizada el 9 de febrero de 2008).

http://www.anestur.com/BA_T9_Responsabilidad_Civil_v1.doc (consulta realizada el 9 de febrero de 2008).

<http://amcpensenada.com/Actualizate/Resp%20solid%20edmundoc.doc> (consulta realizada el 6 de julio de 2008).

www.anestur.com/BA_T9_Responsabilidad_Civil_v1.doc (consulta realizada el 11 de agosto de 2008).

<http://sgp.guanajuato.gob.mx/PortalSGP/Upload/guia.pdf> (consulta realizada el 16 de octubre de 2008).

<http://sgp.guanajuato.gob.mx/PortalSGP/Upload/guia.pdf> (consulta realizada el 16 de octubre de 2008).

http://www2.valledelcauca.gov.co/SIISVC/documentos/Presentaciones/MECI/Unidad_1/C_principios/C_prici.htm#arriba (consulta realizada el 16 de octubre de 2008).

http://www.scjn.gob.mx/NRrdonlyres/DAFD4E72-31D1-461A-B466-4A84807BFD700DELGA_DODURAN.pdf LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO (Análisis de la reforma al artículo 113 de la Constitución Federal de 14 de junio del 2002), (consulta realizada el 2 de enero de 2009).

www.eluniversal.com.mx (consulta realizada el 8 de septiembre de 2009).

VI.- OTROS:

Cámara de Senadores, Iniciativa con Proyecto de Ley Federal de Responsabilidad del Estado, año tercero, primer período ordinario, 24 septiembre de 2002, sección primera, número 278.

Sistema de Información Electrónica de la Cámara de Senadores “Reforma y adiciones de los artículos 5, 35, 36, 41, 54, 60 y 73 y deroga los artículos Transitorios Decimoséptimo, decimoctavo y decimonoveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Año primero, Período extraordinario, ramo público, comisión puntos constitucionales, 18 de octubre de 1989, sección primera, número 116.