



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
“ARAGÓN”

“APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD  
PATRIMONIAL OBJETIVA Y DIRECTA DEL ESTADO  
MEXICANO EN LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR  
Y SANCIONAR LA TORTURA”.

**T E S I S**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE :  
**L I C E N C I A D O E N D E R E C H O**  
P R E S E N T A :

**JONATHAN ESTRADA GONZÁLEZ**  
**ENRIQUE PULIDO GUTIÉRREZ**

ASESOR:

**MTRA. MENDOZA GÁNDARA JANETTE**  
**YOLANDA**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

**“ A la Universidad Nacional Autónoma de México ”.**

Agradezco a esta gran Institución la formación personal y profesional, por ser un hogar de enseñanza y oportunidades para todos los que tenemos la honrosa fortuna de pertenecer a ella. Institución a la que he pertenecido poco menos de la mitad de mí vida, y en la que me inculcaron a través de tan notables maestros el ímpetu de servir a nuestra sociedad, con lealtad, honor y justicia. Esta Universidad no sólo es una Institución, ya que pertenecer a la misma representa, “ una forma de vida ”, en ella se forma, se sueña, se concientiza, se aprende, se crea, pero sobre todo se proponen alternativas.

Asimismo, con gran admiración y respeto, agradezco a la Maestra MENDOZA GÁNDARA JANETTE YOLANDA, por su apasionante dedicación a la enseñanza, quien de tiempo completo instruye a las nuevas generaciones de abogados. Gracias, porque a base de esfuerzo y paciencia hizo posible la conclusión de esta investigación, por ello, representa un gran honor que me haya apoyado y orientado de manera incondicional.

En este mismo camino, agradezco haber conocido a dos grandes personas con quienes conviví, compartí momentos inolvidables, experiencias, consejos y una gran amistad, deseándoles éxito para cada una de ustedes, con cariño, a mías amigas Lucina Gómez y Angélica Bahena.

**Todo ello fue parte de mí pasado, hoy día es mí presente, pero también representara mí futuro.**

**Por ello y mucho más, Gracias.**

### **A MI MADRE.**

A mi amiga, mi confidente, mi cómplice, mi apoyo incondicional, a tí que jamás escatimas en consejos y desbordas amor a manos llenas, debo agradecerte por ser el pilar del cual se sostiene mi vida que te pertenece, ya que de más esta decirte que sin tí nada soy, debo entregarte no solo esto, sino todos los logros que gracias a tí he alcanzado y seguiré persiguiendo luchando como ahora, sin fuerzas quizá pero con esperanza de volverte a ver, espero descanses en paz te lo mereces mi guerrera de hierro, mi linda que Dios te cuide y te bendiga por todo. TE AMO HERMOSA. GRACIAS MAMÁ. NUNCA OLVIDES QUE ESTAS AQUÍ EN MI CORAZÓN, QUE ES TU CASA.

### **A MÍ PADRE**

A tí padre que de día y de noche entregaste tu vida al trabajo por darnos la mano en los caminos mas difíciles y a pesar de ello recordarnos siempre tu cariño, por eso y por haber amado a tu familia tanto, pero sobre todo a mi madre, GRACIAS. MI VIEJITO.

### **A MÍ FAMILIA**

A mi familia entera porque siempre me escucharon y me apoyaron a su manera y en sus posibilidades, a todos aquellos que sin ser parte de mi sangre me han respaldado como si lo fueran. GRACIAS.

### **A MÍ UNIVERSIDAD**

A tí mi querida UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO, y sobre todo a mi Campus Aragón, por darme un lugar en el cual se reúnen un sinnúmero de excelentes profesores que han sabido guiarme hasta este momento. Me siento orgulloso de poder decir en cualquier lugar donde me paro soy un Puma de corazón y "POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITÚ".

A TODOS LOS PROFESORES QUE SE HAN DETENIDO A ESCUCHAR NUESTRAS DUDAS Y HAN SABIDO GUIARNOS CON SU EXPERIENCIA PARA PODER LLEGAR A ESTE MOMENTO.MUCHAS GRACIAS.

# **“ APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL OBJETIVA Y DIRECTA DEL ESTADO MEXICANO EN LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA. ”**

## **❖ INTRODUCCIÓN.**

### **CAPÍTULO 1**

#### **REFERENCIA HISTORICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**

<b>1.1</b>	<b>Breve análisis de la Responsabilidad Patrimonial del Estado Francés</b>	<b>5</b>
<b>1.1.1</b>	<b>Primer periodo.</b>	<b>6</b>
<b>1.1.2</b>	<b>Segundo periodo.</b>	<b>10</b>
<b>1.1.3</b>	<b>Tercer período.</b>	<b>12</b>
<b>1.2</b>	<b>Breve análisis de la Responsabilidad Patrimonial del Estado Español.</b>	<b>16</b>
<b>1.2.1</b>	<b>Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.</b>	<b>17</b>
<b>1.2.2</b>	<b>Características del Régimen.</b>	<b>18</b>
<b>1.2.3</b>	<b>Responsabilidad Objetiva y Directa.</b>	<b>19</b>
<b>1.2.4</b>	<b>Funcionamiento normal y anormal.</b>	<b>22</b>
<b>1.2.5</b>	<b>Interpretación Jurisprudencial.</b>	<b>24</b>
<b>1.2.6</b>	<b>Principales defectos del sistema.</b>	<b>25</b>
<b>1.2.7</b>	<b>Procedimiento.</b>	<b>28</b>
<b>1.2.8</b>	<b>Reformas.</b>	<b>28</b>
<b>1.3</b>	<b>Foro de discusión que justifican la incorporación del instituto de Responsabilidad Patrimonial del Estado al orden Jurídico Mexicano.</b>	<b>30</b>
<b>1.3.1</b>	<b>Partido Revolucionario Institucional.</b>	<b>32</b>
<b>1.3.2</b>	<b>Partido Acción Nacional.</b>	<b>35</b>
<b>1.3.3</b>	<b>Partido Revolucionario Democrático.</b>	<b>37</b>
<b>1.3.4</b>	<b>Instituciones Académicas.</b>	<b>38</b>

## CAPÍTULO 2

### ASPECTOS GENERALES.

<b>2.1</b>	Concepto de Tortura.	<b>42</b>
<b>2.2</b>	Concepto de Responsabilidad	<b>50</b>
<b>2.3</b>	Concepto de daños y perjuicios.	<b>56</b>
<b>2.4</b>	Concepto de Servidor Público.	<b>60</b>
<b>2.5</b>	Concepto de Actividad Administrativa.	<b>66</b>

## CAPÍTULO 3

### REGIMEN JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y DE LA TORTURA.

<b>3.1</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	<b>71</b>
<b>3.1.1</b>	Artículo 113, párrafo segundo de la constitución.	<b>71</b>
<b>3.1.2</b>	Características de la Institución.	<b>75</b>
<b>3.1.3</b>	Actividad Irregular.	<b>76</b>
<b>3.1.4</b>	Responsabilidad Objetiva.	<b>79</b>
<b>3.1.5</b>	Responsabilidad Directa.	<b>82</b>
<b>3.1.6</b>	Artículos 19, 20 y 22 Constitucionales.	<b>83</b>
<b>3.2</b>	Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	<b>93</b>
<b>3.2.1</b>	Sujetos de la ley.	<b>95</b>
<b>3.2.2</b>	Supletoriedad de la ley.	<b>97</b>
<b>3.2.3</b>	Procedimiento.	<b>99</b>
<b>3.2.4</b>	Prescripción.	<b>103</b>
<b>3.2.5</b>	Excepción de indemnizar.	<b>103</b>
<b>3.2.6</b>	Actividad regular.	<b>104</b>
<b>3.2.7</b>	Vínculo causal.	<b>104</b>
<b>3.2.8</b>	Conocimientos de la ciencia o de la técnica.	<b>105</b>
<b>3.2.9</b>	Caso fortuita y fuerza mayor.	<b>106</b>

<b>3.2.10</b>	Acción de regreso.	<b>107</b>
<b>3.2.11</b>	Económico.	<b>110</b>
<b>3.3</b>	<b>Ley Federal Para Prevenir y Sancionar la Tortura.</b>	<b>112</b>
<b>3.3.1</b>	Gravedad del delito.	<b>120</b>
<b>3.3.2</b>	Excluyentes de Responsabilidad.	<b>121</b>
<b>3.3.3</b>	Sujetos afectados.	<b>123</b>
<b>3.3.4</b>	Denuncia.	<b>123</b>
<b>3.3.5</b>	Dificultad de probar.	<b>125</b>
<b>3.3.6</b>	Medios para erradicar la tortura.	<b>126</b>
<b>3.3.7</b>	Indemnización.	<b>129</b>

#### CAPÍTULO 4

##### REPARACIÓN INTEGRAL DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

<b>4.1</b>	Pago de daños y perjuicios derivado de la comisión del delito de tortura.	<b>131</b>
<b>4.1.1</b>	Cambio de Régimen Jurídico.	<b>137</b>
<b>4.1.2</b>	Jurisdicción Administrativa.	<b>142</b>
<b>4.2</b>	Reparación integral del daño en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	<b>143</b>
<b>4.2.1</b>	Reparación de daños de los bienes materiales.	<b>149</b>
<b>4.2.2</b>	Reparación de daños personales y morales.	<b>151</b>

#### CAPITULO 5

##### PROPUESTAS DE REFORMAS.

<b>5.1</b>	Interpretación del artículo 1º de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.	<b>157</b>
<b>5.2</b>	Propuesta de reforma al artículo 1º de la Ley Federal para Prevenir y	<b>159</b>

Sancionar la Tortura.

**5.3** Interpretación del artículo 10° de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. **161**

**5.4** Propuesta de reforma al artículo 10° de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. **162**

❖ **CONCLUSIONES** **166**

❖ **BIBLIOGRAFÍA** **171**

## INTRODUCCIÓN.

La inquietud para abordar el tema de la presente investigación, surge primordialmente con motivo de la expedición de la reciente Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ordenamiento vigente a partir del año de 2005, y que le fue antecedida por la reforma que adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma mediante la cual se reconoce el derecho de los particulares a solicitar por medio de reclamación, una indemnización integral al Estado Mexicano, como consecuencia de los daños y perjuicios que los servidores públicos ocasionen a los bienes y derechos del particular.

Sin lugar a dudas la responsabilidad patrimonial del Estado ha constituido y seguirá constituyendo un tema de gran relevancia, ya que el ejercicio de las funciones Estatales deben tener como fin principal y último; la utilidad pública y el bienestar colectivo de la sociedad, claro está, sin que afecte los derechos de sus gobernados, y de ser así, proporcionar los medios jurídicos que permitan obtener la correspondiente indemnización.

Hemos de señalar que esta ley, representa una franca copia del sistema jurídico Español, - hecho que no se pretendía inicialmente -, sin embargo, el sistema fue retomado casi en su totalidad por los legisladores de nuestro país, por lo que surge la duda, de si esta nueva ley que ha sido recientemente incorporada al sistema jurídico Mexicano cubre con satisfacción las necesidades sociales, políticas, culturales, jurídicas y económicas, toda vez que ambos Estados tienen diferentes necesidades.

Creemos que es importante expresar nuestra preocupación en el sentido de que esta ley no fue profundamente discutida, ni en los medios académicos, en los foros de discusión, mucho menos por los legisladores, porque en vez de mejorar, simplificar y racionalizar los

procedimientos, los complica y los llena de trámites. Considérese que toda ordenamiento jurídico debe buscar la sencillez y claridad al momento de interpretar, pero sobre todo, que sea de aplicación sencilla para el administrado. Sí se considera conveniente la modificación de una ley, por creerse que se debe abrir paso a nuevos criterios o porque los actuales caen en el desuso, es necesario considerar que también deberán de reformarse otros ordenamientos que directa o indirectamente se relacionen, ya que de lo contrario, el cumplimiento de los mismos no sería posible, por no existiría congruencia entre los diferentes ordenamientos jurídicos a efecto de que armonicen entre sí, para brindar la efectividad que busca todo sistema jurídico.

Esta ley, como toda obra humana tiene aciertos y errores, y en esta investigación trataremos de analizarlos siendo objetivos, señalando lo que creemos son los principales errores, pero nuestra convicción sin duda alguna es que este ordenamiento bien puede aplicarse a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, lo que permitirá al particular afectado contar con los medios idóneos, simplificados, flexibles y sobre todo eficaces que brinden seguridad jurídica de su situación ante la actuación de los servidores públicos, propiciando un clima de justicia que actualmente reclama en gran medida la sociedad mexicana.

En el caso de la ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, estamos convencidos que es de suma importancia para los ciudadanos, toda vez que nos proporciona acción jurisdiccional en contra de los actos tortuosos que son materializados de forma exclusiva por servidores públicos, mismos que son totalmente injustificables desde cualquier punto de vista. Pese a que la ley federal de referencia es benéfica para el particular, cabe decir que en los términos en los que actualmente se encuentra redactada, no resuelve en forma alguna las necesidades de justicia, si bien es cierto que está ley representa una necesidad social, también lo es que por el momento no resuelve ningún problema y sí nos proporciona una gran dosis de ineficiencia que no aporta nada al sistema jurídico mexicano.

Esta ley que regula el delito de tortura, hasta el momento no ha probado la eficacia que inicialmente buscaba, ya que ha casi dos décadas desde que entró en vigor, la tortura sigue siendo una realidad cotidiana en las cárceles y separos policíacos, por ello, es que las reformas no pueden aplazarse por más tiempo, resultando necesario imprimir más dinamismo y efectividad a dicho ordenamiento. Creemos conveniente debe realizarse una difusión profunda sobre este tema para orientar a quienes tienen la responsabilidad de crear y aplicar tales disposiciones tan confusas, así como a la gran cantidad de particulares que tendrán que enfrentarse a su aplicación, si es que desean no dejar impune los sufrimientos y humillaciones de las que fueron víctimas.

Por el momento sólo nos basta mencionar que la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura aún reconoce el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado subjetivo y subsidiario, mismo que ha sido superado por la entrada en vigor de la reciente Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, mismo que nos sugiere un nuevo sistema de responsabilidad Estatal que la escasa doctrina del país y la propia Constitución denomina como responsabilidad **“objetiva y directa”**, hecho en que la legislación no ha sido debidamente actualizada.

Las propuestas planteada en esta investigación, no pretenden por ningún motivo tratar de erradicar tal delito, sin embargo si pugnamos por que los daños y perjuicios ocasionados sean debidamente resarcidos, toda vez actualmente no es posible solicitar la indemnización integral de los desperfectos ocasionados por la tipificación de tan despreciable delito.

## CAPÍTULO 1.

### REFERENCIA HISTORICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Se expresa que “el derecho comparado es tecnología política”<sup>1</sup> y el mismo debe representar un referente obligado para el Estado Mexicano en esta primera etapa de formación conceptual, teórica, legislativa, jurisprudencial e inclusive práctica de la nueva institución de Derecho Público denominada “Responsabilidad Patrimonial del Estado”, más aún cuando nuestro sistema adoptó el sistema de responsabilidad Objetivo y Directo.

Con el marco de referencia - Francia y España - no resulta mayor problema identificar los equivalentes funcionales de esta nueva institución que recientemente se ha adoptado. Del estudio de estos sistemas se desprende una similitud entre sus ordenamientos, lo cual no es una eventualidad, toda vez que el Estado Español adoptó el modelo Francés en el siglo XIX. Sin embargo es de señalarse que no existen en estos ordenamientos jurídicos una identidad absoluta o perfecta en cuanto a los conceptos y procedimientos jurisdiccionales, que poco se habla de estos últimos y que en gran medida nos interesa, por ser este uno de los puntos en lo que desea abundar en mayor medida.

Son estos sistemas jurídicos con los que “está emparentado el régimen jurídico de México por lo que refiere a la responsabilidad patrimonial del Estado”<sup>2</sup>. Del sistema Francés lo que importa identificar con precisión son las concepciones de a) falta de servicio cometido por

---

<sup>1</sup> TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, Recursos Administrativos, Juicio Contencioso Administrativo y Responsabilidad Patrimonial del Estado y de los Servidores Públicos, T. III., México, 2006, p. 410.

<sup>2</sup> *Íbidem*, p. 412.

el servidor público francés en el ejercicio de la función pública y el curso legal que éste tomó a lo largo de su historia, *b*) el principio de la igualdad de los ciudadanos frente a las cargas públicas y por último y más importante *c*) la determinación que tomaron las jurisdicciones civiles y administrativas a fin de poder fijar quien debía de conocer de los asuntos que en materia de responsabilidad patrimonial se presentaran.

El sistema Español prácticamente nos interesa casi en su totalidad, por ser este sistema de responsabilidad el marco legal que fue adoptado por el Estado Mexicano, señalándose inclusive por gran parte de la doctrina nacional –muy escasa hasta la fecha- que la legislación Mexicana es una copia mal elaborada del sistema Español, pero no puede pasarse por alto las notables diferencias que existen entre los diferentes ordenamientos jurídicos que se retoman y analizan.

### **1.1 BREVE ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO FRANCÉS.**

De acuerdo con la doctrina, fue en Francia donde se formaron las bases para la conformación del Derecho Administrativo en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, también conocido como responsabilidad extracontractual de la Administración Pública, término que es utilizado para limitar el estudio de la responsabilidad que tiene sus fuentes no en un contrato, sino por el contrario, en donde no ha mediado acuerdo de voluntades. Así como consecuencia del triunfo de la Revolución Francesa, el fundamento está señalando en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de Agosto de 1789, que en su artículo decimoquinto dispone de forma literal:

#### **Artículo 15.**

La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público.

De estos principios surge la Constitución del año VIII ( 13 de diciembre de 1799 ), misma que exigía la autorización previa del Consejo de Estado para que un funcionario público pudiese ser llevado a juicio, para que respondiera de los daños que hubiese ocasionado, lo que en la práctica esto difícilmente se obtenía porque el soberano por definición es irresponsable, siendo esta la regla común.

En la doctrina Francesa, cada autor divide en etapas el estudio de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, que van desde los tiempos revolucionarios hasta los actuales, lo anterior en función de las decisiones jurisprudenciales que han denotado los cambios en el sistema de responsabilidad, -sin coincidir unánimemente en dichas clasificaciones- sin embargo para efectos del desarrollo de esta investigación, será retomada la clasificación que nos presenta el Licenciado en Derecho Manuel Moguer Caballero, por ser está la que a consideración de los suscritos resulta ser la más optima, por el lenguaje, terminología y por ser ésta la que nos determina las fechas casi con exactitud, así dicho autor nos señala que: "...la evolución jurisprudencial desde los tiempos revolucionarios hasta el año de 1910, que marca la primera etapa; la segunda, va desde este año hasta 1951; la tercera, del caso Laruelle en adelante"<sup>3</sup>. Al respecto, tenemos que señalar con detenimiento la evolución de dichas etapas, a efecto de poder entender con claridad este sistema jurídico de Responsabilidad Patrimonial Estatal que se analiza;

#### 1.1.1 Primer periodo.

Se consideraba que el Estado al constituir una corporación jurídica, no podía ser sujeto de hechos culposos, lo que hasta 1913 era considerado lo más adecuado, porque el descuido no podía predicarse de una entidad ficticia.

---

<sup>3</sup> MOGUEL CABALLERO Manuel, La Responsabilidad Patrimonial del Estado, Porrúa, México, 2006, p. 27.

Desde los inicios revolucionarios del Estado Francés hasta el año de 1873, la responsabilidad de la Administración Pública prácticamente no existía, pero esta fase culminó con una resolución del Tribunal Francés (Tribunal des Conflicts), conocido como “..el fallo Blanco de 1873...”<sup>4</sup> por ser la responsabilidad extracontractual del Estado un estatuto independiente del derecho privado. Este fallo se generó cuando la señora Blanco presentó una demanda en contra del Estado Francés, como consecuencia de las lesiones sufridas por uno de los vagones pertenecientes a una compañía tabacalera propiedad del Estado, resolviéndose conceder competencia a los Tribunales administrativos para conocer de las demandas que se presenten en contra del Estado por los daños que sus agentes ocasionen a los ciudadanos, determinación fundamentada en el principio de la separación de poderes.

“ El reconocimiento de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado significa un notable adelanto del Derecho Público Francés con respecto a su pasado monárquico,”<sup>5</sup> porque al ser reconocida la responsabilidad estatal implica la superación de los antiguos privilegios del soberano de no ser llevado ante los tribunales para que respondiera de los daños que hubiese ocasionado, aunque en un principio esto fue limitado, ya pasado el tiempo esto llegó a flexibilizarse.

Fue con esta resolución en que comienza una pugna entre las jurisdicciones civiles y administrativas por determinar quien debía de conocer de los juicios que en materia de responsabilidad patrimonial se presentaran. Mientras los tribunales civiles consideraban eran los competentes con fundamento en el artículo 1384 del Código de Napoleón, en contraposición los tribunales administrativos consideraban su competencia por ser las partes litigantes el Estado frente a los particulares. Finalmente por interpretación de la jurisprudencia se resuelve que la responsabilidad del Estado consecuencia de los daños que

---

<sup>4</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos. et al., La Responsabilidad Patrimonial del Estado, Porrúa e ITAM, México, 2004. p.53.

<sup>5</sup> TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. op. cit. p 412.

ocasiona a sus ciudadanos, no puede quedar en la jurisdicción del ordenamiento civil, ya que este sólo es aplicable a los particulares; por tanto era inaplicable el Código de Napoleón. Y a partir de este momento la Responsabilidad Patrimonial del Estado escapa de la jurisdicción Civil.

Ya apartada la aplicación del derecho común, surgió el problema de fundamentar la competencia de los tribunales administrativos, siendo la respuesta “ El principio de la igualdad de los ciudadanos frente a las cargas públicas”<sup>6</sup>. Dicho principio descansa en la primicia de que: en el desempeño de las funciones del Estado se pueden causar determinados daños o perjuicios a los particulares, no siendo permisible que uno solo de los ciudadanos recienta todo el daño más aun cuando el beneficio que se pretende es común, lo anterior si se considera que el Estado funciona en interés general, es decir, en beneficio de la colectividad, por ello es viable que el Estado repare económicamente el daño causado, con cargo a los recursos públicos (pago de impuestos) que fueron recabados, y así la carga se repartirá entre todos los individuos. Sin embargo este principio fue criticado ya que éste es un principio de derecho fiscal.

La doctrina consideró que una vez que el juez administrativo se liberó del ordenamiento civil, pudo conciliar un equilibrio entre los intereses del Estado y el de los particulares mediante el establecimiento de una razonable reparación del daño, ya que “ ...la justicia administrativa idea soluciones más progresistas que las que se hubieran alcanzado mediante el derecho civil ”<sup>7</sup>.

Décadas pasaron antes de que las jurisdicciones Francesas delimitara la culpa del servicio de la culpa personal, sin embargo ya determinado este límite permite identificar a quien se le hará efectiva las consecuencias dañosas de los actos que ejecuten. En esta primera etapa, la multiplicidad de jurisdicciones perjudica al particular que solicita

---

<sup>6</sup> MOGUEL CABALLERO Manuel, La Responsabilidad Patrimonial del Estado, Porrúa, México, 2006, p. 27.

<sup>7</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos. et al. Op. cit. p.54.

le sea indemnizado el daño. Sólo considérese que sí a las jurisdicciones les fue difícil delimitar su competencia, imagínese lo complicado que representa para las víctimas, -casi un imposible- y sobre todo lo que les habrá costado en tiempo, esfuerzo y dinero, que solo por ejemplificar un caso, visualícese cuando el particular se dirigía al juez civil y el acto resultaba competencia de la administrativa, o a la inversa.

Siete años después, esto es, a partir de 1877 que la noción de culpa como hecho del hombre va a delinearse en forma adecuada, así la culpa del agente puede calificarse como “falta personal o como falta de servicio”, configurándose los dos conceptos fundamentales en materia de responsabilidad Estatal Francés, dichos conceptos se desprenden del fallo Laumonnnier Carriol del 5 de mayo de 1877, que se resume en los siguientes términos:

1) *La falta personal*, sólo compromete al agente como persona individual, revelando al hombre en sus debilidades, pasiones e imprudencias, desprovisto de toda investidura de la función pública, por lo que el asunto es de competencia de los tribunales ordinarios es decir de jurisdicción civil.

2) *La falta de servicio*, aquí el comportamiento de los funcionarios públicos es calificada como falta de servicio, esta acepción no debe equivocarse ya que esta expresión debe considerarse sólo como una abreviación de lo que se considera como “la falta cometida por el servidor público Francés en el ejercicio de la función pública”, esta responsabilidad es directamente imputable al Estado como si se tratase de un hecho propio. Se dice que estos hechos dañosos son impersonales, sin embargo aun cuando el funcionario público es plenamente identificado, en esta primera etapa le está restringido al Estado repetir en contra de sus funcionarios, siendo el Estado quien responde por los perjuicios que se ocasionen y compete a la jurisdicción administrativa resolver sobre los hechos.

En este primer periodo, se consideraba que era inherente a todo sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, que el daño causado a la propiedad de los individuos fuese;

a ) *material*.- Cuando el daño consistía en una disminución del valor del mueble o inmueble, ó en una privación en el disfrute del mismo.

b) *permanente*.- El daño debe haber tocado la propiedad de forma profunda o notable, suficiente para que su valor sea visiblemente depreciado

c ) *anormales*.- Es la colectividad la que debe soportar los daños normales consecuencia de los servicios públicos los cuales se consideraban hasta el grado de jurídicos, pero cuando los daños se soportan en lo individual es cuando surge lo anormal del daño y por tanto indemnizable.

Asimismo el sistema Francés sólo concebía el pago de las indemnizaciones cuando se acreditaban los siguientes daños:

- a) el daño directo, no así el indirecto,
- b) el daño patrimonial, no el moral,
- c) el daño permanente, no el transitorio y
- d) el daño anormal y no el normal

#### 1.1.2 Segundo periodo.

Es a partir de 1910, cuando se trata de ayudar a la víctima, y se acepta demandar al Estado inclusive hasta por las culpas personales de los agentes a su servicio, lo que provocó la irresponsabilidad del agente público y por supuesto creció de forma exponencial la responsabilidad de la administración pública, en esencia “No solamente era condenada la A. P. por culpas personales de sus agentes, v.gr. culpas graves, sino que culpas que se consideraban personales de los agentes pasaron a ser consideradas culpas de servicio ”<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Cita a Maestre. MOGUEL CABALLERO Manuel. Op. cit. p. 29.

Ya para 1934, el Consejo de Estado adopta la tesis de “acumulación de responsabilidades” derivado del fallo *Denoyelle*, este sistema por supuesto es totalmente favorable para la víctima de los daños, porque se llega en esencia a suprimir toda diferencia entre la culpa personal de la de servicio, otorgándole al particular la facultad de instaurar su acción en contra del patrimonio Estatal. Señalándose que aun cuando acuda a jurisdicciones diferentes, el particular no obtendrá una doble indemnización, porque lo que se busca es restablecer un equilibrio patrimonial entre los daños causados por el Estado y los derechos del particular.

Existe gran provecho para la víctima, ya que posee una doble acción con la que solicitaba le fuese indemnizado el daño, existiendo la posibilidad de que los tribunales condenen a la reparación de los daños en cada una de sus jurisdicciones respectivamente, sin embargo también existe el riesgo de que ambas jurisdicciones se declaren incompetentes, ó peor aún, que después de un intenso esfuerzo se resuelva en sentencia, que la jurisdicción civil considere que el hecho a discusión era culpa del servicio, y la jurisdicción administrativa que es culpa personal. Ahora bien no se necesita de dos demandas para cada jurisdicción, porque lo permisible es demandar únicamente ante tribunales administrativos, ya que la Administración Pública responderá por el hecho personal de sus agentes.

Por su parte la jurisprudencia, ha validado la existencia de un vínculo entre la Administración Pública y el funcionario a su servicio, este último obedece las ordenes de su rector que es el Estado, por ello “...la responsabilidad del servicio público es una responsabilidad primaria: es el patrimonio administrativo que es inmediata y directamente responsable ... la personalidad jurídica del agente desaparece; ésta es absorbida por la empresa administrativa... el agente no se separa del

servicio público; se incorpora a él, está con él fundido.”<sup>9</sup> Una vez identificada la falta de servicio resulta irrelevante la identidad del autor porque el hecho dañoso es directamente atribuible al Estado.

Se consideraba en inicios de esta etapa que si los tribunales imponían una responsabilidad personal excesiva, que sobrepasara las capacidades económicas del sujeto podría desencadenar una paralización en el ejercicio de la función pública, lo anterior debido al miedo fundado de incurrir en responsabilidad, por ello “... la tendencia será desde entonces favorable a admitir una falta de servicio (b) antes que una falta personal (a)”<sup>10</sup>.

Un mismo hecho podía ser simultáneamente constitutivo de falta personal y falta de servicio, e inclusive una falta personal perfectamente separable podría ser atribuida al Estado si la conducta no estaba del todo desprovista del vínculo con el servicio, y en estos casos el Estado es demandado para responder de los daños que se hayan ocasionado toda vez que su solvencia económica no se pone en duda, siendo más fácil cobrar al Estado que a un individuo que puede estar desprovisto de medios económicos con los cuales responda.

### 1.1.3 Tercer período.

El siguiente paso en la normativa Francesa era establecer la acción de regreso de la Administración Pública en contra de sus servidores públicos, lo que se desarrolló con el fallo Laruelle, en el año de 1951, esta determinación se concreta a señalarnos que “La responsabilidad del poder público sigue siendo directa frente a la víctima, pero al agente lo perseguirá el Estado por la parte o el todo que le corresponda pagar...”<sup>11</sup> sin modificarse la potestad del ciudadano de dirigirse a la

---

<sup>9</sup> Íbidem. P.13. [Cita a Duez.](#)

<sup>10</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos. et al. Op. cit. p.54.

<sup>11</sup> MOGUEL CABALLERO Manuel. Op. cit. p. 45.

jurisdicción civil, administrativa o ambas sin alterar la responsabilidad directa del Estado.

“ El relieve que ha adquirido la Constitución bajo la V República a partir de la década de 1970 ... no ha impuesto un modelo específico de responsabilidad estatal”<sup>12</sup>, así la responsabilidad por falta de servicio desempeña una función indicativa, esto es, identifica los límites que la administración debe de respetar y no sobrepasarla, para de esta forma determinar los límites de su actuar y no rebasar el ejercicio de sus potestades soberanas.

En años actuales, los Tribunales Administrativos para clasificar la falta personal han tomado en consideración en primer lugar el estado del funcionario, buscando la evidencia de corrupción o ganancias personales, inclusive trata de determinar si los actos son fruto de posibles venganzas. En segundo lugar toman en consideración el uso de la violencia o uso desproporcionado de los instrumentos públicos con los que cuenta.

La responsabilidad fundada en la falta de servicio ha evolucionado al grado de abolirse por completo la existencia de la culpa grave y comenzado a aceptar la idea de que cualquier mal funcionamiento de un servicio público basta para implicar su responsabilidad. En un principio claro está, la idea de la culpa grave contribuyó para erradicar el régimen de irresponsabilidad pero ese estándar constituía una excepción, lo cual en la actualidad ya no es permisible, porque el desempeño de los funcionarios debe de realizarse con estricto apego a los estándares de eficacia en el desempeño de sus funciones, ya que el servidor público debe tener la capacidad para responder a las necesidades que actualmente se plantean en la sociedad.

---

<sup>12</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos. et al. Op. cit. p.55.

El desarrollo de la técnica procesal ha llevado a considerar la presunción de falta de servicio, lo que contribuye a automatizar el mecanismo de reparación, porque ahora se desplaza sobre el Estado la carga de la prueba. Adicionalmente es de señalarse que actualmente la gran mayoría de juicios de responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra en manos de la jurisdicción administrativa, sin embargo también se han configurando algunos regímenes especiales de indemnización cuya competencia corresponde a los tribunales civiles, como por ejemplo: los accidentes vehiculares en los que interviene el Estado, o por el funcionamiento de organismos paraestatales.

Pero sin duda lo más característico del Estado Frances es que “...la jurisprudencia sigue siendo en gran medida dueña del sistema...”<sup>13</sup> la cual está en constante evolución y adaptación pues sin los cambios legislativos pertinentes no queda más que dejar la ardua tarea de interpretar los vigentes ordenamientos, siempre con la firme convicción de encontrar un equilibrio entre el Estado infractor y los daños del ciudadano, principios sobre los cuales se fundamentó desde sus inicios el sistema jurídico de responsabilidad patrimonial Francés.

Para finalizar este apartado, solo nos queda confirmar que es la jurisprudencia la que de forma permanente y pertinente ha moldeado la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, y para ello tan solo visualícense los fallos que se han emitido y que han trascendido en gran medida en las directrices de esta institución. Para que exista un mejor entendimiento, se señala la siguiente cronología .

## **Cronología.**

1 ) La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano señala en su artículo 15 la obligación de todo servidor público a rendir cuentas.

---

<sup>13</sup> Íbidem. p.83.

2 ) La Constitución del año VIII, exigía la autorización previa del Consejo de Estado para que el funcionario público pueda ser llevado a juicio.

#### **Primer Periodo.**

3 ) La responsabilidad de la Administración Pública prácticamente no existía, pero esta fase culmino con la resolución del caso Blanco.

4 ) Surge una pugna entre la jurisdicción Civil y la Administrativa a fin de justificar su competencia.

5) El fallo *Laumonnnier Carriol* delimitó la falta personal de la falta de servicio.

#### **Segundo Periodo.**

6 ) Se acepta demandar al Estado inclusive hasta por las culpas personales de los agentes a su servicio a fin de no paralizar la función pública.

7 ) Se acepta un vínculo entre el Estado y el servidor público, al grado de señalarse que la personalidad de este último es absorbida por el propio Estado.

#### **Tercer Periodo.**

8 ) Se establece la acción de regreso de la Administración Pública en contra de sus servidores públicos, lo que se desarrolló con el fallo Laruelle.

9 ) La presunción de falta de servicio desplaza sobre el Estado la carga de la prueba.

10 ) La jurisprudencia sigue siendo en gran medida dueña del sistema, al no concretarse los cambios legislativos pertinentes.

## 1.2 BREVE ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO ESPAÑOL.

En la historia del Estado Español, se puede apreciar al menos por lo que refiere a la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado que de forma similar al estado Francés, el sistema que adoptó parte desde la absoluta irresponsabilidad de responder de sus actos hasta el punto de implantar un sistema de responsabilidad “objetivo y directo”.

Este principio de responsabilidad patrimonial que ha reconocido el Estado Español por los daños que éste cause al patrimonio de sus gobernados, así como los derechos que éstos tienen para solicitar el resarcimiento de los mismos, el legislador consideró necesario que ésta tutela no fuera reconocido por una ley ordinaria, por ende fue recogido en su texto Constitucional del 27 de diciembre de 1978, en su artículo 106.2, mismo que establece ;

### Artículo 106

1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican.

2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán **derecho a ser indemnizados** por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.<sup>14</sup>

De este precepto Constitucional surge el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran no sólo los ciudadanos españoles sino cualquier persona que en territorio Español sufra un perjuicio en sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, y a solicitar la correspondiente

---

<sup>14</sup> Constitución Española de 1978.

indemnización por parte de la Institución presuntamente responsable del daño.

Es pertinente decir que en términos del artículo transcrito se puede apreciar que las lesiones que se sufran en el patrimonio de los particulares deben tener su origen en el “funcionamiento de los servicios públicos”, y para saber que se debe entender por servicios públicos nos remitimos al concepto propuesto por el Dr. Jesús Leguina Villa quien nos señala que “...se ha entendido por funcionamiento de los servicios públicos a una de las muchas formas de actividad administrativa ... se ha entendido como sinónimo en términos jurídicos de actuación administrativa”<sup>15</sup> por lo cual es dable afirmar que los preceptos de funcionamiento de los servicios públicos y actividad administrativa, pueden considerarse como sinónimos, pues ambos refieren a toda la actividad desplegada por la administración pública en el ejercicio de sus potestades.

Es de considerarse que la connotación de actividad de servicios públicos no debe de entenderse de forma acotada, ya que no solo las actuaciones positivas ocasionan daños, también pueden surgir una eventualidad de lesiones patrimoniales por omisiones o inactividades, que surgieren una parálisis en los servicio estatales cuando los mismos debieron funcionar o ser desplegados por los funcionarios facultados para ello en sus respectivas esferas de actuaciones, mismos que son señalados de forma expresa por un ordenamiento jurídico.

#### 1.2.1 Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El principio Constitucional ha sido desarrollado por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

---

<sup>15</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. La Responsabilidad Patrimonial del Estado, México, 2000. p.14.

Administrativo Común, que los juristas españoles citan como Ley 30/92 por la facilidad de identificarla y articularla, y es en su título Décimo de la ley en donde se desarrolla este precepto Constitucional, ley que ha sido reformada parcialmente en diferentes ocasiones.

Se ha considerado que la legislación Española al menos por lo que refiere a la ley 30/92 y al Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, ambos ordenamientos reglamentarios de la Institución de Responsabilidad Patrimonial del Estado, son profundamente insatisfactorias y deben ser objeto de urgentes reformas, sus defectos y sólo por mencionar algunos y más importantes son “principalmente tres: su excesiva amplitud, su excesiva indeterminación y su excesiva uniformidad”<sup>16</sup>

Es tan **amplia**, porque reconocer el deber del Estado a indemnizar por todos los daños que éste cause a los particulares como consecuencia de la actividad normal y anormal de los servidores públicos, a lo que se le ha denominado en la doctrina española como responsabilidad objetiva global. Es tan **indeterminada** que ni la ley federal, ni el reglamento de la misma establecen los lineamientos específicos a seguir para promover las indemnizaciones. Y es tan **uniforme** por cuanto somete a un mismo régimen de responsabilidad a todas las manifestaciones de la actividad administrativa.

### 1.2.2 Características del Régimen.

Las características del sistema Español son tan especiales, que van de lo proteccionista a lo liberar sin reflexionar sobre los efectos jurídicos, sociales y sobre todo económicos que representaría esta institución, Lo más controversial no resulta ser la propia institución de responsabilidad,

---

<sup>16</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos. et al. Op. cit. p.4.

sino por el contrario lo controversial son las características que le son propias, entre estas señalaremos las siguientes por su trascendencia:

- Responder de forma objetiva y directa.
- Funcionamiento Normal y Anormal.

### 1.2.3 Responsabilidad Objetiva y Directa.

Entrando al análisis de la legislación Española nos podemos percatar que “no hay ninguna disposición ... que contenga una alusión expresa a que la responsabilidad del estado es objetiva, ello se deduce del hecho de que se responde por el funcionamiento normal y anormal de los servicios públicos.”<sup>17</sup> Y si como consecuencia inevitable ó involuntaria, el actuar del servidor público recae en un evento dañoso en el patrimonio de algún ciudadano, surge el deber de indemnizar, quedando indemnizables las conductas dañosa que tenga origen, bien en una actuación tanto lícita como ilícita.

Este sistema de responsabilidad es objetivo por cuanto responde por los daños que tienen origen en actividades administrativas; ilegales, culpables, dolosas, imprudentes o de omisión, en el cumplimiento de sus deberes, lo cual parece lógico, ya que son estas conductas las que se pensaría en un primer momento deben de ser indemnizadas por la Administración Pública, por ser consecuencia de una actividad o inactividad imputable a la misma y que debe de ser indemnizable, por cuanto los gobernados sufren daños en su patrimonio. No debe perderse de vista que las administraciones públicas cuenta con los medios económicos, técnicos y de personal para cumplir con sus muchas

---

<sup>17</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos. La Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano. Porrúa, México, 2004. p.31.

funciones y para actuar de forma rápida y eficazmente, en función de un mejor desempeño institucional.

Sin embargo el sistema Español responde también por sus actividades consideradas como; legales, normales, lícitas, o ajustadas a derecho, lo cual resulta totalmente perjudicial para las finanzas públicas y sobre todo para los servidores públicos que responderán en acción de regreso ante la Institución administrativa por los daños ocasionados. Actividades que no deberían de ser indemnizables por parte de la administración pública, por ser una actuación que se ajustó a los estándares conductuales.

En estos términos, la Responsabilidad Objetiva de acuerdo con el Dr. Jesús Leguina Villa "...significa que además de los daños causados a los particulares, que tienen su origen en actividades ilegales o en conductas culpables o dolosas de los agentes públicos ... el sistema cubre también la resarcibilidad de los daños que se derivan no de conductas ilegales o culpables sino del funcionamiento legal, correcto, normal de las actividades administrativas, pero que con una consecuencia inevitable, y muchas veces involuntaria, desencadena un evento lesivo en un patrimonio cuyo titular no tiene el deber de soportar".<sup>18</sup>

En el sistema objetivo, se tiene que asignar gran cantidad de presupuesto a las partidas, sólo para hacer frente a las resoluciones que obliguen a pagar una indemnización a los particulares, consecuencia de los daños que le sean ocasionados, lo que impide asignar estos recursos a programas sociales, en consecuencia podemos hablar de un sistema explosivo económicamente e insostenible para el propio Estado, que solo por ejemplificar uno de los rubros más perjudicados encontramos al sector Salud en donde la "cifra exacta es una prima de 9.260.903.167 pesetas - 55.659.149,01 euros - por un período

---

<sup>18</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Op. cit. p.11.

de tres años -- desde el 1 de marzo de 2000 hasta el 28 de febrero de 2003 ... Ello representa un incremento de un 1233 por cien en sólo nueve años...”<sup>19</sup> que obviamente resulta algo exorbitante e insostenible para cualquier sistema financiero público de cualquier Estado. Frecuentemente se habla de un cambio de responsabilidad, que va del sistema objetivo vigente en la actualidad a uno más barato para las finanzas del Estado, como lo puede ser el responder únicamente por la responsabilidad anormal de la administración.

El sistema es considerado *Directo*, por cuanto es el propio Estado Español quien responde de forma inmediata por los daños que hayan ocasionado los servidores públicos a su servicio, sin tener que identificar con exactitud -Nombre y Apellido- al servidor que ocasionó tal detrimento en los bienes y derechos del particular, siendo esto de lo más benéfico para el particular afectado, teniendo sólo que considerarse que el servicio no ha funcionado de la forma adecuada ó que funcionó pero por debajo de los estándares mínimos exigibles, para saber que se tiene el derecho a la indemnización correspondiente. De esta forma en términos del artículo 145.1 de la ley Federal 30/92 de España, mismo que se reproduce de forma literal.

#### **Artículo 145.**

Exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.

- 1 Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el Capítulo I de este Título, los particulares exigirán **directamente a la Administración pública** correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio<sup>20</sup>.

En los términos señalados, el funcionario presuntamente responsable de ocasionar los daños nunca responde de forma directa frente a los perjudicados, sin embargo sí responde frente a la Administración Pública

<sup>19</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos. et al. Op. cit. p.14.

<sup>20</sup> Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

con su patrimonio en acción de regreso, consecuencia de sus acciones dañosas.

#### 1.2.4 Funcionamiento normal y anormal.

El artículo 139.1 de la vigente Ley 30/92 refiere al funcionamiento normal y anormal de los servicios públicos, cabe señalar que el sistema Español en materia de responsabilidad patrimonial es considerado excesivamente amplio, toda vez que el precitado artículo dispone :

**TITULO X. De la responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio**

**CAPITULO I. Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública**

**Artículo 139. Principios de la responsabilidad.**

1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del **funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.**<sup>21</sup>

Del análisis del mismo se advierte que: surge el derecho de ser indemnizados por las lesiones sufridas en los bienes y derechos del particular a consecuencia del funcionamiento "normal y anormal" de los servicios públicos.

Situación alarmante, en tanto que se pensaría en un primer momento que es la actuación anormal la que debiera ser indemnizable, por cuanto es una actividad reprochable a los servidores públicos ya que por la negligencia, dolo, culpa, ó inactividad en el cumplimiento de sus deberes se ha ocasionado un daño a sus bienes o derechos. Sin embargo la Administración Española por mandato de ley federal, tiene el deber de indemnizar también aquellos daños consecuencia de una

---

<sup>21</sup> Ídem.

actividad totalmente ajustada a derecho y diligenciado con los mayores estándares posibles de eficiencia, actividad por tanto que no tiene nada de reprochable, pero que ha causado un daño que no se tiene el deber jurídico de soportar, y por tanto el mismo resulta indemnizable. Es una responsabilidad que no puede seguir siendo mantenida por el Estado Español, y es a lo que la doctrina ha considerado como una responsabilidad de tipo objetiva global.

Sencillamente cuando la responsabilidad es objetiva, resulta completamente indiferente cual haya sido el funcionamiento de la administración pública, porque si esa actividad causa un daño que no se tienen el deber jurídico de soportar, surgirá el deber de indemnizar, en tanto no importa si la actividad es considerada normal o anormal. Este sistema vigente en España no es como inicialmente se consideró, un sistema más progresista y justo, ya que sólo toma en cuenta el daño producido y la magnitud del mismo, sin detenerse a preguntarse si verdaderamente los ciudadanos que los reclamen tienen o no derecho a ser indemnizados.

Por tanto el *funcionamiento anormal* de la actividad administrativa puede presentarse tanto porque en la conducta de un agente hay algún elemento de ilicitud, de culpabilidad en cualquiera de sus grados, por la presencia de dolo o culpa, como por la simple ilegalidad de la conducta, “la anormalidad es sinónimo también de ilegalidad”<sup>22</sup>, porque la actividad del servicio público no se ajustó a los lineamientos establecidas en los diferentes ordenamientos jurídicos.

Por cuanto refiere al *funcionamiento normal* de los servicios públicos, está se puede considerar como una actividad administrativa perfectamente ajustada a la legalidad de los marcos jurídicos, libre de toda culpa o dolo, es una actividad irreprochable, pero como en toda actividad la misma representa un grado de riesgo, riesgo que se puede

---

<sup>22</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Op. cit. p.17.

traducir en un daño, y esa actividad normal, finalmente se puede traducir en un daño patrimonial frente a los gobernados, por tanto “ la responsabilidad por funcionamiento normal es sinónimo de responsabilidad por riesgo ”.<sup>23</sup> Lo que ha consideración de los suscritos representa un carga excesiva al patrimonio del Estado, pues si bien es cierto que toda actividad representa un riesgo, también lo es, que nada de reprochable tiene una conducta ajustada a los estándares de eficiencia de la Administración Pública, lo que representa como ha quedado debidamente señalado en párrafos precedentes, un sistema de responsabilidad de tipo global, en el que se responsabiliza al Estado tanto por su buen funcionamiento como por el deplorable.

#### 1.2.5 Interpretación Jurisprudencial.

La normatividad en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado Español es tan indeterminada, que basta analizar la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ( Ley 30/92 ) para identificar que sólo dedica ocho preceptos a la responsabilidad administrativa, y sólo dos de ellos mencionan en requisitos substanciales ( artículos 139 y 141 ), sin embargo ambos preceptos se limitan a enunciar los requisitos de la responsabilidad pero sin concretarlos.

Hasta el momento el sistema de responsabilidad objetiva de la administración española solo se ha sostenido económicamente tan solo porque “...los tribunales no aplican el régimen de responsabilidad objetiva contemplada por la normativa vigente...”<sup>24</sup> al tener como en la práctica, sólo indemnizar a las víctimas cuando se demuestra el funcionamiento anormal por parte de los servicios públicos.

Lo que se traduce en el temor fundado de que si los Tribunales decidieran aplicar con todas sus consecuencias el actual régimen vigente,

---

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos. et al. Op. cit. p.10.

que en esencia esa es su obligación, las cifras económicas se dispararían y posiblemente no existirían las condiciones para continuar con este actual sistema, por ser la situación inasumible para las arcas públicas, por ser la responsabilidad objetiva amplísima, y más la española que responde por todo acto dañoso.

Las cifras de las que se tienen conocimiento, en relación a las reclamaciones, se sitúa en un cambio drástico, en tanto que con anterioridad los particulares aceptaban con resignación los daños que se les ocasionaba consecuencia de la actividad de la administración, a una multiplicación de las reclamaciones más numerosas, y por tanto un mayor número de sentencias que aplican con rigor la responsabilidad objetiva, condenándola al pago de indemnizaciones millonarias en resarcimiento de los daños, y no solo por la actividad anormal sino también por aquella correctamente desarrollada.

#### 1.2.6 Principales defectos del sistema.

La indeterminación del sistema nace cuando se cuestiona lo que debe entenderse por lesión indemnizable, al ser la legislación omisa en identificar cuáles son los daños que los particulares tienen el deber jurídico de soportar.

- Daño antijurídico.
- Cuantificación del daño.
- Relación de causalidad

Todas las indeterminaciones a que se a hecho mención ha "...permitido que la jurisprudencia lo utilice como un verdadera comodín, como expediente perfecto para admitir o rechazar las reclamaciones..."<sup>25</sup> sin que se deba motivar en gran medida el actuar de los Tribunales, ya que cuando los mismos consideran que el daño debe de ser

---

<sup>25</sup> Íbidem. p.21.

indemnizable basta afirmar que no se tiene el deber jurídico de soportar y viceversa.

Un aspecto más es el poder determinar con eficacia la *cuantificación de los daños*, ya que la ley sólo se limita a señalarlos que:

**Artículo 141.** Indemnización.

1...

2. La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado.<sup>26</sup>

Pero la interrogante es saber cuál de los criterios debe prevalecer en caso de conflicto de la normatividad en mención, lo que también ha propiciado una jurisprudencia totalmente inestable e impredecible, ya que no implanta casi nunca los criterios que se tomaron en cuenta, aun cuando se habla de indemnizaciones en el daño moral.

Está indeterminación también alcanza a la relación de causalidad por cuanto el artículo 139.1 dispone que:

**Artículo 139.**

Principios de la responsabilidad.

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

Al no señalarlos precepto alguno en el que se precise cuando existirá la relación de causalidad entre la conducta administrativa y un resultado lesivo, lo que ha llevado a "...la jurisprudencia a manejar gran cantidad de concepciones distintas de causalidad unas muy amplias y otras muy estrictas..."<sup>27</sup> conllevando esto a un estado de inseguridad jurídica. Llegando al grado de que las Salas del Tribunal Supremo Español niegan la existencia de causalidad en supuestos en los que

<sup>26</sup> Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>27</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos. et al. Op. cit. p.23.

verdaderamente se demuestra que la culpa es de administración, lo que en cierta forma ayuda a evitar la excesiva amplitud del sistema de responsabilidad objetiva de la administración.

Otro requisito que ha sido carente de la suficiente regulación es la excluyente de responsabilidad por la fuerza mayor, articulada en el dispositivo 139.1 de la ley (ya transcrito) y que limita la indemnización en casos de fuerza mayor sin detenerse a concretar los supuestos, ni enunciarlos, ejemplificarlos, ó menos aún los defina.

La excesiva uniformidad del sistema jurídico español, no es más que someter a un mismo régimen de responsabilidad todas las manifestaciones de la actividad administrativa, ello a pesar del deficiente marco jurídico con el que se regula la institución patrimonial.

Lo que sugiere que el mismo régimen aplica para toda la actividad administrativa que sólo por señalar algunos podemos encontrar: la actividad de policía, defensa, empresarial, prestación de asistencia sanitaria, servicios sociales, obras públicas, educación cárceles, fiscales, etc. Considérese que en términos del Real Decreto 429/1993, la Administración española responde tanto de su actuación en el ámbito tanto público como privado, así el artículo 1.2 proscribire que:

**Artículo 1.**

Ámbito de aplicación.

1. . .

2. Las disposiciones de este Reglamento son de aplicación a los procedimientos que inicien, instruyan y resuelvan **todas las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial por su actuación en relaciones de derecho público o de derecho privado**. Ello sin perjuicio de las especialidades procedimentales que, con respeto a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y a este Reglamento, establezcan las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias normativas en materia de responsabilidad patrimonial.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

Por tanto la administración actual es tan enorme y compleja que requiere de un sistema de responsabilidad igual de complejo pero que sea muy claro y funcional, por ello el sistema debe de ser articulado y que recoja y responda a las necesidades y especialidades de la administración, que son muchas y todas igual de importantes, cada una en sus diferentes ámbitos.

Todas estas dificultades de integración y especificación en la normativa de la institución de responsabilidad patrimonial ha llevado a que la Dirección General de Seguros del estado Español niegue la posibilidad de que las Administraciones Públicas aseguren los actos dañosos de su responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

#### 1.2.7 Procedimiento.

Los juicios que se instauran en contra del Estado Español en este rubro, son por disposición expresa del artículo 145.1 -antes transcrito- es competencia de los Tribunales Contencioso – Administrativo este tipo de procesos se “ ...inician con un recurso administrativo contra la propia Administración Pública que haya sido la generadora del acto lesivo”<sup>29</sup>.(p.426 tomo III tribunal) Es de señalarse que la jurisdicción administrativa conocen de todas las acciones formuladas en contra del Estado inclusive hasta los que se tutelan por normas de derecho privado, con lo que se da unidad de jurisdicción.

#### 1.2.8 Reformas.

Las reformas al vigente sistema de responsabilidad patrimonial del Estado no puede seguir aplazándose, pero es importante determinar cuál será el nuevo sentido que se le quiere dar a esta institución. Queda

---

<sup>29</sup> TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. op. cit. p. 426.

claro el actual sistema de responsabilidad es excesivo y la solución no será fácil sin embargo hay que realizarla.

En principio, lo explosivo de este sistema es que la Administración Española responde (al menos teóricamente) por el funcionamiento normal de los servicios públicos que causen un detrimento en la propiedad y derechos de los particulares, sin embargo es apropiado que sólo se responda por aquellos daños ocasionados como consecuencia de la actividad anormal, es decir por el mal funcionamiento de sus servicios, o de actuaciones contrarias al estándar de diligencias exigibles en cada situación. Por tanto la reforma debería comenzar suprimiendo el funcionamiento anormal, para de esta forma ser una responsabilidad que sería económicamente asumible.

Sin embargo ello trae aparejada grandes interrogantes, ¿Cuál es correcta diligencia a la que debe someterse la administración?, o ¿En qué momento o cual es límite para señalar que los servidores públicos están actuando de forma incorrecta, anormal o porque no hasta negligente?, y para ello es necesario que se precise con toda claridad lo que se debe de entender por actividad normal de los servicios públicos.

Por ello es necesario elaborar un catálogo exhaustivo y pormenorizado de normas de diligencia que señalen con precisión de cómo deberá comportarse la administración en el ejercicio de sus funciones, de no ser así se dejaría en manos del juez la determinación mediante la jurisprudencia como sería el actuar normal de los servicios públicos.

Por ello resulta necesario que "...el legislador y la Administración pública se esforzaran en fijar concretos estándares de actuación de la Administración, estándares que indicaran cual es el funcionamiento normal de sus servicios y cuya vulneración constituye la

anormalidad...<sup>30</sup>. De no fijarse tales estándares de conducta, se deja en un total estado de indefensión al particular afectado con la actuación dañosa de la Administración Pública, pues existirá incertidumbre sobre lo que debe considerarse como normal dentro del actuar de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, por carecer de un referente que lo determine.

### **1.3 FORO DE DISCUSIÓN QUE JUSTIFICAN LA INCORPORACIÓN DEL INSTITUTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO AL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.**

El 4 de octubre de 1999 se declara formalmente inaugurado el Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado, por parte del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en aquel momento como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Quien señala que éste será uno de los temas de mayor discusión y relevancia en el desarrollo de la nueva era del derecho en el siglo XXI.

Fue el Instituto Nacional de Administración Pública por conducto de su presidente el Dr. José Natividad González Parás, quien promueve e impulsa el foro. Al mismo fueron invitados a participar destacados juristas, legisladores y doctrinarios. Con la firme convicción de lograr el fortalecimiento de las Instituciones de nuestro país, así como el acceso a un sistema de justicia que exige nuestra propia Constitución.

El Ministro Góngora señala que “ sin seguridad jurídica no hay ninguna posibilidad de libertad y de justicia. La responsabilidad del Estado es igual a seguridad jurídica. Seguridad jurídica es igual a libertad individual y a justicia para la comunidad y para cada uno de sus

---

<sup>30</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos. et al., La Responsabilidad Patrimonial del Estado, Porrúa e ITAM, México, 2004. p.36.

integrantes”<sup>31</sup>. En este seminario se discutieron las diferentes propuestas presentadas por los partidos políticos en los términos siguientes.

Con la firme convicción de construir un mejor futuro para las generaciones venideras, y para lograr la consolidación de un régimen de convivencia social regidos por el derecho en el que la ley aplique para todos por igual y a fin de que nuestro marco legal responda de la mejor manera a expectativas que mejoren las condiciones actuales del país, nuestros legisladores consideraron necesario reformar el Estado de Derecho que surge en nuestro país, y para ello resulta necesario reformar al sector público y desburocratizarlo para tener un mayor grado de competitividad.

Es de señalarse, que se establecerán los lineamientos sobre los cuales las bancadas parlamentarias de los partidos políticos sustentaron sus propuestas, enfatizando que es la propuesta presentada por la bancada del Partido Revolucionario Institucional, a la que en mayor grado nos referiremos, por ser esta la más acertada, debido a que fue retomada casi en su totalidad como modelo final para la incorporación de esta institución a nuestro sistema jurídico.

Pero sin duda ambas fracciones parlamentarias ( PRI y PAN ) pretende crear “ una renovada relación entre el Estado y la sociedad, y en esa nueva relación cobra especial importancia el que el Estado responda en mayor medida por los daños y perjuicios que genera su actuación frente a los gobernados ”.<sup>32</sup> Lo que representara un gran desafío en fechas actuales, toda vez que de forma habitual los medios masivos de comunicación como la radio, televisión, prensa y hasta la WEB hacen alusión a la ineficacia de los servidores públicos, pero sobre todo a los daños que propician a los particulares, mismos que en su mayoría quedan impunes, como ejemplo de ello, basta indagar sobre los daños que ocasiona a la ciudadanía como consecuencia de la lucha

---

<sup>31</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Op. cit. p.XVIII.

<sup>32</sup> Íbidem. p.82

contra el narcotráfico que en fechas actuales ha tomado un gran auge. Ciertamente es que las bancadas parlamentarias tienen una ardua tarea, pero finalmente es su obligación como representantes de la sociedad.

### **1.3.1 PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL**

Es necesario puntualizar que las consideraciones vertidas en este apartado y el subsiguiente, se retoman directamente de las iniciativas de reformas que presentaron las bancadas parlamentarias, lo que sugiere, que estos apartados no están vinculadas con ningún texto dogmático.

Así tenemos que el pasado 22 de abril de 1999, los Diputados de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional de la LVII Legislatura Federal, presentaron la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que proponía modificar la denominación del título Cuarto y adicionar un párrafo segundo al artículo 113 de la Constitución Política, a efecto de introducir en nuestro sistema jurídico la Institución de “La Responsabilidad Patrimonial del Estado” de forma Directa y Objetiva.

Son muchas las consideraciones realizadas por el Partido Revolucionario Institucional por las que argumenta debe realizarse a la brevedad posible esta reforma Constitucional, y en síntesis se extraen las siguientes consideraciones de mayor trascendencia:

Esta iniciativa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, resulta de la necesidad de reorganizar las instituciones para desburocratizarla, tener mayor competencia y llevar a cabo la innovación administrativa a través del servicio civil de carrera. En palabras más sencillas, lo que se busca es que la sociedad “recobre la confianza” en la actividad del Estado, teniendo en consideración que esta confianza va a ser recuperada por los ciudadanos en un muy largo proceso, y no siendo por cierto una labor fácil por parte de las instituciones Estatales.

Resulta necesaria la reforma constitucional a efecto de que nuestro marco constitucional e institucional responda a las necesidades, expectativas y condiciones de nuestro tiempo y desarrollo, aunado al hecho de que contribuirá al mejoramiento de los servicios que presta el Estado.

Son muchas las demandas de los ciudadanos en la actualidad, y los reclamos no se hacen esperar, que por mencionar sólo algunos y de las más importantes en fechas actuales, son en materia de: seguridad pública, empleo, salud, educación, alimentación, etc. En su conjunto integran al día de hoy la razón del Estado, quien en todo momento debe buscar el beneficio de la colectividad, teniendo la firme convicción de construir un mejor presente y sobre todo un mejor futuro para las generaciones venideras quienes buscarán impulsar el desarrollo de nuestro país para dejar de ser aquel país en vías de desarrollo.

Los datos estadístico-económicos, que fueron percibidos por nuestros legisladores son inexactos y sin sustento, al considerar que la experiencia de diversos países -sin mencionar cuales-, permite advertir que lejos de afectar negativamente las finanzas públicas por el pago de las indemnizaciones a los particulares, se ha logrado ahorros económicos en función de una mayor eficiencia. Sin embargo, claro ejemplo de la explosividad de los sistemas objetivos y directos en materia de responsabilidad patrimonial es el Estado Español, quien parte de su doctrina considera a este tipo de responsabilidad como insostenible para las finanzas públicas.

Una descripción del sistema que se pretende adoptar por el Estado Mexicano descansa sobre los siguientes puntos:

\* El sistema debe ser **Objetivo**, porque sea cual fuere la conducta del servidor público: normal o anormal, con culpa o sin culpa, lícita o ilícita, el Estado debe responder por los daños que ocasionen sus agentes. Es aquí donde la teoría de la culpa debe dejar de ser el fundamento de la

responsabilidad patrimonial del Estado, dando paso a la teoría de la “lesión antijurídica” misma que erradica cualquier elemento subjetivo, por ser el daño en sí mismo lo antijurídico e indemnizable.

\* En un régimen de responsabilidad “ **directa** ”, el Estado es el único responsable frente al particular que ha sufrido un daño en su patrimonio sin que la ley lo obligue a soportarlo, y por lo tanto es el único y directo responsable de indemnizar. La administración pública del Estado es cada vez más compleja, lo que ha propiciado que las acciones u omisiones de los servidores públicos que ocasionen un daño patrimonial, en muchas de las veces queden impunes, por tanto el sistema directo que se propone, exime al particular de la obligación de identificar con exactitud al servidor público, y solo exige que se señale a la institución considerada como la responsable de estos actos dañosos.

\* El Estado queda facultado para que en vía de regreso pueda exigir el pago de lo indemnizado al servidor público que sea declarado responsable, señalando que esta acción de regreso será sólo en el caso de conductas consideradas como faltas graves.

\* Esta institución viene a incorporar una garantía de integridad patrimonial en favor de los particulares contra la actividad lesiva que sea consecuencia del funcionamiento “ regular o irregular del estado ”

\* La indemnización a la que se tiene derecho, como consecuencia de los daños causados por el Estado deberán de ser proporcionales y equitativos, con lo cual se busca otorgar una **indemnización integral**.

\* Se prevé que sean los **Tribunales** de lo Contencioso – Administrativo, los órganos jurisdiccionales quienes sean los facultados para dirimir las controversias que se susciten entre el gobernado que considera haber resentido una lesión en su patrimonio sin el deber jurídico de soportarlo y la autoridad considerada como responsable de la lesión.

De esta manera, se pretende que esta reforma origine resultados positivos en el desarrollo de las actividades administrativas de los poderes, así como en propiciar un cambio en la mentalidad y actitud de los servidores públicos en relación con sus funciones, siendo estas más eficientes y de mayor calidad. Es necesario aclarar que esta reforma no pretende convertir al patrimonio público en una especie de aseguradora universal, y menos aun cuando las erogaciones que resulten de esta responsabilidad serán con cargo al gasto público, el cual se conforma de las contribuciones aportadas por todos los mexicanos en términos del artículo 31 fracción IV de la Constitución Mexicana.

En estos términos, el objetivo primordial no consiste sólo en una adición al texto Constitucional, sino por el contrario este tipo de propuestas pretenden impulsar un verdadero proyecto de nación, en el que se consolide un Estado responsable de sus actividades para que en un futuro merezca la confianza de sus instituciones.

### **1.3.2 PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**

Por otra parte, el Partido Acción Nacional presentó su propia iniciativa de reforma sobre la misma materia, prácticamente en los mismos términos que la inicialmente planteada por la bancada del Partido Revolucionario Institucional. En esta propuesta de reforma, se consideró conveniente adicionar: un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción VIII al artículo 116, y un segundo párrafo a la base quinta apartado C del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta propuesta de reforma contiene gran similitud con la presentada primero en tiempo, ya que ambas pretenden en lo substancial terminar con la corrupción y la impunidad de las actividades dañosas que la administración causa a los particulares, y por ello también pretende un sistema de responsabilidad objetivo y directo. Sin

embargo se presentan algunas diferencias muy contrastantes que si bien no trascendieron en gran medida, las mismas deben señalarse a efecto de poder estudiar los alcances de esta nueva institución que hoy día está vigente en nuestro sistema jurídico. Entre estas incompatibilidades podemos enunciar las siguientes:

\* La propuesta del Partido Acción Nacional fue dirigida en un sentido mucho más amplio, al pretender una responsabilidad mucho más amplia, misma que abarcaría toda la actividad del Estado que ocasione un detrimento en la propiedad del particular que no tenga el deber de soportarlo, es decir; la propuesta va encaminada en que sea indemnizable no solo la responsabilidad consecuencia de la actividad administrativa, sino de toda la actividad Estatal, con esto se pretendía que se indemnizara por actividades materialmente legislativas -creación de leyes- y de impartición de justicia -sentencias-.

\* No importa que la actividad sea regular o irregular, lícita o ilícita o que sea con ó sin culpa, porque eso sería ya intrascendente, ya que lo que interesa con esta reforma es que el Estado responda por los perjuicios que se ocasionen en los bienes y derechos de los particulares, y que el Estado debe responder y resarcir por el solo dato del daño objetivo en el patrimonio.

Con idéntica intención se pretende reformar el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser este artículo el que alude al régimen de responsabilidad de los servidores públicos, sin embargo, se consideró necesario incluir esta institución en la parte dogmática de la constitución y por tanto también se incorpore un párrafo más al artículo 16 de la Constitución, siendo la razón fundamental, el que esta figura jurídica sea una garantía individual más que salvaguarde el patrimonio de los gobernados.

\* Por lo que refiere a la adición de la fracción VIII del artículo 116, tercer párrafo a la base quinta y apartado C del artículo 122, ambos de

la Constitución, su fundamento radica en el hecho de imponer la obligación para los estados, municipios y el Distrito Federal de expedir la legislación pertinente para indemnizar por aquellos daños y perjuicios que con su actividad ocasionen. Asimismo en esta fracción se establecería la competencia de los Tribunales Contenciosos Administrativos de los Estados y del Distrito Federal para que conozcan de las controversias que se les presenten en materia de responsabilidad patrimonial. Olvidando considerar que mediante el principio de Federalismo, se obliga a todas las Entidades Federativas, al Distrito Federal, y a los Municipios, a que adecuen su normatividad interna, a efecto de armonizar con lo establecido en nuestra Constitución Federal, siendo innecesario reformar todos los artículos propuestos.

### **1.3.3 PARTIDO REVOLUCIONARIO DEMOCRÁTICO.**

Si bien es cierto la banca del Partido Revolucionario Institucional no presentó una iniciativa de reforma Constitucional, resulta conveniente mencionar los puntos de vista que exteriorizó en el foro de discusión para implementar la Responsabilidad Patrimonial al Estado Mexicano. En opinión de la fracción parlamentaria, la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado “...no requiere necesariamente de una reforma constitucional para su establecimiento...”<sup>33</sup> sólo es necesario que se llene un vacío parcial, ya que el Estado de ninguna manera queda exenta porque el mismo responde con su patrimonio cuando ocasiona daños a los gobernados. La idea anterior parte en principio de la concepción de visualizar al Estado como un ente con personalidad jurídica, por ser este un sujeto de derechos y obligaciones y entre estos están las obligaciones de carácter patrimonial<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Op. cit. p.99.

<sup>34</sup> Considérese que nunca se ha dicho que no existen medios para promover la responsabilidad patrimonial del Estado y de sus servidores públicos, lo que sí se exteriorizó es que los mismos son inútiles casi en su totalidad y por ende debe cambiarse a un sistema más ágil y sobre todo efectivo.

Como es reconocido por gran número de litigantes, en el actual sistema de responsabilidad hay litigios tardados, difíciles, complicados y sobre todo muy difíciles de ejecutar cuando se obtiene una sentencia favorable, sin embargo sí existen medios para promover indemnizaciones. Existen las instituciones jurídicas "...aunque sean lentos y complicados por la burocracia existente..."<sup>35</sup> solo es necesario buscar mecanismos más sencillos, prácticos y eficientes. Sin embargo también debe de ser considerado la defensa con la que debe contar el Estado frente al crecimiento y avance de los particulares.

#### **1.3.4 INSTITUCIONES ACADÉMICAS.**

En el foro de catedráticos y directores de Instituciones Académicas, se emitieron recomendaciones, puntos de vista, críticas y análisis de la nueva institución que se pretendía incorporar a nuestro sistema jurídico. Se hablaba del atraso que México ha padecido y que afortunadamente con las propuestas planteadas se pretenden superar, siendo grandes los esfuerzos para impulsar el sistema jurídico mexicano, entre los puntos centrales a discusión podemos retomar los siguientes:

- La pertinencia de la reforma
- Los recursos económicos con los que se cuenta
- Formas de indemnizar

El Lic. Mario A. Becerra Pocoroba en su calidad de Rector de la Escuela Libre de Derecho nos señala que: con esta reforma se "... permite avizorar un futuro promisorio en el que los ideales que dieron vida a nuestra nación se harán por fin efectivos para beneficio de todos, aún del Estado ..." <sup>36</sup> ya que realizando un análisis comparativo con otros países se llega a la conclusión de la utilidad de esta institución jurídica. Partiendo de la idea de que se han constituido

---

<sup>35</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Op. cit. p.100.

<sup>36</sup> Íbidem. p.184.

normas jurídicas que han señalado de forma expresa los límites de la Administración Pública, su competencia y funciones, este sistema dota de una inédita seguridad jurídica a los gobernados.

Es evidente que el impacto social y sobre todo económico será muy grande, sin embargo es un costo que también impactará en la cultura cívica y en la forma de pensar, tanto del gobernado quien visualizará una alternativa para obtener una indemnización por aquellos daños que no tiene la obligación de soportar, como para el gobernante, quien tendrá que poner gran cuidado en el desempeño de sus funciones para evitar lesionar los bienes del gobernado, so pena de verse inmiscuido en un procedimiento que le puede ser perjudicial por la acción de regreso del Estado, consecuencia de la indemnización que este último haya efectuado.

Por otra parte la Licenciada Loretta Ortiz Ahlf en su calidad de Directora del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana indica que: sería muy pertinente que las pautas para determinar los montos a indemnizar debieran ser efectuados a “... partir de la naturaleza del acto o hecho del estado que origina el daño...”<sup>37</sup> considerando que; si el actuar por parte de la administración del Estado es ilícita la indemnización a cubrir deba ser global o integral, mientras si la actuación es lícita pero ocasiona daños al particular, la indemnización solo deberá cubrir el equivalente a los daños y perjuicios causados. Así también se propusieron mecanismos de solución alternativos como lo puede ser el arbitraje o la mediación tal vez para aquellos casos en que los daños sean menores, para de esta forma no saturar de forma innecesaria la vía judicial, señalando que aquellos asuntos de daños menores no es que no tengan la trascendencia o importancia, pero se busca agilizar el derecho a obtener una indemnización.

---

<sup>37</sup> Íbidem. p.188.

En los términos señalados, el Dr. Jorge Fernández Ruiz como Estudiante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que previo a la materialización de esta reforma Constitucional por su trascendencia social e impacto económico es necesario que se "... asegure que existen los recursos necesarios para que el Estado pueda afrontar su obligación ..." <sup>38</sup> los cuales consideramos no serán pocos y en algunos casos estos resultaran muy onerosos. Porque sería frustrante afrontar un largo y tortuoso procedimiento judicial que encontrara responsable al Estado de su actuación y nos encontráramos en la desfortuna de verificar que no existen recursos económicos suficientes en los presupuestos para poder cubrir los montos a indemnizar.

En el campo de la salud debe tenerse un especial cuidado, porque al ser considerados servidores públicos los médicos, residentes, enfermeras y auxiliares, conlleva a que los mismos puedan ser sujetos de responsabilidad, y no es que no se esté en aptitud de responder por los daños causados, lo que ocurre es que en una mayoría de los casos sin que medie dolo, culpa impericia ó negligencia es posible que se causen daños a los pacientes. De aprobarse esta reforma debe considerarse que "...no es esta la única vía jurídica que tienen que afrontar: también son objeto de demandas de carácter civil por responsabilidad profesional, por responsabilidad objetiva e incluso por daño moral..." <sup>39</sup> señalamiento realizado por el Mtro. Gonzalo Moctezuma Barragán en calidad de Abogado General de la UNAM.

Ahora bien, debe de considerarse que también se tiene la vía administrativa como procedimiento disciplinario, también se cuenta con la denuncia o queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, inclusive ante la Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Como se aprecia son varias las vías con las que se puede pretender el pago de los perjuicios causados y lo interesante será identificar si esta vía operara en substitución de las existentes o bien representara una vía más que se

---

<sup>38</sup> Íbidem. p.189.

<sup>39</sup> Íbidem. p.193.

integre al catalogo de opciones. Ahora visualícese una posible paralización de dicho sector salud por el temor fundado de ser condenado a la reparación del daño cuando la asistencia médica no tenga nada de reprochable.

Con el establecimiento de esta institución los funcionarios públicos dejaran de ser vistos a través de estereotipos negativos, por ello es que las instituciones académicas tienen una importante función ya que "...creando un profundo sentido ético en nuestros alumnos es como haremos que las reformas, de producirse, vayan precedidas de una nueva cultura de servicio y solidaridad,"<sup>40</sup> pues son los alumnos de estas instituciones quienes promoverán dichas indemnizaciones como abogados litigantes pero también como futuros servidores públicos, quienes deberán responder con ética, responsabilidad y honradez. Por supuesto resulta necesario una adecuada capacitación de los servidores públicos para tener una autentica calidad en los servicios que prestan, y dicho sea de paso un eficiente combate a la corrupción que reflejarán un aumento en la calidad de sus servicios, sin dejar de lado la formación de una auténtica carrera profesional para los servidores públicos que los alienten e inspiren hacia un mejor futuro para la comunidad, por ello es necesario formar una cultura ética y de servicio.

---

<sup>40</sup> Íbidem. p.198.

## **CAPÍTULO 2**

### **ASPECTOS GENERALES**

#### **2.1 CONCEPTO DE TORTURA.**

La tortura ha sido definida por un número considerable de autores, desde diferentes perspectivas, como la sociología, la antropología, el derecho, la filosofía, etc. y en todos y cada una de ellas, los autores nos refieren a esta conducta como una práctica deplorable del ser humano hacia el propio ser humano. En cada época de la que se tiene registro, la tortura no busca las mismas finalidades, por el contrario, en cada una de ellas se establecen diferentes matices y fines. La práctica de la tortura junto con las sanciones penales tienen sus orígenes desde épocas muy antiguas, probablemente desde que comienza a surgir en la mente del humano las primeras manifestaciones de poder o dominio ejercitado sobre quienes lo rodean.

Se cree que estas conductas surgen desde épocas tan antiguas como la propia época primitiva, en la que el individuo más fuerte sometía a los más débiles a base de la fuerza que poseían, tomaban de los demás todo aquello que deseaban, para ello, se tenía que intimidar a base de agresiones, golpes e incluso mutilaciones, con lo que se dejaba en claro quién era el más poderoso y por tanto a quien debían de reverenciar. Con posterioridad, estas conductas son retomadas por los sacerdotes supremos o jefes de clanes o tribus, ante la creencia de necesitar la protección de seres supremos inmateriales llamados dioses, como consecuencia de la presencia de eventos naturales desconocidos, a cambio de este amparo divino, el hombre le retribuía de manera alguna con la sangre y sufrimiento humano, castigos injustificados que al ser excesivos ocasionaba en múltiples ocasiones lesiones corporales y posiblemente la muerte.

El paso de los siglos trae consigo nuevas formas de sometimiento, sin dejar la idea de un dios imaginario, con lo que surge el cristianismo Europeo como instrumento de dominación social, acarreado consigo la práctica de la tortura como un medio probatorio para admitir la comisión de pecados y delitos, con el paso de los siglos se fue institucionalizando y legitimando a través de las leyes del Clero y en ocasiones del propio Estado. Fue en esta época en la que se fortalece la práctica de la tortura como efecto del deseo de obtener dominación y poder hacia los demás. Así, tal conducta como medio de confesión fue extendida a toda Europa y posteriormente extendida al continente Americano a través de la Santa Inquisición, quien instauró para 1569 en México el Tribunal del Santo Oficio, mismo que fue suprimido hasta 1820, con lo que queda impregnada en nuestra cultura la práctica común de tal conducta.

Hemos de señalar desde este momento, que los Instrumentos Internacionales que reglamentan y prohíben a la tortura, así como a las penas crueles degradantes y humillantes, siguen en su totalidad, al momento de conceptualizar, componentes muy similares, brindándonos casi idénticos conceptos de tal institución. Así tenemos que, para el año de 1948, se firma la Declaración Universal de los Derechos Humanos, celebrado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que en su dispositivo quinto, abolía cualquier conducta perturbadora para la dignidad del hombre, mismo que de forma literal nos señala:

Artículo 5.

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.<sup>1</sup>

Debe de considerarse que tal prohibición vincula a los Estados miembros de la ONU, para adoptar las medidas necesarias que garanticen el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, con lo que deberán implementar los mecanismos jurídicos para que dentro de su territorio se supriman por completo las conductas que alteren la estabilidad física y psicológica del

---

<sup>1</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

hombre. Este documento considera a la libertad, a la justicia y a la paz, como la base para obtener el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, ya que tal desconocimiento y menosprecio, han originado actos de barbarie y ultrajantes para la conciencia de la humanidad.

Con esta carta se refrenda la disposición de los Estados a defender los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, porque es ideal común de todos los pueblos y naciones esforzarse a fin de que tanto los individuos como las instituciones promuevan mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universal. Con ellos, por vez primera de acuerdo con diversos autores, un conglomerado significativo de Estados dejan sentado las bases para tratar de erradicar tales conductas deplorables.

Ya para el año de 1975, la asamblea General de la ONU, adopta la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ordenamiento que en su artículo 1º nos define lo que debemos entender por tortura, al señalarnos que es “ todo acto por el cual un funcionario público, u otra persona a instigación suya, inflija intencionalmente a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o de intimidar a esa persona o a otras. No se considerarán tortura las penas o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de la privación legítima de la libertad, o sean inherentes o incidentales a ésta, en la medida en que estén en consonancia con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos”.<sup>2</sup> Con ello se reafirma el compromiso de que ningún Estado permitirá o tolerará la aplicación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o

---

<sup>2</sup> Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 3452 (XXX), del 9 de diciembre de 1975.

degradantes, ya que por el contrario, deberá de tomar las medidas efectivas para impedir que se practiquen dentro de su jurisdicción. En afinidad con el concepto transcrito, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, nos ofrece casi idéntico concepto, sin embargo, agrega que los sufrimientos pueden ser infringidos "... \_por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia ..."<sup>3</sup> En ambos conceptos, surge la preocupación de implementar el adiestramiento de la policía y otros funcionarios públicos responsables de las personas privadas de su libertad, incluidos al personal encargado de la custodia o trato de dichas personas. Debiendo examinar los métodos de interrogatorio y las disposiciones para la custodia y trato de las personas privadas de su libertad, a fin de prevenir tales conductas. Gracias a esta declaración, por vez primera se deja sentado la obligación de respetar en todo momento la dignidad del hombre sea físico o psicológica, ya que el Estado que no implemente tales medidas, será concebido por los demás como un Estado arcaico, bárbaro e irrespetuosos de la vida humana y de su integridad.

Siguiendo la misma tendencia, en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, los signatarios señalan que, para hacer efectivas las normas pertinentes contenidas en los instrumentos universales y regionales que refieren a la erradicación de la tortura, reiteran su propósito de consolidar en el continente Americano las condiciones que permitan el reconocimiento y respeto de la dignidad inherente a la persona humana y aseguren el ejercicio pleno de sus libertades y derechos fundamentales. Esta convención en su artículo 2º nos señala por tortura se entenderá a " todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la

---

<sup>3</sup> Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes. Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.

víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica...”<sup>4</sup> como podemos observar, en este concepto de forma inequívoca se señala que la tortura no sólo se puede concebirse sobre el cuerpo, sino también sobre el estado emocional del ser, a lo que comúnmente se le denomina psique, prohibiéndose su aplicación sea como un medio procesal para llegar a la verdad de los hechos, o como pena pública en el supuesto de haber acreditado la culpabilidad de la persona. Porque, como instrumento procesal o como pena, ambas denigran al ser humano, lo desconciertan, lo anulan, lo angustian, lo humillan, etc.

Como lo señalábamos desde un principio, los instrumentos internacionales siguen una línea común de pensamiento sobre el concepto de tortura, cada uno con sus matices propios, sin embargo todas ellas y sin excepción alguna siguen que:

- El derecho fue creado por el ser humano para su protección misma, con el que se pretenden alcanzar los fines últimos de toda sociedad como la paz, la armonía, la libertad, la igualdad, la justicia, etc. Razón suficiente para considerar a la tortura como una conducta contraria a todo orden jurídico y social por representar un retroceso en la conducta humana y de Instituciones jurídicas.
- Todo acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes constituyen una ofensa a la dignidad humana y una negación de los principios consagrados por los ordenamientos jurídicos que protegen al ser humano, lo que resulta violatorios de los derechos humanos y libertades fundamentales.
- Es obligación de todo Estado asegurar que cualquier acto de tortura constituyan delitos conforme a la legislación penal interna, misma

---

<sup>4</sup> Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, suscrita en Cartagena de Indias, Colombia, el 9 de diciembre de 1985.

aplicación para quienes participen directa o indirectamente en su comisión, a los cómplices, a quien incite a otro a cometerlo o a quien reúna los elementos de tentativa.

- La tortura puede dividirse en dos grandes clases: La tortura física y la psicológica. En la primera, la violencia se dirige primordialmente contra el cuerpo mediante la inagotable gama de suplicios que el hombre ha inventado para atormentar al hombre. Por otra parte, la tortura psicológica es más dramática, porque está destinada a desintegrar el sistema de valores e ideas del ser humano, entre las que destacan; el aislamiento total, la obscuridad absoluta, la intensidad de luz que taladra el cerebro, el impedimento del sueño, y otras prácticas de este tipo que llevan a las víctimas al agotamiento total, a la angustia, a la locura, a la desintegración de la personalidad, etc
- Conceder a la persona que argumente haber sido sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a ser examinado imparcialmente por las autoridades competentes.
- Aun en el supuesto de admitir la práctica común de la tortura, se afectaría a muchos inocentes, además, debe de considerarse que los servidores públicos dejan mucho que desear en cuanto a su desempeño sobre todo aquellos que tiene funciones de persecución, investigación y procuración de justicia.
- Cuando se demuestre que un acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes han sido cometidos por un funcionario público o a instigación de éste, se concederá a la víctima reparación e indemnización, de conformidad con la legislación nacional.

Solo han transcurrido alrededor de dos décadas, desde que el Estado Mexicano reconoció expresamente -porque no le quedaba más -, aceptar que la tortura en nuestro país existe y que su práctica es arraigada por

los servidores públicos que tienen como función primordial la investigación y persecución de los delitos. Sin embargo para que esto sucediera, el Estado Mexicano tuvo que adoptar los instrumentos necesarios para tratar de erradicar tales conductas, por lo que se vio forzado a firmar determinados Instrumentos Internacionales que tratan de definir y adoptar las medidas necesarias para eliminar tal comportamiento.

Ciertamente, actualmente se encuentra prohibida la práctica de la tortura o de cualquier acto degradante humillante para los seres humanos, actividad que se trata de erradicar de nuestra sociedad y en muchas más, como actividad constante de los servidores públicos al momento de investigar la posible comisión de los delitos. Por lo que refiere al Estado Mexicano, la prohibición se encuentra señalada en los Instrumentos Internacionales de los que formamos parte, en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Leyes Federales y ordenamientos secundarios, de los cuales hablaremos y analizaremos en apartados subsecuentes.

Los vocablos tortura y tormento son conceptos que siguen un mismo rasgo o tendencia, mismas que concuerdan entre sí, en este sentido, el Maestro De Pina Vara Rafael nos señala que tortura “desde el punto de vista procesal tiene el mismo significado que tormento”<sup>5</sup> por lo cual, si nos remitimos a esta última definición encontramos que por tormento debemos entender a la “violencia física o Moral ejercida sobre una persona para obligarla a declarar lo que de manera espontanea no estaría dispuesta a manifestar”.<sup>6</sup> En este mismo sentido, el Licenciado Francisco Hernández Aparicio nos dice que la tortura “es considerada como una conducta ilícita cometida por un servidor público quien haciendo uso indebido de sus facultades y atribuciones, a instigación suya, consentimiento o aquiescencia, somete a través de la violencia, intimidación, coacción o discriminación a una persona a sufrimientos

---

<sup>5</sup> Diccionario de Derecho, DE PINA Vara Rafael, 24ª edición, Porrúa, México 1997, pp. 480.

<sup>6</sup> Idem.

físicos y/o psicológicos, con el objeto de arrancarle una confesión o de castigarla por un hecho cometido por el mismo o porque tenga información al respecto, o en su caso, para atribuirle la realización de una conducta ilícita, dependiendo el fin que dicho servidor público persiga en ejercicio o no de sus funciones”.<sup>7</sup> Para ambos autores, son la violencia y la presión que se ejerce sobre el individuo que está siendo investigado por la posible comisión de un delito considerado así por la legislación, lo que lo orilla a aceptar su culpabilidad o lo que lo obliga a revelar información que se le está requiriendo, circunstancias que no realizaría si no fuese avergonzado en su persona y dignidad.

Los suplicios a los que es sometida la persona víctima de actos tortuosos en nuestro país son muy variados, debemos tener en cuenta que no pretendemos hacer un recuento de todas las técnicas que se emplean, mucho menos deseamos causar conmoción en el lector, sin embargo resulta importante señalar a afecto de complementar esta investigación, algunas de las prácticas más crueles y degradantes que son utilizadas sobre todo por los cuerpos policiacos para tratar de investigar la posible comisión de los delitos. Las torturas van desde propinar golpes de forma constante con los nudillos de las manos, con palos, o cualquier objeto en diferentes partes del cuerpo como el abdomen, oídos, manos, muslos, plantas de los pies, tobillos, o cualquier articulación. Otros más emplean animales como perros, gatos, víboras o roedores dentro de una bolsa, para después meter dentro de ella una parte del cuerpo, que dejen lesiones como mordeduras, rasguños o piquetes. Algunos más tratan de quebrantar la dignidad del ser, tratando de afectarlo psicológicamente con la amenaza de dañar a sus seres queridos si no confiesan los hechos. Hay otros mucho más crueles, en los que se aplica electricidad a cualquier parte del cuerpo de la víctima con un bastón eléctrico, principalmente en zonas genitales o boca. Sin olvidar por último tan temido tehuacanazo que consiste en la introducción de agua mineralizada mezclada con chile piquín en las fosas nasales.

---

<sup>7</sup> HERNÁNDEZ APARICIO Francisco, La Tortura y los Derechos del Detenido, Porrúa, México, 2006, pp. 11.

## 2.2 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.

De la indagación, comparación y análisis de los diferentes conceptos que nos presentan tan distinguidos doctrinarios, podemos reflexionar sobre un número considerable nociones del término responsabilidad. Cada rama del derecho nos presenta la propia, y cada una de ellas con sus particularidades, que por mencionar algunas materias, podemos identificar las pertenecientes al Derecho Civil, Penal, Laboral, Administrativo, Fiscal, etc. Siendo las dos primeras ramas del derecho las que realizan una teoría más profunda sobre el concepto de responsabilidad. Sin embargo, a consideración de los suscritos, resulta indispensable indagar especialmente sobre los conceptos que nos proporcionan los teóricos del Derecho Civil, toda vez que gran cantidad de ordenamientos legales, nos refieren que a falta de disposición expresa en el ordenamiento, deberá aplicará supletoriamente el Código Civil Federal, siempre que las disposiciones de este último no contravenga las disposiciones que regulan el ordenamiento consultado. Contexto que se actualiza en el artículo 9º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y en el artículo 12 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, que son dos ordenamientos de gran trascendencia para el desarrollo de esta investigación.

El Diccionario de la lengua española, nos define el término responsabilidad en los siguientes términos :

Responsabilidad. f. Calidad de responsable. 2. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal. 3. Cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado. 4. Der. V. recurso de responsabilidad. **5. Der.** Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente. De responsabilidad, loc, Adj. Dícese de la persona de posible y digna de crédito.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real academia Española, 21ª. Ed. Espasa-Calpe, Madrid, t. II p. 1265.

De esta definición tan generalizada sobre el concepto de responsabilidad, podemos percatarnos que todas refieren a la calidad de la persona, como consecuencia de sus acciones que lo obliga a asumir los resultados de sus actos ante los daños que pudiese ocasionar a los demás. Examinado ahora desde el punto de vista del tratadista en filosofía Carlos Llano, la responsabilidad debe concebirse como "...una propiedad inherente a la persona que tiene dominio (libertad) sobre sus propios actos, y sólo es responsable de aquellos actos sobre los que tiene dominio."<sup>9</sup> Lo que sugiere pensar que para este autor, la responsabilidad solo puede derivar del carácter propio y libre de los actos del ser humano, de la voluntad propia para actuar o para abstenerse, según su libre albedrío, porque los efectos derivados de ese actuar sean estos benéficos o dañosos, deberán ser asumidos y de ser procedente deberá responder por aquellas consecuencias jurídicas o de hecho que se lleguen a generar, en ese sentido, no se podrá responder por aquello en lo que no se ha tenido injerencia o voluntad de materializar, por no existir una libertad en el actuar.

Por otra parte, el Licenciado Manuel Bejarano Sánchez nos ofrece el concepto de responsabilidad civil, al señalar que "... es la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo ... su contenido es la indemnización. Indemnizar es dejar sin daño. "<sup>10</sup> Nótese que para este autor, la responsabilidad está íntimamente ligada a los conceptos de daños y perjuicios, siendo estas dos nociones la consecuencia directa de la responsabilidad en que se incurra, de lo que se deduce que al causar un daño se origina la obligación de quien lo produjo a repararlo, por encontrarse obligado a asumir las consecuencias de sus actos. Asimismo, esta responsabilidad tiene dos posibles fuentes, la primera son el hecho ilícito, concebida está como la conducta antijurídica, culpable dañosa, y la segunda lo es el riesgo creado, que reside en la conducta

---

<sup>9</sup> LLANOS FUENTES Carlos, *El empresario*, McGraw-Hill, México, 1991, p.70.

<sup>10</sup> BEJARANO SÁNCHEZ Manuel. *OBLIGACIONES CIVILES*. 5ª edición, edit. Oxford, México 1999, pp. 206 y 207.

ilícita que surge a consecuencia del uso de objetos o mecanismos peligrosos.

En coherencia con lo señalado por el Licenciado Bejarano, el Maestro Roberto Sanromán Aranda nos expresa que “... la responsabilidad se va a dar cuando una persona incumple una obligación por haber realizado o abstenerse de una conducta determinada lícita o ilícita, y como consecuencia, causa daño a otra o a sus bienes, por lo que tendrá la obligación de responder por los daños y perjuicios causados.” Por lo que podemos considerar que no solo las acciones son fuente de responsabilidad, sino también las omisiones en que se incurra cuando se tenga la obligación de realizar una acción en determinado sentido. Considérese que uno de los fundamentos de la responsabilidad, se encuentra en la regla de que “nadie está facultado para causar daño a otro sin justificación alguna”, y quien lo cause se encuentra obligado a responder de sus actos.

Por su parte el Doctor Juárez Mejía Godolfino Humberto nos dice que responsabilidad jurídica, en su concepto, son “... las conductas que incumplen obligaciones y abren el camino a la imposición de las sanciones o penas contenidas en las distintas disposiciones jurídicas mediante el procedimiento previo de determinación de las responsabilidades.”<sup>11</sup> Apréciase que este concepto nos discute sobre los procedimientos concebidos por la propia legislación para hacer efectiva la responsabilidad del sujeto que los haya ocasionado, porque en la vida cotidiana de la sociedad, con gran frecuencia la conducta desplegada por algunas personas provoca efectos lesivos a quienes los rodean, son estos supuestos lesivos los que desconciertan en mayor grado la armonía y la paz social, porque la víctima supondrá que de forma voluntaria el sujeto que haya dañado su patrimonio lo indemnizara de forma voluntaria, y de no ser así, el afectado estará en la posibilidad

---

<sup>11</sup> JUÁREZ MEJÍA Godolfino Humberto, “Elementos para una teoría de la responsabilidad pública. Porrúa, México 2008. pp. 17.

jurídica de reclamar ante los órganos jurisdiccionales competentes la satisfacción de tales menoscabos.

Por tanto, responder es “asumir las consecuencias de la conducta propia, y por excepción, de la conducta ajena”.<sup>12</sup> Excepción determinada por la propia legislación vigente, así, tenemos que los casos en que se materializa la responsabilidad por hechos ajenos constituye una irregularidad a la regla general, misma que se determina por la dependencia entre el responsable de la obligación y quien materialmente causa el daño, lo que se fundamenta sobre la teoría de la culpa, surgiendo así la culpa al vigilar y la culpa al elegir.

Mientras la primera de ellas, se configura porque el responsable no tuvo el cuidado de percatarse de la conducta desplegada por el individuo que tenía bajo su custodia, sea por descuido o indiferencia, lo que provoca que tanto el incapaz que cause daño o los que ejerzan la patria potestad tienen obligación de responder de los daños y perjuicios causados por los actos de los menores que estén bajo su poder. En la responsabilidad por elegir, el responsable y quien daña de forma directa, mantienen una relación de codependencia laboral, en la que el primero no tuvo el cuidado de escoger a la persona adecuada para el desarrollo del trabajo, omitiendo identificar a la persona más apta, que posea los conocimientos y cuidados para desempeñar las tareas encomendadas, cuya ejecución produjo el daño. En este sentido, los patrones y los dueños de establecimientos mercantiles están obligados a responder de los daños y perjuicios causados por sus obreros o dependientes, mismos efectos para los jefes de casas o los dueños de hoteles o casas de hospedaje, responsabilidad que se justifica, porque quien provoca el daño lo realiza en cumplimiento a las instrucciones recibidas por su superior jerárquico, quien se beneficia económicamente del trabajo que desempeña sus subalternos. Sin embargo aquí también se puede configurar una culpa en vigilancia y

---

<sup>12</sup> MARTÍNEZ ALFARO Joaquín. TEORÍA DE LAS OBLIGACIONES. 6ª edición. Porrúa, 1999, p. 168.

disciplina, que son necesarias para la ejecución de los trabajos, motivos por los cuales debe de responderse por los daños ocasionados.

Siguiendo la misma línea del pensamiento, los teóricos señalan una sub-clasificación, al hablar de una responsabilidad de tipo contractual y otra extracontractual. Mientras en la contractual la obligación de reparar el daño pecuniario que se causa surge por el incumplimiento de una obligación previamente contraída, como lo puede ser el incumplimiento de un contrato, en la responsabilidad extracontractual, a diferencia de la primera, no se deriva del incumplimiento de una obligación previamente contraída, sino por la realización de un hecho cualquiera, que causa un daño y que por tanto genera la obligación de repararlo. A su vez, la responsabilidad extracontractual, se puede dividir en subjetiva y objetiva. La responsabilidad subjetiva se fundamenta sobre la culpa, siendo este un "...estado psicológico que en su acepción amplia comprende al dolo y a la culpa en sentido estricto".<sup>13</sup> consistente en la intención de dañar (dolo) o en un obrar negligente o descuidado (culpa), de lo que se deduce que la obligación de indemnizar los daños, recae sobre los actos culpables y antijurídicos.

Si nos adentramos de forma superficial, a la materia del Derecho Administrativo, hallaremos lo que la doctrina denominan como responsabilidad pública, que deriva del incumplimiento por parte de los servidores públicos en sus deberes, lo que ocasiona determinados daños a los particulares, y que de forma similar como ocurre en materia civil, quien lo ocasiona se encuentra obligado a reparar los daños, pero tal responsabilidad posee matices específicos que deben señalarse con toda precisión. En ese sentido, el Maestro Gabino Fraga nos dice que "la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor..."<sup>14</sup> porque cualquier falta que cometa el servidor público en el desempeño de sus funciones lo hace administrativamente responsable por los daños que hubiese ocasionado

---

<sup>13</sup> *Íbidem*, p. 182.

<sup>14</sup> GABINO FRAGA, Derecho Administrativo 23ra edición, Porrúa, México 1984, p. 169.

con su conducta, sin perjuicio claro está de las diferentes responsabilidades a que lo obliga la propia Constitución Federal, porque los ordenamientos jurídicos delimitan los campos de sujeción de toda autoridad, así como el alcance material de sus competencias, pero también el de sus responsabilidades.

A la responsabilidad de aquellos que caen dentro de los supuestos de servidor público, el Doctor Juárez Mejía Godolfino Humberto la denomina como “responsabilidad jurídica pública ó responsabilidad pública”, argumentando que por tal denominación debemos entender a “...la situación jurídica en que se coloca el servidor público como consecuencia del incumplimiento (o violación) de una obligación pública establecida en una disposición jurídica ...”<sup>15</sup> la responsabilidad administrativa de la que responde el personal que se encuentra vinculado con el Estado Mexicano posee particularidades muy específicas, mismas que analizaremos en apartados subsecuentes y que nos llevarán a sustentar los argumentos sobre los que se respalda esta investigación.

De acuerdo con lo expuesto, la responsabilidad de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones, que causen daños a los particulares, ya que si los daños se producen cuando el agente no actúa investido del cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, no le puede ser imputado en su carácter de servidor público. Sobra decir que si los daños son causados fuera del ejercicio de funciones, la responsabilidad cae por completo en los supuestos de derecho común.

En materia de responsabilidad, sea en materia Civil o Administrativa, está se materializa en el momento mismo de haber incumplido una obligación jurídica, inclusive por la omisión en el actuar. Tan es así que las personas sean físicas o jurídicas, han tratado de cubrir las diferentes eventualidades que se pueden llegar a presentar en el desempeño de

---

<sup>15</sup> JUÁREZ MEJÍA Godolfino Humberto, op. cit. pp.18

sus actividades, por lo que en múltiples ocasiones llegan a contratar los servicios de una aseguradora, que cubra los riesgos que se lleguen a generar, ya sea por la simple conducción de un automóvil, maquinaria o instrumentos cualquiera, o hasta para cubrir los gastos médicos que se generen por la alteración de la salud, inclusive para asegurar el cumplimiento de una obligación ó incluso el incumplimiento de un contrato, etc.

Como resultado de los conceptos antes citados de tan notables juristas, consideramos que de forma genérica el término responsabilidad alude a la obligación de asumir las consecuencias jurídicas que generan las acciones u omisiones propias, y excepcionalmente las de otros con las que poseamos un vínculo por disposición expresa de la ley, que nos obliga a indemnizar los desperfectos ocasionados, lo que jurídicamente puede repercutir en el nacimiento de obligaciones e inclusive en la pérdida de derechos, por tanto, debemos considerar que el derecho descansa en la idea de que los hombres son responsables de sus actos. De acuerdo con lo anterior, si nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, cuando es el propio Estado quien causa los daños, es su responsabilidad cubrir los desperfectos ocasionados con el pago de daños y perjuicios, toda vez que el personal a su servicio a dejado de observar el cumplimiento de sus obligaciones. Responsabilidad que como observaremos en apartados subsecuentes, es imputada directamente al Estado, ya que los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan en nombre y representación del propio Estado, y no como individuos particulares, por lo que los daños ocasionados deberán de ser directamente imputados al ente público, que responda por los desperfectos ocasionados.

### **2.3 DAÑOS Y PERJUICIOS**

Los conceptos de daños y perjuicios están íntimamente relacionados entre sí, porque como anotábamos en párrafos anteriores, estos conceptos están íntimamente ligados con el de responsabilidad,

toda vez que son consecuencia directa e inmediata del segundo, porque por responsabilidad se entiende a la obligación en que puede incurrir una persona por sus actos u omisiones, debiendo reparar los daños ocasionados al particular afectado, tanto por hechos propios, hechos ajenos o por cosas que dependan de ellos.

De acuerdo al maestro De Pina Vara Rafael, según se desprende de su diccionario jurídico daño es la “Pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación. //Esta definición legal debe entenderse en el sentido de daño material. El daño puede ser también moral.”<sup>16</sup> Como podemos apreciar, el daño puede ser de dos clases - material y moral -, siendo más común el primero de ellos, porque en el desarrollo de las actividades humanas son las que quedan expuestas en mayor medida a posibles desperfectos, nótese, que estos desperfectos deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de las obligaciones. En este mismo sentido, Delgadillo Gutiérrez, si bien es omiso en ofrecernos concepto alguno de daño, si nos señala que el “... daño, como elemento objetivo, esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta porque no habría nada que resarcir, puede ser material o moral.”<sup>17</sup>

Se está obligado a responder de forma *directa* por los daños y perjuicios cuando, se obre de forma ilícita o contra las buenas costumbres se causando daño a otro, como también el que estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo prestare conforme a lo convenido. De forma *indirecta*, cuando algún dependiente así señalado por la ley lo ocasione, tal como lo señalamos en el capítulo inmediato anterior, y por las cosas, en el supuesto en que un animal provoque un desperfecto y el dueño de esté no la hubiese vigilado con el cuidado necesario, en este mismo supuesto, también se responderá por la propiedad de un edificio al que no se le hayan realizado las reparaciones necesarias, igualmente

---

<sup>16</sup> Diccionario de derecho, DE PINA VARA Rafael, Décimo Tercera edición, Porrúa, México, 1985, p. 201.

<sup>17</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, 4ª edición, Porrúa, México 2001, p.p. 32.

se responderá por la explosión de máquinas, o por la inflamación de sustancias explosivas, por el humo o gases que sean nocivos a las personas o a las propiedades, como por la caída de sus árboles. En todos estos supuestos, se considera responsable al titular de los mismos, por la estrecha vinculación con los objetos de los cuales es propietario, y que de una u otra forma tenía la obligación de resguardar. Sobra decir que si los daños y perjuicios son causados por varias personas, estas son responsables solidariamente hacia la víctima por la reparación a que están obligadas.

El propio Código Civil Federal, en sus artículo 2108 y 2109 nos define lo que debe de entenderse por daño y perjuicio en sentido general, mismo que de forma literal señala;

**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.

Por lo que la distinción de estos conceptos, desde el punto de vista legal, se expone diciendo que daño es la pérdida o menoscabo sufrido por falta del cumplimiento de una obligación que se tenía que realizar, y que como consecuencia de tal omisión se ha afectado el patrimonio de alguien más, y por perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la misma, ya que al ser dañada la propiedad se dejan de obtener beneficios que de forma constante se obtenían hasta antes del daño sufrido, y que deben ser repuestos por el incumplimiento de las obligaciones. En este mismo sentido, Esquerra Portocarrero refiere que el daño debe de reunir los siguientes requisitos:

a) El daño debe ser cierto, lo que implica que deba de existir la evidencia de haberse producido y no pueda ser eventual, posible o hipotético.

b) Que el daño deba de ser personal del demandante, lo que implica que sólo la persona que ha sufrido el daño puede exigir su reparación.

c) Un nexo causal, lo que implica que el daño se produce precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del individuo, ya que si se genera por una causa diferente, o si intervienen excluyentes de responsabilidad, está no se producirá.

La obligación de resarcir es extensiva a las personas morales, por los desperfectos que lleguen a causar sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones, supuesto en el que el propio Estado queda incluido, por los daños y perjuicios que los servidores públicos lleguen a ocasionar a los particulares, en este sentido, el Licenciado Luis Humberto Delgadillo nos señala que cuando el Estado con “su actuación produce un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la *Lex Aquiliana* de que aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo”<sup>18</sup> lo que brinda al particular afectado acción jurisdiccional para solicitar la reparación de los desperfectos ocasionado, con lo que se corrobora que nadie, absolutamente nadie queda exento de responder sus acciones u omisiones.

Por lo que toca al daño moral, nos dice el Licenciado Miguel Ángel Quintanilla García que “...corresponde a la esfera de los derechos de la personalidad...”<sup>19</sup> porque afecta de forma directa e inmediata el bienestar

---

<sup>18</sup> DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto, *op. cit.*, pp.24.

<sup>19</sup> QUINTANILLA GARCIA Miguel Ángel. Derecho de las Obligaciones. 4ª edición, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2000, pp.229.

interno del hombre, lo que lo equilibra para que pueda interactuar de forma adecuada en la sociedad, cuando este tipo de daño se materializa es muy posible que la imagen con la que lo perciben los demás a su alrededor pueda llegar a ser alterada, al grado mismo de ser excluido o señalado.

El mismo Código Civil Federal en su artículo 1916, párrafo, identifica al daño Moral, mismo que de forma literal nos indica;

**Artículo 1916.**

Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

En este tipo de daños, el responsable tiene la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia claro está, del pago por los daños materiales que se haya causado, asimismo, reputa como hechos ilícitos a las conductas antes descritas. Agrega el diverso 1916 bis del ordenamiento inmediato anterior, que no podrá entenderse por daño Moral a quien ejerza sus derechos de opinión, crítica, expresión e información, con las limitantes de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución General de la República, tampoco podrá considerarse como daño a las opiniones desfavorables de la crítica literaria, artística, histórica, científica o profesional.

## **2.4 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.**

Siendo el Estado una abstracción jurídica, creada por el propio ser humano, requiere para la materialización de sus fines de personas que desarrollen las actividades concretas que tiene encomendadas, y son estas personas a las que comúnmente se les denomina como servidores públicos.

En el siglo XVIII los fisiócratas franceses denominaron al "... cuerpo de hombres dedicados a la función pública, como burocracia ..."<sup>20</sup> con esta denominación se aludía de forma muy generalizada a quienes actuaban en nombre y representación del Estado, ya fuese para la recaudación de contribuciones, para la imposición de penas o para la toma de decisiones políticas. Para el Maestro Omar Guerrero, servidor público, es aquella persona que "...esta normado por un régimen de la función pública, bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del estado."<sup>21</sup> Más que definir propiamente al servidor público como persona, el autor nos refiere al régimen jurídico que norma su conducta, porque es el propio ordenamiento jurídico el que le permite actuar, el que lo limita e inclusive el que le prohíbe, por lo que toda actuación que desempeñe bajo el ejercicio de funciones debe ser enfocado en todo momento a cumplir con los objetivos para los cuales fue creado el Estado mismo, esto es, el bien común.

Por otra parte, para el Maestro Roldan Xopa José, " La calidad de servidor público tiene como referencia el tipo de relación jurídica personal con la entidad pública ".<sup>22</sup> Agrega, que esta relación puede ser la propia relación "laboral" que posee el individuo como persona física en relación con el ente jurídico llamado Estado. En concordancia con esta definición, el magistrado J. Guadalupe Vázquez Mata nos dice que servidor público es "aquella persona que tiene una relación laboral con el estado y lleva a cabo actividades, funciones o atribuciones públicas ".<sup>23</sup> Así, tenemos que para ambos autores, el vínculo laboral es lo que resuelve el problema de poder definir al servidor público. Agrega el primero de ellos, que en consideración al titular y a los servidores públicos auxiliares, surgen dos tipos de imputación, mismas que dependen de la conducta de los elementos personales, ya que por un lado, encontramos la que

---

<sup>20</sup> MARTÍNEZ MORALES Rafael I. Derecho Administrativo 3er. Y 4to curso, 4ª edición, Oxford, México 2005. pp 305.

<sup>21</sup> GUERRERO Omar, El funcionario, el diplomático y el juez. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1998, p. 52

<sup>22</sup> ROLDÁN XOPA José. Derecho Administrativo. Oxford, México 2008. Pp.202.

<sup>23</sup> TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. op. cit. pp. 507.

se dirige al órgano Estatal al que pertenece, cuando se actúa con un acto de autoridad que atribuye a los particulares la creación de derechos y obligaciones, y por otro lado tenemos a la personal, que está dirigida a los individuos y que deriva de su responsabilidad como servidores públicos, sin embargo el tipo y los límites de cada uno de ellos se encuentra delimitada según la materia de que se trate, el órgano y el régimen de la relación entre el individuo y el Estado.

Los maestros Béjar Rivera Luis José y Acosta Romero Miguel, ambos nos proporcionan idéntico concepto de lo que debe de entenderse por servidor público, al referirnoslo como aquel "... ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada ) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal )."<sup>24</sup> Para ambos autores resulta indiferente considerar si la persona posee el vínculo jurídico con el Estado por cargo, empleo o función, y si lo analizamos desde un punto de vista práctico, para los suscritos también resulta indiferente, sin embargo nos bastara señalar en los mismos términos que los autores de referencia lo que se debe de entender por empleado, funcionario y cargo público. Lo verdaderamente importante de este concepto, lo representa el vínculo directo o indirecto que los liga con la propia administración pública. Así, tenemos que en términos del artículo 1o de Ley Orgánica De La Administración Pública Federal y del concepto vertido por los autores de referencia, los servidores públicos con vinculación Directa lo representa aquellos que prestan sus servicios a la Presidencia de la República, a cualquiera de las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos o la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, mientras que los servidores públicos con vinculación Indirecta lo representa aquellos que sirven a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal, a las instituciones nacionales de crédito, a las

---

<sup>24</sup> BÉJAR RIVERA Luis José. Curso de derecho administrativo. Oxford, México 2007. pp. 63 y 64.

organizaciones auxiliares nacionales de crédito, a las instituciones nacionales de seguros y de fianzas o a los fideicomisos.

El uso cotidiano de ciertos términos, no logra captar en su integridad al concepto con el cual se identifica al servidor público, y en ocasiones se llega a confundir a uno con otro que le es semejante, pero que guarda diferencias respecto al primero, al grado de que se llega al extremo de manejar como sinónimos los términos: burócrata o trabajador al servicio del Estado, funcionario, empleado y servidor público, utilizándolos de forma indistinta. Lo cierto es que estas personas que mantiene una relación con el Estado han hecho de la administración pública su modus vivendi. De forma ilustrativa y de acuerdo con los maestros Béjar Rivera Luis Jose y Acosta Romero Miguel, los debemos concebir de la siguiente forma;

- **Empleado público.** Es aquel ciudadano que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley.
- **Funcionario Público.** Es aquel ciudadano que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, por lo que asume el carácter de autoridad.
- **Cargo Público.** Es el lugar instituido en la organización pública con denominación propia, atribuciones específicas y puesto propio, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley.

También, debemos de tomar en consideración que la Constitución Federal, en su título cuarto, denominado como “ De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimoniales del Estado ”, en su artículo 108 nos refiere al término servidor público, señalándonos lo que debemos entender por tal concepto para efectos de la responsabilidad a que haya lugar como consecuencia del

incumplimiento de alguna de las funciones que les ha sido encomendada, tal dispositivo de forma literal nos indica que;

**Título Cuarto**  
**De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado**

**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 el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

Como observamos, el documento fundamental de nuestro país, no realiza una distinción al menos para efectos de la responsabilidad, sobre la calidad o cualidad que posea el personal a su servicio, toda vez que reputa como servidor público tanto a los representantes de elección popular, como a los miembros del Poder Judicial, así como a los funcionarios y empleados, agrega que tal calidad es extensible a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, incluidos al persona con el que cuenta los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía. Lo anterior tiene sentido si consideramos que el Estado representa una gran organización, cuya complejidad orgánica y funcional rebasa en mucho a cualquier estructura empresarial privada, por muy grande que esta última sea. Datos estadísticos del gobierno federal calcula que en México existen alrededor de cinco millones de servidores públicos, lo que en porcentajes representa el 15% de la población económicamente activa, considérese que este porcentaje esta en estrecha relación con el cumulo inmenso de actividades que tiene encomendado el Estado, y que dicho sea de paso, cada vez se está multiplicando por el constante desarrollo en la vida social, económica, política, cultural, de salud, educativa, etc. Lo que exige la satisfacción de tales rubros para que la vida cotidiana de la sociedad continúe. Ya que a través del tiempo, el Estado ha venido incrementando el empleo de personas que tendrán como función el ocuparse de desempeñar las tareas que se ha reservado a sí mismo,

ya que de forma muy similar a las empresas privadas, necesita quien ejecute materialmente las tareas que le han sido encomendadas.

No puede pasar de ser percibido que actualmente, la calidad de servidores públicos generalmente dentro de la sociedad se utiliza para identificar al formalismo, a la altanería, al desperdicio de recursos económicos públicos, a la falta de capacidad intelectual, a la corrupción e incertidumbre, sobre todo por aquellos que pertenecen a instituciones dedicadas a la impartición de justicia, o de seguridad pública.

El contexto jurídico de los servidores públicos, se sujeta a una regularización especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones llega a ocasionar daños, como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones que son determinadas por la propia legislación, genera responsabilidad en favor de los sujetos que recientan los daños. Hay quienes identifican a la responsabilidad de los servidores públicos en “ ... paradigmática o estrictamente jurídica (responsabilidad civil y penal) y jurídica atípica o por asimilación (política y administrativa) ”<sup>25</sup> porque cada régimen presenta características propias, cada uno de ellos con sus propios términos, procedimientos, autoridades competentes, etc. En este sentido, las actividades del Estado no tiene más límites que los que él mismo se impuso por disposición legal, para lo cual crea y extingue a los entes administrativos que considera necesarios y convenientes para el cumplimiento de los fines para los cuales fue creado. Como ejemplo de ello, recuérdese que hasta hace unos meses decidió extinguir a Luz y Fuerza del Centro, siendo uno de los motivos primordiales el que los trabajadores de dicho organismo eran incapaces de realizar un óptimo desarrollo en sus tareas.

Como nos percatarnos, las definiciones vertidas por los diferentes autores, identifican al servidor público desde el punto de vista; a ) del

---

<sup>25</sup> JUÁREZ Mejía Godolfino Humberto, op. cit. pp.18

poder que detentan, b) por la relación laboral con el propio Estado, c) por las actividades desempeñadas, inclusive d) por los fines que busca su actuación. Lo cierto es que todas tienen el común denominador de referir al servidor público como la persona física que materializa físicamente las tareas que el propio Estado Mexicano se encuentra obligado a realizar, sin tener mayor trascendencia si lo realiza por cargo, empleo o comisión, pues todas ellas tienen como fin primario y último el bienestar común de la sociedad, por lo que consideramos conveniente adherirnos a la definición que nos ofrece la propia Constitución Federal en su artículo 108 y a la que hemos refreído con antelación.

## **2.5 CONCEPTO DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.**

Para el desarrollo de este concepto, en primer lugar resulta necesario identificar lo que debemos de entender por actividad Estatal de forma generalizada, para posteriormente concebir a la actividad administrativa como elemento común de cualquiera de las tres funciones estatales. Porque al menos por lo que refiere a esta investigación, no debemos limitarla únicamente a la actuación desplegada por el Ejecutivo, ya que como observaremos, también los poderes Legislativo y Judicial de una u otra forma emiten actos materialmente administrativos, lo que llega a configurarse como actividad administrativa y de ser está irregular, dará origen al pago de una indemnización integral.

Al ser el Estado un producto social y una obra del propio ser humano, creado para atender las distintas necesidades de las colectividades, nos lleva a preguntarnos, ¿Cuál es la actividad general del Estado?, de lo que podemos concluir desde este momento, en que depende de lo que pueda hacer conforme al ordenamiento jurídico imperante de la materia en que tratemos, porque determinar lo que el Estado puede o no hacer es materia de diversas disciplinas, lo que en síntesis puede comprender a la totalidad del quehacer humano, porque, en el grado en que variadas sean las actividades del hombre, variadas serán las actividades desplegadas por el Estado.

El licenciado Narciso Sánchez Gómez, nos dice que la actividad del Estado está constituida, por "... un conjunto de actos de diversa índole algunos catalogados como jurídicos y otros de índole material, que se genera en ejercicio de sus atribuciones legales y en cumplimiento de sus fines para beneficio de la colectividad ..."26 misma que se encuentra representada por la actuación de los poderes públicos conocidos como Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin importar el nivel de gobierno que represente –Federal, Estatal o Municipal-, porque la actividad se origina en el conglomerado de operaciones, tareas o facultades para actuar, sean de carácter jurídico, material o técnico. Así, tenemos que la actuación jurídica están direccionadas para la creación y cumplimiento de la propia ley, mientras que en la actuación material "...son simples desplazamientos de la voluntad..."27 en tanto las actividades técnicas son las subordinadas a conocimientos científicos o técnicos.

Por ser tan variadas las funciones que al Estado se han atribuido, sea para impartir justicia, administrar bienes nacionales, brindar educación, salud, esparcimiento, cultura cívica, creación de leyes, etc, resulta necesario determinar con exactitud cuáles serán las tareas de cada uno de los órganos Estatales que se creen, para que cada uno de ellos se encarguen de materializar el cumplimiento de las funciones encomendadas, así tenemos que;

En términos del artículo 49 de la Constitución Federal, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en este sentido, debemos señalar que "...es imposible la fractura del poder, ya que este es único e indivisible y lo que realmente se persigue con el establecimiento de estos tres órganos es un ejercicio del mismo más adecuado y oportuno para la concreción de su objeto."28 De

---

<sup>26</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ Narciso. Primer curso de derecho administrativo, 2ª edición, Porrúa, México 2000, pp. 6.

<sup>27</sup> Ídem.

<sup>28</sup> CONTRERAS CASTELLANOS Julio César, Las Garantías Individuales en México, Porrúa, México, 2006, pp. 17

esta forma, se posee la aptitud de atender y dar soluciones a los problemas y reclamos de la colectividad. El artículo en comento, nos revela una distribución de facultades entre los órganos de poder, lo que brinda un reconocimiento a su autonomía e independencia entre ellos y distribución de tareas, para obtener un mejor resultado en ejercicio de sus acciones.

Partiendo de esta idea de división de poderes, se indica que a cada uno de ellos le corresponde efectuar una función explícita, sea Legislativa, Administrativa o Jurisdiccional, sin embargo, este planteamiento no resulta tan sencillo si nos detenemos y reflexionamos sobre el hecho de que no todos los actos que realiza cada uno de los poderes corresponde a la función que se supone tiene asignado Constitucionalmente, porque "...la repartición de funciones entre los tres poderes no es tajante; en realidad difícilmente lo podría ser; lo que existe es una asignación de competencias muy precisa a cada ente estatal."<sup>29</sup> Como consecuencia, puede ocurrir, como de hecho ocurre, que alguno de los poderes llegue por ser indispensable para la realización de sus funciones a materializar un acto que preponderantemente se encuentre fuera de su competencia formal, sin embargo, este esto representa un hecho aislado que la propia legislación aplicable a cada caso le ha permitido realizar para el desarrollo adecuado de las actividades que le han sido encomendadas.

Poe ende, toda actividad Estatal se encuentra debidamente definida por la Constitución Federal como el documento más importante del Estado Mexicano, por leyes Federales, Reglamentos, o cualquier disposición de orden general que precisen su órbita de actuación, de no ser así, el ente no puede actuar, pues este sólo puede actuar bajo la premisa de que "sólo puede hacer lo que la propia ley le permite", por tanto, si rebasa tal línea, estará atribuyéndose actividades que no le corresponden, tachándose de ilegales tales actos o resoluciones.

---

<sup>29</sup> MARTÍNEZ MORALES Rafael I. op. cit. pp.42

A forma de ejemplificar lo señalado, podemos citar los siguientes casos en los que los poderes realizan una función material, distinta a la que les corresponde, así, tenemos que el poder Legislativo realiza actos materialmente administrativos como “nombramiento de su personal de apoyo, designación de funcionarios y empleados de la auditoría superior de la federación (fiscalizadora del empleo del presupuesto de egresos); revisión de la cuenta pública anual; conceder autorizaciones para aceptar y usar condecoraciones extranjeras; autorizar servicios a gobiernos de otros países; resolver respecto de la solicitud del jefe de Estado para salir del territorio nacional; el manejo de su biblioteca; su labor editorial; sancionar a los legisladores por sus ausencias; ratificar los nombramientos que haga el presidente (funcionarios de hacienda, diplomáticos, cónsules, jefes militares)”<sup>30</sup>.

Por otra parte, el poder judicial también realiza actos materialmente administrativos, como la “designación de jueces de distrito y magistrados de circuito; nombramiento del demás personal de las distintas dependencias del poder judicial; inspección a juzgados y tribunales; elaboración del proyecto de su presupuesto de egresos”.<sup>31</sup> Por lo anteriormente señalado, debemos de tener presente que no solo el poder ejecutivo realiza actividades administrativas, pues también el poder Legislativo y Judicial pueden materialmente realizar tales actos, sin que por ello se esté invadiendo las esferas competenciales que les corresponde a cada poder.

Lo que nos lleva a concluir, que para efectos de esta investigación, debemos entender como actividad administrativa, a aquella voluntad Estatal emanada de cualquiera de los tres poderes - Ejecutivo, Legislativo o Judicial - en el que “materialmente” expresen su voluntad con el cual traten de cumplir con las funciones a las que está legalmente se encuentra obligada. Por lo que la actividades materialmente administrativas del Estado, puede inferir en los bienes y

---

<sup>30</sup> *Íbidem*, pp.43

<sup>31</sup> *Idem*

derechos de los particulares, ocasionando daños y perjuicios que deberán ser resarcido conforme al principio de responsabilidad antes aludido.

“ El Derecho fue creado para servir al hombre, no es el hombre para servir al derecho: De allí que el Derecho, como conjunto de normas, deba encauzar la vida del hombre en beneficio de todos los hombres y que pueda limitar, restringir un poco las libertades de cada uno, pero jamás aniquilarlas. Todo régimen estatal debe **respetar** ese límite, ese mínimo de libertades que será intocable...”

SCJN

### CAPÍTULO 3

#### REGIMEN JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y DE LA TORTURA.

##### 3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

###### 3.1.1 ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA CONSTITUCIÓN.

Las propuestas de reformas tendientes a implementar el nuevo sistema de responsabilidad patrimonial del Estado presentadas por las fracciones parlamentarias del PRI y del PAN tenían como objeto central poder elevar a rango Constitucional esta institución jurídica, sobre las bases de mayor garantía y seguridad jurídica para los particulares en relación con sus bienes y derechos.

Así el Estado Mexicano fue irresponsable por los daños que ocasionaba a sus gobernados en la realización de sus diferentes actividades administrativas, sin embargo fue hasta la reforma constitucional del 14 de junio de 2002, en la que se modificó el título cuarto de nuestra constitución y que paso a denominarse ; **“DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS Y**

**PATRIMONIAL DEL ESTADO**” y en la cual se adicionaba un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que de forma literal establece:

**Artículo 113**

...

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

Toda reforma Constitucional debe de seguir un procedimiento que permita verificar su necesidad, la conveniencia, su oportunidad social y económica para presentarla a discusión al poder Legislativo, pero también se debe de atender a la eficacia de las misma. Cabe aclarar que esta reforma es de gran trascendencia y estamos totalmente de acuerdo en incorporarla a nuestro sistema jurídico, pero lo que no compartimos son los términos en los que fue aprobada, por resultar imprecisa y confusa.

Indudablemente el sistema actualmente adoptado por el Estado Mexicano en materia de responsabilidad patrimonial Estatal “ha tomado como modelo: el sistema español”,<sup>1</sup> sólo basta realizar un comparativo de los elementos jurídicos contenidos en sus ordenamientos legales, tales como las Constituciones, Leyes Federales y Reglamentos, (este último sólo en España) para poder determinar sus semejanza, sin embargo es importante mencionar que la escasa doctrina mexicana a identificado a esta reforma Constitucional como una mala copia de la legislación que actualmente rige en el Estado Español, y que se encuentra en una inminente crisis, en procesos de modificaciones constantes y que se ha considerado en últimas fechas insostenibles para las finanzas públicas de ese Estado.

---

<sup>1</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos. et al., *op. cit.*, p. 1.

Cabe señalar que el sistema Mexicano a diferencia del Español, introduce el deber de indemnizar a los gobernados que sufran algún daño en su patrimonio de forma “objetiva y directa” a rango Constitucional, que a diferencia del sistema Español, estos conceptos de objetivo y directo se establecieron en la ley federal reglamentaria conocida como Ley 32/90 y no así a nivel Constitucional.

A pesar de ser una figura jurídica que beneficia al Estado de Derecho Mexicano, se ha considerado que “...es un grave error adoptar un sistema de responsabilidad que ha evidenciado tantas carencias...”<sup>2</sup> y que ha recibido muchas críticas, sin mencionar las constantes propuestas de reformas que se han planteado, porque el “...sistema de responsabilidad civil objetiva pensado como regla general ... parece tan desproporcionado como un régimen de total irresponsabilidad del Estado...”<sup>3</sup> lo evidente es que ambos sistemas (Español y Mexicano) son tan imprecisos, abiertos e indeterminados.

La responsabilidad patrimonial del Estado en México también es conocida como responsabilidad civil extracontractual y a pasado a figurar como una garantía más en nuestro sistema jurídico para todo gobernado, consistente en el goce a su integridad patrimonial, lo que se identifica como una responsabilidad sin falta. Así con “...la expresión jurídica “responsabilidad del Estado”, la palabra “Estado” es utilizada en el artículo 113 de nuestra Constitución Federal como sinónimo de poder público”<sup>4</sup>.

Elevar esta reforma a rango Constitucional fue fundamental para los miembros de las comisiones dictaminadoras, a fin de dotarla como norma superior que obligue y limite al legislador ordinario, de esta forma se garantiza que la responsabilidad directa y objetiva del Estado será

---

<sup>2</sup> *Íbidem*, p. 2.

<sup>3</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos. *op. cit.*, p. 13.

<sup>4</sup> TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, *op. cit.*, p. 404.

regulada tanto en una Ley Federal como en la de las Entidades Federativas. Ya que de no instaurarlo a nivel Constitucional quedaría a discreción del legislador ordinario constituir un sistema de responsabilidad directa o indirecta, subsidiaria u objetiva.

Por otra parte, debe considerarse que es preferible ubicar esta institución jurídica en la parte orgánica de la Constitución, y no en la dogmática a fin de que armonice con el apartado relativo a los servidores públicos, quienes finalmente llevan a cabo la actividad Estatal Administrativa. Aún así, esta institución jurídica no pierde su categoría ni efectividad por encontrarse en la parte orgánica y no así en la dogmática, ya que los principios plasmados en la constitución gozan de la misma protección y tienen la misma jerarquía, independientemente de su ubicación formal, surgiendo lo que hoy conocemos como "... la extensión de las garantías individuales, toda vez que éstas no tan sólo quedan comprendidas en los 29 primeros artículos de la Constitución, sino que se extiende a todos los preceptos de la misma que les venga a complementar ..." <sup>5</sup>

Es de puntualizarse que en fechas muy recientes toda la legislación vigente del Estado Mexicano pasa por una actualización normativa, y la Institución de la Responsabilidad Patrimonial a cargo del Estado no es la excepción, por ende tanto las Entidades Federativas, como los Municipios deben darse a la tarea de integrar en sus respectivos ordenamientos la institución de responsabilidad patrimonial del Estado, porque al ser voluntad del legislador incluir tal institución en la Constitución Federal, es obligación de las entidades federativas y de los municipios adecuar su normatividad interna para estar en franca concordancia con el Título Cuarto de la Constitución Federal, actualizaciones que deberán realizarse con la mayor prontitud, ya que esta institución provee a los gobernados de una importante garantía.

---

<sup>5</sup> CONTRERAS CASTELLANOS Julio César, *op. Cit* pp. 32.

Este nuevo sistema de responsabilidad “objetivo y directo” desencadenara gran cantidad de juicios, simplemente porque falta mucho por alcanzar en la profesionalización de las administraciones públicas en sus tres esferas de gobierno, lo cual trae como consecuencia que los servidores públicos constantemente ocasionen daños patrimoniales a los gobernados. “ En el marco de la transición democrática de México, nos hemos dado a la tarea de sustituir el ordenamiento jurídico del antiguo régimen por uno nuevo que se acople con los valores y principios de la democracia constitucional y del Estado de Derecho ”<sup>6</sup>, que hasta antes de la implementación de este sistema podían ser reclamadas las lesiones por medio de instrumentos jurídicos muy poco efectivos, en la que se tenían escasas posibilidades de obtener una sentencia favorable.

### 3.1.2 Características de la Institución.

Esta adición Constitucional, plantea una diversidad de interrogantes, los cuales consideramos debemos identificarse con claridad y exactitud, por ser los pilares de esta nueva institución de responsabilidad patrimonial, mismos que se analizaran, siendo estos :

- La actividad administrativa irregular,
- La responsabilidad objetiva y
- La responsabilidad directa.

Hay que decir que; existieron argumentos en el sentido de considerar que esta reforma sólo “...pretende situar a México como uno de los sistemas de responsabilidad civil extracontractual del Estado más avanzados, esto es, más generosos y caros del mundo y que, dicho sea de paso, la gran mayoría de países del primer orden no se toman la molestia de adoptar ”<sup>7</sup>. El hecho de que países de primer mundo no adopten un sistema tan abierto de responsabilidad, a consideración de los suscritos, se debe a que estos cuentan con instituciones y servidores

---

<sup>6</sup> *Íbidem*, p. 403.

<sup>7</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos, *op. cit.* p. 3.

públicos que en el desempeño de sus funciones provocan la menor cifra de daños posibles, por contar con estrictos estándares de servicio y con la legislación adecuada que impulsa el profesionalismo de su personal.

El problema surge cuando se analiza si es posible exigir una perfección a la actividad desplegada por los servidores públicos, misma que no es posible exigírsela a nadie ni aún al más apto ó capacitado, empezando claro está por los legisladores quienes con toda certeza no fueron capaces de concretar esta nueva institución jurídica de la manera más optima y eficaz, pues mientras la reforma planteada es adecuada, la ley reglamentaria es mayoritariamente imprecisa.

### 3.1.3 Actividad Irregular.

Para efectos de identificar lo que se debe de entenderse por actividad irregular de la Administración Pública, resulta necesario remitirnos a la definición planteada por Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que en su artículo primero, párrafo segundo, nos refiere tal definición, mismo que señala:

#### **Artículo 1:**

...

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por **actividad administrativa irregular**, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

De la anterior transcripción se concluye que la actividad administrativa irregular, reside en la inexistencia del deber jurídico de soportar el daño, y no así en el tipo de conducta desplegada por parte de la administración pública causante del daño.

Realizando un comparativo de la institución entre los sistemas Español y Mexicano, se advierte que “ la primera es un sistema de

responsabilidad amplio, y la segunda es acotada”<sup>8</sup>, porque mientras el sistema Español considera que es indemnizable tanto el funcionamiento normal como anormal, resulta irrelevante e indiferente identificar la actuación de la administración porque en tanto exista un daño este deberá ser indemnizable. Que a diferencia de sistema nacional, este es más restrictivo al considerar indemnizables únicamente los daños ocasionados por un funcionamiento irregular, excluyéndose por tanto el funcionamiento regular de la administración. Sin embargo el sistema Mexicano no es tan acotado como se podría pensar, en tanto, lo irregular de la actividad administrativa radica no en la actividad del servidor público sino por el contrario, en no tener el deber jurídico de soportar el daño.

Siendo irrelevante que la actividad fuese regular o irregular pues se vuelve indiferente la calificación de la conducta, rompiéndose así el candado planteado por los legisladores. Considérese que “ es la irregularidad de la actividad administrativa lo que hace indemnizable el daño causado y no el daño lo que hace irregular a una actividad administrativa ”<sup>9</sup>, lo que resulta incongruente con nuestro sistema jurídico, porque no solamente es relevante el daño sino también la causa que lo genera, es decir, la irregularidad de la conducta genera el surgimiento de un sistema tan amplio como el Español.

El motivo por el que se resalta esta situación es porque el gobernado que sufra un daño patrimonial a consecuencia de la actividad irregular del Estado y no tenga el deber jurídico de soportar y el mismo no le fuese indemnizado, el afectado podrá acudir ante los Tribunales competentes, solicitando el amparo y protección de la justicia federal mediante la interposición de la demanda de Amparo procedente, situación que consideramos en la mayoría de las ocasiones y sí no en todas, los Tribunales tendrán que amparar y proteger al quejoso, toda vez que el sistema Mexicano conforme a la Constitución y a la ley

---

<sup>8</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos. et al. *op. cit.*, p. 175.

<sup>9</sup> *Íbidem*, p. 177.

Federal “ lo irregular no es la actividad sino el daño”, con esta interpretación vuelve exactamente similar los casos en que hay actividad regular que irregular, pues en ambos casos el pago depende la inexistencia del deber de soportar el daño. Bastando argumentar en el juicio de amparo que no se tenía el deber jurídico de soportar el daño sufrido para que el mismo fuese indemnizable y consecuentemente el efecto del amparo sería dejar sin efecto la resolución recurrida y obligar a que se emitiera otra en la que se valorare tal situación. “La acotación ... sobre la actividad administrativa irregular del Estado es tema de reflexión jurídica que será precisado y ampliado es las subsecuentes interpretaciones jurisprudenciales ”<sup>10</sup>.

En la ley reglamentaria, como ha quedado señalado, la irregularidad radica en el daño y no en la conducta, por ello “pudo haberse utilizado el calificativo de ilicitud, o el de funcionamiento anormal, no se quiso aceptar de antemano que el Estado pudiera realizar actividades administrativas ilícitas o anormales, por lo que fue usado el calificativo de irregular...”<sup>11</sup> pero, considérese que existirán actividades administrativas que lesionen a los particulares y no tendrá nada de irregulares. En el mismo sentido hay quienes afirman que “ en lugar de decir actividad irregular, la aclarada debe decir que la actividad administrativa debe ser injusta o ilícita y la aclaración, en vez de decir que no tenga obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate, bien podría decir; por tratarse de un daño injusto” <sup>12</sup>.

Cabe mencionar que la ley refiere sólo a la actividad desplegada por el Estado, pero nada menciona sobre las omisiones en que pueda incurrir, sin embargo como el pago de daños es directamente proporcional al deber jurídico de soportar el daño puede considerarse

---

<sup>10</sup> TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, *op. cit.*, p. 445.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 473.

<sup>12</sup> MOGUEL CABALLERO Manuel, *op. cit.*, p. 187.

que aún las omisiones no son una obligación jurídica que se tenga que soportar.

#### 3.1.4 Responsabilidad Objetiva.

El sistema se considera objetivo porque se está frente a una responsabilidad que prescinde de la culpa ( ilicitud ) como criterio de atribución de responsabilidad, basta que el daño sea consecuencia de un actuar del servidor público cuya responsabilidad se persigue para que surja la obligación de indemnizar. Aquí no se requiere elemento alguno de culpa, por lo que la única exigencia es “ probar el daño ” siendo preciso probar sólo la causa - efecto, sin que se necesite la intención de dañar o la imprudencia en el actuar o abstención del servidor público.

En el nuevo régimen **objetivo** adoptado por el Estado Mexicano la actividad del Estado puede ser por :

- acción u omisión
- irregular,
- lícita o ilícita,
- legítima o ilegítima,
- por culpa o falta de cuidado
- por impericia o negligencia

sin embargo, sí el gobernado acredita la existencia del daño ocasionado en su patrimonio o derechos sin la obligación jurídica de soportarlo, nace el deber del Estado de indemnizar, considérese que “no había en el ánimo de los legisladores ... la idea de que el Estado tuviese que responder de cualquier daño, ni menos que tuviese que responder por una actividad lícita, normal o regular como sí ocurre en España.”<sup>13</sup> Sin embargo, en los términos de la *definición* de responsabilidad directa, se presupone que sí se debe responder aún por aquella actuación que no tiene nada de reprochable.

---

<sup>13</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos, *op. cit.*, p. 32.

La actividad de la administración, siempre está presente en todas y cada una de las manifestaciones de la vida colectiva, lo cual provoca a su vez una inevitable secuela de daños a los particulares sea por negligencia, impericia, dolo, culpa etc. que por supuesto es preciso evitar, a fin de que el patrimonio de los particulares no se vea afectado, lo que se traduce en un mecanismo de equidad de las cargas públicas evitando que quien sufre un daño en lo individual aunque esté sea lícito pero sin el deber de soportarlo, no tenga que soportarlo de forma inequitativa.

En la institución jurídica de la responsabilidad patrimonial, la administración no quiere causar ningún daño, el objeto de su acción no es despojar a nadie de su propiedad o de alguno de sus bienes, pero su actividad es demasiado múltiple y la realiza a través de las potestades que residen en el mismo por los diferentes ordenamientos legales, su función es satisfacer las inmensas necesidades colectivas. Pero al ser la administración una enorme organización, un conjunto basto de entes y de órganos, de personas que trabajan al servicio de la administración, es en este desempeño de funciones tan amplias, tan abundantes y tan diversas que es inevitable que en muchas ocasiones se cause daños a los particulares.

Así se tiene que el centro del planteamiento se coloca no en la conducta del agente que ocasiono el daño, sino en el daño mismo que a sido ocasionado no importando la culpa del servidor, considérese ¿ Qué responsabilidad objetiva no es equivalente a imputación por actividad regular o irregular ?.

La responsabilidad de la administración tendrá lugar siempre que se cause un daño patrimonial a algún ciudadano sin la necesidad de demostrar la culpa del servidor público. Así, la idea de responsabilidad objetiva surge porque “independientemente del dolo o de la culpa en la conducta del agente del Estado que causo el daño, la obligación se genera porque la actividad gubernamental originó el riesgo del daño, y

nadie tiene la obligación de soportar una carga adicional a las que tiene la población en general”<sup>14</sup>.

La definición del sistema Objetivo de responsabilidad no debe confundirse u homologarse con los principios que nos enseña el derecho Civil, toda vez que la doctrina de esta rama del derecho identifica una responsabilidad objetiva derivada de la interpretación del artículo 1913 del Código Civil Federal, mismo que señala una responsabilidad objetiva aún cuando no se obre de forma ilícita, y únicamente cuando el individuo haga 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. Por tanto, para que se determine dicha responsabilidad deben configurarse tres elementos que son:

- Uso de mecanismos u objetos peligrosos.
- Un daño, aún sin obrar ilícitamente.
- Relación de causalidad entre daño y objeto peligroso.

Aquí el sujeto obra sin ninguna culpa, a diferencia de la responsabilidad subjetiva, así el daño causado debe ser consecuencia inmediata y directa del objeto peligroso. Por ende, es dable afirmar que el sistema objetivo a que se refiere la Constitución, no es de corte Civilista que se funda en la teoría de la culpa, sino por el contrario esta responsabilidad resultan del derecho Público y en concreto del Derecho Administrativo sin necesidad de demostrar la culpa, porque “ el legislador no le dio esta característica en los términos de estas ramas de derecho ... ya que la nueva responsabilidad no se genera por razones de riesgo o de peligro, sino solamente por la existencia de un daño ... independientemente del dolo o de la culpa, puesto que no se atiende a la intencionalidad, sino al resultado”<sup>15</sup>. Por lo que en este sentido, los juicios que se tramiten con forme a la Ley Federal de Responsabilidad

---

<sup>14</sup> TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, *op. cit.*, p. 464.

<sup>15</sup> *Íbidem*, p. 472.

Patrimonial del Estado, el afectado únicamente deberá demostrar en el procedimiento la relación entre el daño y la actividad administrativa irregular, sin tener deber alguno de demostrar el grado de culpabilidad en la conducta desplegada por el servidor público .

### 3.1.5 Responsabilidad Directa.

El deber de responder de forma directa por parte de las instituciones, como consecuencia de los daños que estas ocasionan en el desempeño de sus servicios significa que; las víctimas de los daños causados no tienen la obligación de identificar o localizar al servidor público que con su conducta ocasiono el daño, sino que ese daño se transfiere o imputa de forma inmediata a la administración, siendo está quien indemniza por las acciones dañosas de sus agentes, porque "... el Estado actúa por medio de sus servidores; si causa un daño el servidor, es como si el propio Estado lo hubiese cometido".<sup>16</sup>

Como ciudadanos mexicanos, consideramos que con esta adición al texto Constitucional todos reclamaremos de forma más activa la responsabilidad patrimonial del Estado, sí es que se llegan a integrar los medios jurídicos de forma simple, oportunos y sobre todo ágiles, lo que permitirá obtener el resarcimiento del daño que el Estado nos ocasione.

El poder Legislativo de nuestro país fue potencialmente incapaz de implementar un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado sólido, estructurado y sobre todo congruente con las instituciones, pero sobre todo congruente con las necesidades sociales que inquietan en estos momentos a todo particular. Por tanto sostenemos que gran parte de la interpretación y cumplimiento de esta ley será obligación y responsabilidad de los magistrados, quienes tienen la ardua misión de emitir las reglas jurisprudenciales que disciplinen la materia. En esencia, ante la tan genérica y poco precisa normatividad, corresponde a los

---

<sup>16</sup> MOGUEL CABALLERO Manuel, *op. cit.*, p. 193.

tribunales tratar de constituir un sistema completo y coherente que nos permitan superar la incertidumbre que esta Institución jurídica nos presenta. Por lo que esta normatividad tan indefinida, ha dado lugar a una responsabilidad administrativa que se puede considerar enemiga de toda seguridad jurídica.

Al día de hoy, nadie puede saber con certeza el destino que recibirá una reclamación en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, lo cual es muy grave, porque la seguridad jurídica resulta fundamental al beneficiar a todo aquel que se ve involucrado en este tema. El principal representante de la doctrina Española el profesor García de Enterría nos señala que "... nunca existió la idea de que la responsabilidad patrimonial de la Administración en nuestro derecho tuviese que ser una responsabilidad objetiva y absoluta, capaz de incluir supuestos ilimitados de indemnización en cuanto hubiese intervenido un agente público"<sup>17</sup> y para desfortuna de todos los mexicanos, nuestros legisladores incurrieron en los mismos errores de los que España reclama un cambio.

### **3.1.6 ARTÍCULOS 19, 20 Y 22 CONSTITUCIONALES.**

La prohibición de la tortura se encuentra regulada y prohibida a nivel Constitucional, por tanto, es imperativo de toda autoridad cualquiera que está sea el respetar la integridad física y psicológica de todo ser humano que se encuentre en territorio Mexicano, sin embargo "existe un abismo entre el país legal – el que se configura en la legislación - y el país real".<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos, *op. cit.*, p. 12.

<sup>18</sup> DE LA BARREDA SOLÓRZANO Luis, Justicia Penal y Derechos Humanos, segunda edición, Porrúa, México, 1998, p. 152.

En la Constitución Política se pueden apreciar algunos derechos fundamentales, que como garantías individuales tiene toda persona que se encuentra sujeta a detención por la presunta comisión de cualquier conducta considerada como delito por la legislación, con estos derechos se busca preservar la integridad física y psicológica de todo detenido. Ahora bien, por lo que refiere al delito de tortura, nos concretaremos en señalar que son los artículos 19 último párrafo, 20 apartado A fracción IX, apartado B fracción II y artículo 22 primer párrafo, el sustento jurídico para afirmar que nadie podrá ser sometido a torturas, tratos o penas crueles, inhumanas o degradante, y menos aún podrá ser privado de la vida, artículos que de forma literal nos señalan :

**Artículo 19.**

...

**Todo mal tratamiento** en la aprehensión o en las prisiones, **toda molestia** que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

**Artículo 20.**

A. De los principios generales:

**IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula,** y

...

B. De los derechos de toda persona imputada:

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y **será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura.** La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;

**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, **el tormento de cualquier especie,** la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

En esencia los artículos transcritos buscan dar seguridad jurídica a todo gobernado que pueda llegar a ser detenido y procesado por la posible comisión de alguna conducta considerada como delito por algún ordenamiento jurídico. En tanto los artículos 19 y 20 Constitucionales “constituyen las garantías que tienen las personas, en el momento en que se ven involucradas en un procedimiento penal”<sup>19</sup> salvaguardando su

---

<sup>19</sup> AVENDAÑO LÓPEZ Raúl Eduardo, Comentarios a las Garantías Individuales, SISTA, México, 1991, p. 197.

seguridad jurídica dentro del proceso jurisdiccional, por su parte el diverso artículo 22 prohíbe un listado penas que pudiesen llegar a ser impuestas mediante sentencia que llegue a dictar el juez de la causa.

Dentro de los derechos de mayor trascendencia que reconoce nuestra Constitución es la de “seguridad jurídica” entendida esta como la seguridad que tiene un individuo de que su situación no será modificada sino por medio de un procedimiento, pero objetivamente lo podemos identificar como “...el cumplimiento de todos los principios previos, la satisfacción de los requisitos y condiciones preestablecidas, así como la sustanciación de los procedimientos, que el sistema jurídico exija al Estado y sus autoridades, para que los actos que emitan se sujeten irrestrictamente a ello, y así se pueda producir una afectación en la órbita legal del gobernado, con el objeto de que los mismos sean válidos a la luz del derecho ...”<sup>20</sup> misma que debe de ser observada y respetada por cualquier autoridad no importando el nivel jerárquico que ostente, ya que sólo así se estará garantizando a todo individuo su integridad física y psíquica, evitando todo medio de incomunicación, intimidación o tortura de cualquier especie.

La importancia del *artículo 19* último párrafo, es vital y de tal valor para el detenido, porque en el mismo se salvaguarda la integridad tanto física como psicológica, al señalar de forma tajante que todo mal tratamiento en la aprehensión o prisión, toda molestia sin motivo legal son abusos que serán reprimidos por las leyes. Los momentos de mayor posibilidad para que conductas ilícitas se realicen por parte de los servidores públicos es precisamente durante la detención y con posterioridad a la misma, pero también hasta antes de poner al individuo a disposición de la autoridad competente, en este lapso de tiempo es donde pueden obtenerse ciertas pruebas que inculparan al detenido aún cuando este no lo haya cometido y que influirán de forma decisiva en la sentencia que dicte el juez de la causa, porque “los mayores excesos

---

<sup>20</sup> CONTRERAS CASTELLANOS Julio César, op. cit, p. 301.

ocurren en corporaciones cuyo control no es claro y preciso<sup>21</sup>. Es también en este lapso de tiempo en donde surgen actos de arbitrariedad y prepotencia.

Debe quedar garantizada la legalidad y derechos fundamentales en los casos de detención, evitando así que sean confesos de delitos que pudieran, inclusive no haber cometido, por ello los detenidos serán responsables sólo por los delitos que hayan cometido y que los mismos hayan sido investigados y comprobados por autoridad competente para ello, aún en los casos de flagrancia debe investigarse antes de castigar.

Si bien es cierto nuestra Constitución no refiere nada en relación a las condiciones en que deben permanecer los detenidos, sí debe considerarse para efectos del debido cumplimiento de los derechos humanos, que los presuntos delincuentes deberán ser alojados en condiciones mínimamente dignas, entre estas podemos mencionar: espacios suficientes con servicios sanitarios, asientos o dormitorios, alimentos, agua potable así como servicio médico.

En los años actuales la procuración de justicia y la seguridad pública son temas que se comentan a diario en los medios masivos de comunicación, cotidianamente se habla del aumento en la delincuencia, y los abusos cometidos por los servidores públicos encargados de las fuerzas policiales sobre todo en las detenciones de los presuntos delincuentes, así como de la corrupción de los Ministerios Públicos y en la poca credibilidad depositada en el desempeño de sus funciones. Como ejemplo de ello, podemos mencionar que el pasado 20 de Octubre de 2009, el titular del área de Visitaduría Interna la Procuraduría General de la República (PGR), Alejandro Jaime Gómez Sánchez, señaló que en once meses, esto es, de diciembre de 2008 a octubre de 2009 se han realizado 853 visitas, que han derivado en 11 mil 597 instrucciones, y hasta este momento los casos de corrupción que se han detectado han concluido con el

---

<sup>21</sup> DE LA BARREDA SOLÓRZANO Luís, *op. cit.*, p. 156.

ejercicio de la acción penal en contra de 65 servidores públicos. En ese sentido, datos estadísticos, refieren que entre 2005 y 2006, “las recomendaciones de carácter penal y administrativo generadas se incrementaron de 397 a 598, en gran medida, por las irregularidades detectadas, principalmente, por la indebida integración de averiguaciones previas, la falta de práctica de diligencias, el prejuicio negligente en la actuación del Ministerio Público y los tiempos prolongados sin actuación alguna.

Por otra parte, el *artículo 20* apartado “A” fracción IX y apartado “B” fracción II, nos señalan que cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, sancionando de forma tajante toda incomunicación intimidación o tortura, pero sobre todo previendo el derecho del acusado a declarar o a guardar silencio en caso de considerarlo conveniente. “Nadie ignora que el defensor puede indicarle o sugerirle al acusado que mienta: que (faltando a la verdad) niegue los cargos, que desmienta una imputación veraz. Eso puede ocurrir, De hecho ocurre.”<sup>22</sup> Pero finalmente es derecho del inculcado defenderse de tales imputaciones, lo que aplicado al caso que nos ocupa lo puede ser la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, al sancionar tal conducta como delito.

La declaración debe surgir de la propia voluntad del interrogado sin ningún tipo de coerción, pues es durante esta etapa en donde se pueden cometer el mayor número de violaciones en las garantías individuales, “el hecho de que no queramos declarar y abstenernos de ello, no quiere decir que estamos faltando a la ley y mucho menos obstruir la investigación sino que simple y sencillamente, es una táctica de defensa en contra de las acusaciones que en un momento determinado se nos hacen”.<sup>23</sup> Es aquí donde el servidor público conduce un altercado de capacidades mentales a fin de obtener la verdad de los hechos sin el uso de la violencia de cualquier tipo, porque

---

<sup>22</sup> *Íbidem* p. 186.

<sup>23</sup> AVENDAÑO LÓPEZ Raúl Eduardo, *op. cit.*, p. 205.

invariablemente el presunto responsable se resistirá a cooperar para el esclarecimiento de los hechos.

Durante la declaración del inculcado es importante respetar la integridad tanto física como psicológica y por ende su dignidad humana, ya que existen diversas técnicas utilizadas por los cuerpos policiales con los que se pueda obtener una declaración totalmente desfavorable para el inculcado. En nuestros días se trata de erradicar tales conductas porque "... a diferencia de lo que acontecía en la antigüedad cuando se estimaba como una institución procesal y un instrumento útil para conocer la verdad",<sup>24</sup> hoy ya no puede continuar tolerándose que tales prácticas con las que se presiona e intimida para ejercer sobre el detenido un estado de desesperación, incertidumbre y degradación. Tendencias que caen dentro de la crueldad y salvajismo, pero sobre todo, este tipo de conductas realizadas por algunos servidores públicos denotan una falta de capacidad técnica para llevar a cabo una investigación, que bien podría ser llevada a cabo sin mayor problema y sin violación a los derechos del inculcado, pero como consecuencia de la falta de capacitación y profesionalismo en el desempeño de funciones, se cae en conductas denigrantes y antijurídicas. En este entendido, el personal encargado de declararlo o interrogarlo deberán "... comportarse ante él respetuosamente y abstenerse de someterlo a presión alguna, pues de no hacerlo así lo que aquél manifestara carecería de valor."<sup>25</sup>

Nuestro país posee un sistema penal considerado cruel por gran mayoría de la sociedad mismo que emplea el uso de tormentos sin que importe el dolor que se cause, conducta que a pesar de estar prohibida y penada por la legislación vigente se continua aplicando, con la finalidad de hacer confesar a los sospechosos de la comisión de delitos. Lo que nos sugiere pensar que sería muy recomendable que las personas responsables de la guarda y custodia del detenido no se encuentren bajo la dirección u órdenes de los servidores públicos que

---

<sup>24</sup> OSORIO NIETO César Augusto, Delitos Federales, Quinta Edición, Porrúa, México, 2001, p. 366.

<sup>25</sup> DE LA BARREDA SOLÓRZANO Luis, *op. cit.*, p. 184.

investigan los hechos en que se les involucra, a fin de evitar cualquier abuso por parte de estos durante la detención. Considérese que al realizar estas conductas implican cometer un delito para investigar la posible comisión de otro, teniendo el detenido los medios para denunciar, y lo que buscan los suscritos es su efectividad.

Con relación a la declaración de los indiciados, si bien está se encuentra debidamente regulada, son los agentes de los diferentes cuerpos policiales quienes de forma arbitraria se atribuyen tal responsabilidad, forzando a declarar en tal o cual sentido mediante la aplicación de la tortura, intimidación o amenazas, actuando contrariamente a las disposiciones Constitucionales, olvidando que su función sólo radica en cumplir con las ordenes que se les indique, sin poder excederse.

Sin embargo "...en la Edad Media y aún en la edad moderna utilizaron la tortura como una importante institución procesal, partiendo del supuesto de que la confesión era la prueba incuestionable de la responsabilidad del delincuente en la comisión del delito que se imputaba",<sup>26</sup> en este sentido, los actos de tortura pueden llegar a ser tan arraigada para algunos servidores públicos que encuentran en este suplicio un modo de vida, al grado de parecer que están convencidos de que su práctica es una labor necesaria e inclusive fundamental como parte de su labor como policías, más aún cuando este sistema puede ser el mejor de los métodos por los resultados que se pueden obtener.

Por lo general la tortura se lleva a cabo cuando se está incomunicado, y no creemos que la sola presencia de su abogado sea una garantía de que no se cometerá tal ilícito, pero al menos disminuirá la probabilidad, lo anterior en razón de que independientemente de la presencia del representante legal este se encuentra limitado por los servidores públicos que resguardan las instalaciones a su cargo, territorio

---

<sup>26</sup> OSORIO NIETO César Augusto, *op. cit.*, p. 366.

en donde no existe más voluntad que el del propio servidor público que resguarda.

“ Las penas a las que se refiere el primer párrafo del *artículo 22* constitucional, como puede advertirse, son penas crueles, inhumanas y degradantes, producto de la tiranía y del sadismo...”<sup>27</sup> por lo que el vocablo de tormento a que refiere este artículo transcrito, es sinónimo de tortura, ya que ambas representan en términos generales una conducta ilícita que afecta a la víctima en su esfera física y psicológica. En el mismo precepto se determinan garantías muy importantes de seguridad jurídica, el cual de acuerdo con las materias a que se refiere puede dividirse para su estudio en dos secciones, la primera a la prohibición de ciertas penas denigrantes y la otra a la confiscación y decomiso, siendo la primera la que nos interesa.

Resulta necesario aclarar que el artículo constitucional en comento no prohíbe la imposición de penas, lo que si prohíbe es la imposición de condenas dolorosas ó angustiosas para los sentenciados, ya que con las mismas se provocan sufrimientos físicos que en el peor de los casos puede llegar a privarle del bien jurídico máspreciado de todo ser humano como lo es la vida. Este tipo de penas puede en la mayoría de los casos llegar a producir huellas indelebles que marcaran al ser humano de por vida, ya sea por la mutilación de un pie, una mano, los brazos, el torso, el rostro y hasta un órgano interno del individuo, ello sin mencionar además el daño psicológico que le haya sido ocasionado como consecuencia de tan angustiosas torturas.

Se puede apreciar que el legislador pretendió humanizar la imposición de las penas, al prohibir todo tipo condenas denigrantes, humillantes, crueles e inhumanas, dando paso para la creación de un verdadero sistema de justicia que mantenga la integridad tanto física

---

<sup>27</sup> ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL Olga, El artículo 22 Constitucional y las penas en el Estado de Derecho, UNAM, México, 2007, p. 55.

como psicológica de todo ser humano, dichas penas no son idóneas para el tipo de ordenamiento jurídico aceptable dentro de nuestro Estado de derecho que pretende a toda costa la preservación de la dignidad humana.

No se niega que las penas son una necesidad social, ya que las mismas representa una sanción que debe satisfacer aquella persona que ha cometido un delito, que con su actuar halla lesionado bienes jurídicos que han sido tutelados por el Estado, así con la imposición de penas lo que se busca es evitar la reincidencia en la comisión de los mismos hechos.

Por tanto, las penas prohibidas como la mutilación, la infamia, las marcas, los azotes, los palos y el tormento de cualquier especie a que refiere el artículo 22 constitucional son castigos que se ejercen sobre el cuerpo de los individuos, lo que es considerado como una muestra del derecho bárbaro que se pretende erradicar, porque toda pena debe ser idónea para su prevención.

En esencia, la mutilación, la infamia, las marcas, los azotes, y los palos son parte de la tortura que puede sufrir todo ser humano. Con la pena de mutilación se pretende lastimar alguna parte del ser humano, siendo una pena salvaje e irreparable por el sufrimiento ocasionado, lo que puede provocar una discapacidad e inclusive podría quedar imposibilitado para realizar cualquier actividad entre ellas el poder trabajar y así poder obtener un medio de subsistencia digno.

La marca como pena consistía en dejar una señal en cualquier parte del rostro o lugar visible por todos los demás, comúnmente con la aplicación de un metal caliente, esta pena era dolorosa pero era más degradante, porque aún después de cumplir con una pena corporal se tenía que lidiar con el señalamiento de la sociedad por las secuelas sufridas por las marcas lo que propiciaba la discriminación. Por otra parte, con los azotes se pretende un flagelamiento mediante una cierta

cantidad de golpes, lo que era considerada como una pena ejemplar y sobre todo vergonzosa.

Así la tortura o tormento no solo era una pena sino también, un modo y práctica para obtener una declaración, se utilizaba y desafortunadamente se utiliza para la obtención de una confesión ó para descubrir a los testigos con los que se actuó en la comisión del delito. La tortura se llegó a considerar como una pena, actualmente se utiliza como un medio para obtener una confesión o para obligar a un tercero a abstenerse de realizar alguna conducta, ya sea como pena o como un medio, lo cierto es que constituía y sigue constituyendo una práctica detestable, injustificable y que se vea por donde se vea, siempre conduce a la humillación al sufrimiento y a la injusticia.

Lo cierto es que la ley fundamental de nuestro país prohíbe tajantemente “ el tormento de cualquier especie” no importando la forma de comisión, si es por acción u omisión, si es físico ó psicológico, etc, basta que atente contra la dignidad humana para que esta sea considerada como tortura y por tanto un ilícito. Por lo que no debe imponerse ni como pena ni como medio para obtener una confesión sobre la probable comisión de algún delito.

Así, tenemos que los artículos a los que hemos referido y que están consagrados en la Constitución son formalmente una serie de garantías de todo detenido, pero es en la práctica donde se duda en cuanto a su respeto y aplicación, teniendo el ciudadano todo el derecho a denunciar todo abuso sufrido por parte de cualquier servidor público. De esta forma podemos enlistar los principales -no son los únicos- derechos que otorga la Constitución en favor de los detenidos.

- 1) A permanecer callado
- 2) No ser obligado a declarar en contra de su voluntad
- 3) No ser maltratado física y psicológicamente
- 4) A no ser incomunicado

5) A ser presentado a la brevedad posible ante autoridad competente.

○ **3.2 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.**

La reciente Ley Federal es reglamentaria del artículo 113 párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre del año 2004, y que entro en vigor a partir del 1º de Enero del año inmediato posterior. Este ordenamiento jurídico de conformidad con su artículo primero tiene como objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho de los particulares a las indemnizaciones correspondientes por el funcionamiento irregular de la actividad administrativa, medítese que "... el Estado existe para hacer el bien común y no el daño particular. Si causa daño injusto, debe indemnizarlo".<sup>28</sup> Asimismo nos señala que sus disposiciones son de orden público e interés general, entendido esto como "... las pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto y cuya satisfacción origina beneficios para todos los miembros de la colectividad ... pretensiones que son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del Estado ..."<sup>29</sup>.

El sistema de responsabilidad patrimonial recientemente adoptado por el Estado Mexicano, es tan amplio como amplias las actividades administrativas del Estado en los ámbitos -Federal Estatal y Municipal- o tan amplia como actividades administrativas sean desarrolladas por los poderes de la unión ( Ejecutivo, Legislativo y Judicial ). Así también " la responsabilidad patrimonial del Estado se puede derivar de la lesión causada tanto a derechos de carácter patrimonial pero también a los de la esfera íntima de la persona -como podría ser por ejemplo el derecho

<sup>28</sup> MOGUEL CABALLERO Manuel, *op. cit.*, p. 188.

<sup>29</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Décima Segunda edición, Porrúa, México, 1998, p. 2702.

al honor o a la intimidad-”<sup>30</sup>. El Estado mexicano pretendió y reiteramos únicamente pretendió instaurar un sistema más modesto y razonable, respondiendo sólo allí donde hay un comportamiento reprochable, esto es, irregular.

Los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de los entes públicos Federales que surjan como consecuencia de su actividad administrativa irregular, se iniciaran mediante “**reclamación**” de parte interesada, es decir, por el gobernado que recienta en sus bienes y derechos cualquier tipo de daños sin la obligación jurídica de soportarlo, lo anterior de conformidad con el artículo 17 de la supracitada ley.

“... Cuando el Estado ejecuta un acto que perjudica a un habitante, haciéndole sufrir un daño injusto, está obligado a indemnizarlo, basado en el principio de igualdad y equidad, que ampara a todos los habitantes ... que todo daño que se cause, legal o ilegalmente, debe ser reparado, a menos que exista, previa y expresamente, una obligación de soportarlo”<sup>31</sup>. Con ello se considera que si toda la colectividad se beneficia de la actividad administrativa del Estado, de igual forma debe obligarse a responder por los daños causados, como un efecto de solidaridad.

Esta ley por sus características propias nos sitúa frente a un ordenamiento de vanguardia, ya que al considerar una responsabilidad objetiva y directa, posibilita a los interesados plantear sus reclamaciones sin la necesidad de realizar cualquier acto previo que retarden las posibilidades de indemnización, como ocurría con el hoy derogado sistema indirecto y subsidiario contemplado en el Código Civil Federal. Los parámetros de la responsabilidad a que se encuentra obligado el Estado, es objetiva y directa, lo que “excluye otros tipos de responsabilidad ( en particular, la subjetiva e indirecta ) ... lo cual excluye

---

<sup>30</sup> TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, *op. cit.*, p. 405.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 447.

otras actividades de diversa calificación ( los no administrativas, así como las administrativas regulares)”<sup>32</sup>.

La participación administrativa del Estado se ha incrementado de forma exponencial en la vida social, económica, cultural, política etc, por ende los riesgos en el incremento de los daños a cargo de los particulares también han aumentado, y favorablemente para los particulares, esta ley proporciona en la misma medida una mayor protección a favor de los mismos. Aplicable a la actuación de todo servidor público, utilizándose tal denominación “para designar desde el presidente de la República, hasta el más modesto trabajador”<sup>33</sup>. Lo que nos sugiere pensar que en estricto sentido, todo servidor público deberá desde este momento respetar la integridad física, psicológica y patrimonial de los particulares, so pena de incurrir en un procedimiento que determine su responsabilidad, sin que tenga trascendencia que el servidor público pertenezca al poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, siempre y cuando la actividad sea administrativamente irregular.

### 3.2.1 Sujetos de la ley.

Son sujetos responsables de la actividad administrativa irregular en términos del artículo 2º de esta ley, cualquier ente público federal aún aquellos organismos constitucionales autónomos, advirtiéndose que estamos en presencia de un artículo enunciativo, pero no limitativo, al señalarnos que puede ser cualquier ente público de carácter federal, por ende no se realiza ningún tipo de distinción, basta que la entidad sea federal para que la ley aplicable sea está que se analiza.

El que la ley no exceptuó a ningún ente federal se explica porque todos ellos sin excepción alguna realizan actividad materialmente administrativa y no sólo los que integran al poder ejecutivo, sin que ello implique en modo alguno la invasión de esferas competenciales,

---

<sup>32</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos. et al., *op. cit.*, p. 172.

<sup>33</sup> MOGUEL CABALLERO Manuel, *op. cit.*, p. 184.

encontrándonos con un enfoque material y no formal de la función pública. Este criterio material “ pretende determinar la naturaleza o esencia del acto realizado, para clasificarlo dentro de una de las tres funciones estatales ”<sup>34</sup>, así los poderes pueden realizar una función distinta de la que le corresponde de manera primordial, porque todo ente federal puede realizar actividad netamente administrativa, Lo que sugiere que en tal actividad administrativa se puedan ocasionar determinados daños a los bienes y derechos del administrado y por ello deban ser debidamente resarcidos con el pago de daños y perjuicios a que haya lugar.

Los poderes de la unión para realizar sus funciones constitucionales necesitan llevar a cabo alguna actividad instrumental lo que se configura en una actividad materialmente administrativa, por parte del personal con el que cuenta o en relación con sus bienes y recursos, En este sentido “ ... el poder Legislativo emite actos que formalmente no corresponden a dicho órgano de poder, ni a la naturaleza de la función legislativa que le corresponde, sino que materialmente son administrativas, como cuando aplica su presupuesto, procede a la designación libre de sus servidores públicos y, de entre la terna que somete a su consideración el presidente de la república, designar a los ministros de la suprema corte de justicia de la nación, entre otros casos ... Asimismo, el poder Judicial emite actos que formalmente no corresponden a dicho órgano de poder, ni a la naturaleza de la función judicial que le corresponde, sino que materialmente son administrativas, como cuando aplica su presupuesto, procede al nombramiento de alguno de sus miembros o de algún juez de Distrito o Magistrado de Circuito para la averiguación de un hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual o en la investigación de oficio de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, así como

---

<sup>34</sup> MARTÍNEZ MORALES Rafael I., Derecho Administrativo 1er y 2º curso, quinta edición, Oxford, México, 2005, p.42

el nombramiento y remoción de sus servidores públicos ...<sup>35</sup>. Así el artículo segundo de la ley nos señala:

**Artículo 2**

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

**3.2.2 Supletoriedad de la ley.**

A quedado debidamente señalado que esta ley obliga al Estado a cubrir los daños y perjuicios que se hayan ocasionado a los particulares como consecuencia de su actividad irregular, sistema que es genérico a cualquier tipo de daño, sin embargo previo a la expedición a esta ley ya existían determinados regímenes especiales de responsabilidad Estatal que determinan una indemnización a los particulares afectados en diferentes ámbitos, sólo por mencionar algunos podemos citar los siguientes:

- La Ley Aduanera en su artículo 28 obliga al Fisco Federal responderá por el valor de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, se extravíen, destruyan o queden inutilizables por causas imputables a las autoridades aduaneras.
- Ley del servicio de administración tributaria en su artículo 34, obliga al Servicio de Administración Tributaria a responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan.
- La ley de Responsabilidad Civil por daños Nucleares en su artículo 1º nos señala que es objeto de la ley regular la

---

<sup>35</sup> CONTRERAS CASTELLANOS Julio César, *op. cit.*, p. 20.

responsabilidad civil por daños que puedan causarse por el empleo de reactores nucleares y la utilización de substancias y combustibles nucleares y desechos de estos.

- La Ley de Aviación Civil en su artículo 61, obliga a los concesionarios o permisionarios de los servicios de transporte aéreo nacional, a responder por los daños causados a los pasajeros, a la carga y al equipaje en el transporte. Cabe aclarar que si bien son los concesionarios o permisionarios quienes responderán, es el Estado quien proporciona la concesión o permiso.
- La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, obliga en su artículo 10º al Estado a responder de los daños y perjuicios que ocasione el delito de tortura cometido por el personal a su servicio.

Es de gran importancia señalar que esta ley de conformidad con su dispositivo noveno, es supletoria de las leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial Estatal, es decir que sólo “ ... aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones de forma que se integren con principios generales contenidos en otras leyes ... son la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones ”<sup>36</sup>. En este sentido el dispositivo en mención nos señala que:

#### **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.

---

<sup>36</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Décima Segunda edición, Porrúa, México, 1998, p. 2356.

Por tanto, podemos afirmar que los ordenamientos antes aludidos representan un régimen especial de responsabilidad, siendo la que nos interesa de forma primigenia la “Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura”, ordenamiento que contempla un régimen especial de responsabilidad, porque obliga al Estado a responsabilizarse de los daños y perjuicios que se ocasionen como consecuencia del delito de tortura que cometan sus servidores públicos, que sí bien al día de hoy no puede aún ser aplicada la supletoriedad en mención, si podemos señalar que bastará realizar algunas reformas de fondo a efecto de armonizar con la ley que analizamos.

Por ende podemos afirmar que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado deberá de ser aplicada en los supuestos no contemplados por la ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, que la complementara ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones, lo que nos lleva a pensar que su aplicación deberá ser para la debida coherencia del sistema jurídico, entendido como un complemento.

### 3.2.3 Procedimiento.

En muy recientes fechas esta ley federal ha sido parcialmente reformada en dos ocasiones, la primera fue el 30 de Abril del año en curso, en la misma se considero que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus servidores públicos, no son sujetos de responsabilidad patrimonial por las opiniones y recomendaciones que formulen, así como por los actos que realicen en ejercicio de las funciones de su competencia, siendo probablemente el único ente Federal que no es responsable de los posibles daños y perjuicios que llegase a ocasionar. La segunda de las reformas es de gran importancia y fue realizada el 12 de junio del mismo año, reformándose los artículos 18, primer párrafo; 19, 23, 24 y 25.

La gran trascendencia de la segunda de las reformas fue que anterior a la ejecución de las mismas, las reclamaciones que se

presentaban ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa eran improcedentes toda vez que dicho órgano Contenciosos-Administrativo se declara incompetente materialmente para conocer de las reclamaciones, debido a que su ley orgánica no contemplaba el poder actuar como autoridad para resolver sobre las reclamaciones que se le plantearan. Esto es, antes de dicha reforma el Tribunal tenía la calidad de autoridad administrativa en la fase administrativa para resolver sobre las indemnizaciones, y si dicha resolución negaba la indemnización o no satisfacía las pretensiones por los montos otorgados, se podía impugnar directamente por vía jurisdiccional ante el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que sugiere que tenía la calidad de juez y parte.

Con la entrada en vigor de las reformas en comento, quedo debidamente regulado el procedimiento de reclamación en los artículos 18 y 24, mismo que de forma literal disponen:

#### **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.

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.

#### **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.**

En los términos en los que quedaron redactados tales artículos podemos apreciar que será la parte interesada quien deberá presentar su reclamación ante la dependencia, entidad u organismo constitucional autónomo presuntamente responsable, misma que deberá de cumplir con

los requisitos señalados por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, siendo está una instancia administrativa, en la que será la propia autoridad administrativa considerada como responsable del acto dañino quien conocerá del procedimiento de reclamación, ya que será él quien reciba los elementos de procedencia y cuantificación, para que se encuentre en la aptitud de valorarlos y pueda determinar la procedencia de la indemnización, cuantificando los montos de la indemnización así como la forma de su pago en caso de ser procedente.

Es preciso considerar que el mismo numeral en su párrafo segundo nos obliga a todo interesado a señalar el o los servidores públicos considerados como responsables, lo cual es contrario al principio de responsabilidad directa, toda vez que el legislador pretendió evitar que el particular tuviese que identificar con exactitud al servidor público responsable, por ser muy compleja la organización estatal, con lo que se podría dejar sin indemnización al particular por verse imposibilitado al reconocerlo, por lo que en su lugar imputo tal responsabilidad al ente público federal y únicamente deberá señalar el ente al que pertenece el servidor público, asimismo debe de considerarse que será el propio ente federal quien indemnice al particular afectado y no así el servidor público, porque considerar lo contrario sería tanto como regresar al sistema subjetivo e indirecto que nos señalaba la legislación civil y que obligaba a demandar de forma primigenia al servidor público y en caso de insolvencia al Estado.

Una vez que la autoridad administrativa haya emitido una resolución a la reclamación planteada, y la misma niegue tal derecho, o que, por su monto, no satisfagan al interesado está podrá impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa contemplado en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en el plazo de quince días contado a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución. O bien, podrá interponer su demanda de nulidad en la vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, demanda que deberá interponerse en términos de la

Ley Federal de Procedimiento Contenciosos Administrativo, contando con el plazo de cuarenta y cinco días para la presentación de la misma. Con las reformas antes aludidas se deja en el pasado la improcedencia de tales reclamaciones, dando paso a aplicación material de la Ley en comento.

Ya iniciado este proceso de actualización de nuestro sistema jurídico, mediante la adición del segundo párrafo del artículo 113 de nuestra Constitución Federal, y con las reformas a que hemos referido y las subsecuentes que se lleguen a producir, no dudamos comiencen las reformas legislativas con las que se pretenda perfeccionar esta institución jurídica, sin embargo por el momento es de gran trascendencia que las reclamaciones sean procedentes y que con ello se dé la pauta para que nuestro tribunal Contencioso Federal pueda conocer y resolver estos juicios, con lo que se enriquecerá más la interpretación y aplicación de este sistema patrimonial objetivo y directo, sin olvidar las aportaciones e interpretaciones conceptuales que realicen los doctrinarios, que servirán de guía para las nuevas generaciones de abogados.

Con esta nueva institución jurídica, estamos seguros se originara un número importante de procesos jurisdiccionales en el que los ciudadanos reclamaran les sea concedida una indemnización a la que crean tener derecho, lo que se puede concebir ya como una realidad, derecho que les fue coartado por la improcedencia que han declarado los Tribunales Federales Administrativos, para conocer, tan sólo reiteramos “para conocer” de estos asuntos.

Son los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo quienes fundarán los criterios en esta materia, lo que servirá para estar identificando los márgenes de responsabilidad de los servidores públicos, así como la posibilidad de avance en la aplicación de las disposiciones vigentes en esta materia.

#### 3.2.4 Prescripción.

Por disposición del artículo 25 de la Ley Federal supracitada, el derecho de los particulares que han sufrido un daño en sus bienes o derechos únicamente contarán con el plazo de un año para reclamar una indemnización cuando los daños sean de carácter material, y de dos años en el supuesto de que el daño sea de carácter físico o psíquico. Ya que de no ejercitar tal derecho prescribirá. Los plazos comenzarán a computarse 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.

Es necesario mencionar que no existe ninguna justificación o argumento que sustente o explique porque los legisladores consideraron conveniente que el plazo para que prescriba la acción sea de un año, la única tesis que los suscritos pueden señalar es que dicho plazo fue retomado de la legislación Española, porque son numerosas las disposiciones que fueron una copia exacta de la legislación que en esta materia gobierna en España, con lo que confirmamos qué infructuosas fueron los supuestos esfuerzos que se quisieron implementar para pretender superar sus principales deficiencias aplicativas.

#### 3.2.5 Excepción de indemnizar.

La propia ley nos señala determinados supuestos que de actualizarse se liberará al Estado de responder por los daños que ocasionen, son una especie de justificación en su actuación que lo exoneran de toda responsabilidad, lo que nos lleva a pensar que este sistema no es tan objetivo como la propia Constitución y la Ley Federal nos señalan, porque son variadas las excepciones de indemnizar. En estos términos y de una interpretación de los artículos 3 y 22 de la ley supracitada podemos señalar que se exceptúan de la obligación de indemnizar ;

- los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular,
- cuando el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.
- actos derivado 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,
- No existir vinculo entre la actividad administrativa y la lesión producida.
- los casos fortuitos y
- la fuerza mayor,

### 3.2.6 Actividad regular.

Si el Estado acredita dentro del juicio que actuó con todas las diligencias posibles y que todas las precauciones fueron tomadas, el mismo quedara exonerado pues no se configuraría la actividad irregular, aún cuando hubiese causado daño al particular. En consecuencia, sí del actuar de los servidores públicos se provoca algún daño producto de una actividad administrativa regular éste será un perjuicio que los particulares sí tienen la obligación jurídica de soportar.

Así la prudencia de justicia quedara en manos del hombre investido de poder de decisión y de nadie más, es decir de juez, quien tiene en su sentencia la impartición de justicia determinando o no el resarcimiento de daños y perjuicios cuando estos hayan sido debidamente acreditados por la accionante.

### 3.2.7 Vínculo causal.

“El ordenamiento vigente, aun cuando la menciona, no contempla realmente la responsabilidad objetiva, pues al demostrarse en juicio que no existe nexo causal entre el daño y la actividad administrativa irregular

del estado...”<sup>37</sup> deberá de exonerarse del pago de daños y perjuicios. Van a ser muchos los casos en que la mejor defensa que tendrá la parte demandada -el Estado- para exonerarse del pago de daños y perjuicios es verse obligado a probar que no existe un vínculo causal entre la acción u omisión desplegado en el ejercicio de las funciones como servidor público que le es imputado por la parte actora, en relación con el daño que se ha producido.

### 3.2.8 Conocimientos de la ciencia o de la técnica.

Aquí surge la interrogante de si el conocimiento de la ciencia es la que se ha desarrollado en México o a nivel mundial, porque considérese que: la investigación científica y técnica en México no tiene el nivel de desarrollo que debiese tener un país que por mucho tiempo ha pretendido integrarse a los países con un alto desarrollo económico ó mejor conocidos como países industrializados. Por señalar un ejemplo, imagínese los problemas que puede contraer el sector Salud porque imposible sería reducir los errores de diagnóstico, si a los pacientes que acuden a consulta se les realizara todas las pruebas que la ciencia y la técnica permitan, a efecto de identificar el padecimiento que sufren con exactitud desde un principio, ya que de no ser así se podrían estar causando daños que deberán de ser indemnizados en el supuesto de que no se le haya detectado desde un inicio. Lo cual sería irrazonable pero sobre todo muy pero muy caro, económicamente hablando.

Lo incompatible de este tema es que; los días 10 y 11 de septiembre de 2009, - días antes de la aprobación del presupuesto de egresos de la federación -, se llevó a cabo una importante reunión de Consejos de Ciencia y Tecnología de todo el país, donde el tema central fue el presupuesto Federal de Ciencia y Tecnología para el 2010 y la descentralización y federalización de la Ciencia y la Tecnología. Uno de los acuerdos tomados fue el lanzar un pronunciamiento público como Red Nacional, en contra de la “reducción

---

<sup>37</sup> TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, *op. cit.*, p. 446.

*presupuesta*” que a nivel federal se está proponiendo, ya que si este acuerdo se llegase a lograr, representaría un gran avance para la federalización de la ciencia, la tecnología y la innovación.

### 3.2.9 Caso fortuita y fuerza mayor.

La legislación mexicana, excluye o exime de responsabilidad en determinados supuestos al individuo que con su conducta desplegada a ocasionado un desperfecto en el patrimonio de alguien más, por considerar que existen razones que hacen imposible el cumplimiento de las obligaciones, estos supuestos son “el caso fortuito y la fuerza mayor”, principios consagrados en los artículo 2111 del Código Civil Federal, mismo que señala;

**Artículo 2111.**

Nadie está obligado al caso fortuito sino cuando ha dado causa contribuido a él, cuando ha aceptado expresamente esa responsabilidad, o cuando la ley se la impone.

Hay quienes tratan a estas dos instituciones del derecho como sinónimos, sin embargo la doctrina hace distinciones entre ellas, a pesar que ambas producen efectos jurídicos similares, pues ambos liberan de la obligación por disposición de la propia ley. El tratadista Rojina Villegas nos expone los conceptos siguiente, “ Entendemos por caso fortuito el acontecimiento natural inevitable, previsible o imprevisible, que impide en forma absoluta el cumplimiento de una obligación ... y por fuerza mayor, la entendemos como el hecho del hombre previsible o imprevisible, pero inevitable, que impide también en forma absoluta el cumplimiento de la obligación.”<sup>38</sup> Por tanto, tenemos que la exoneración de la responsabilidad se debe a que el incumplimiento del deber no proviene de su culpa, sino de un hecho ajeno que no puede resistirse, por lo que no puede reprocharse nada en absoluto.

---

<sup>38</sup> ROJINA VILLEGAS, Compendio de derecho civil, Tomo III, Porrúa, México, 1984.

Al representar la "... fuerza mayor es un constreñimiento de carácter físico de procedencia natural o metahumano, que impide al sujeto que la recibe conducir su voluntad con relación al resultado que se produce, y aun cuando puede preverse; por su parte, el caso fortuito es el suceso que se presenta de manera inesperada e imprevisible, cuando el agente que lo sufre está efectuando un obrar legítimo con todas las precauciones y diligencias debidas, produciendo un resultado por mero accidente..."<sup>39</sup>. Lo cierto es que ambas expresiones tal como se emplean en la legislación mexicana producen los mismos efectos, porque en materia de derecho, comúnmente se realiza el señalamiento de que nadie está obligado a lo imposible. Por lo que al tratarse de acontecimientos inevitables, imposibilitan la realización de los deberes a que se encuentra sometido el servidor público, esto es, por circunstancias ajenas a su voluntad se producen efectos jurídicos que no se hubiesen querido.

### 3.2.10 Acción de regreso.

El sistema aquí analizado, no pretende ocultar la responsabilidad administrativa irregular de los servidores públicos, sino por el contrario lo que se busca es desalentar las conductas ilícitas para constituir un factor de control institucional, tendiente al incremento en la calidad de los servicios, en este sentido, " los poderes públicos según sea el caso, tienen el deber de exigir y recuperar del funcionario responsable el monto que se haya erogado con cargo a los contribuyentes para resarcir la lesión causada a un miembro de la sociedad "<sup>40</sup>, principio que fue moldeado por el artículo 31 de la propia ley de referencia, que nos indica a manera literal :

#### **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

<sup>39</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Décima Segunda edición, Porrúa, México, 1998, p. 431.

<sup>40</sup> TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, *op. cit.*, p. 407.

disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

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

En estos términos el Estado se convertirá en acreedor de sus empleados cuando la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave, y probablemente será por montos excesivamente altos que no podrán ser cubiertos por los servidores públicos contra los que el Estado repita. A consideración de los suscritos, los servidores públicos responsable que menos ingresos perciba por concepto de salario, deberá de cubrir un monto de recuperación menor ya que sus ingresos no son elevados, sin embargo el servidor público de mayores recursos deberá cubrir una recuperación más elevada acorde a su salario.

Hay que considerar que la calificación de falta administrativa considerada como grave, debe interpretarse a la luz del artículo 13 de la ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, dispositivo que refiere como graves las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 antepenúltimo párrafo de la misma ley. Pero además de la gravedad de la conducta, debe tomarse en consideración otros factores a efecto de que la vía de regreso sea procedente como lo son :

- 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.

Sin el conjunto de los requisitos en mención no puede surgir tal acción de regreso por el Estado, quien solicitara el pago de las cantidades que liquido, lo que afortunadamente para el servidor público

reduce las posibilidades de que el Estado inicie el procedimiento contra el servidor público. Esperemos que el Estado no repita en contra del servidor público por los daños ocasionados por conductas que no tengan nada de reprochables pero que hayan ocasionado daños a los particulares, porque estas conductas no tienen nada de reprobables y sin embargo son indemnizables, menos aun cuando el servidor público cuente con un historial de servicio inmejorable. En los términos aludidos, razónese que la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos no se excluyen, menos se limitan, por el contrario estas se complementan entre sí.

Debemos reflexionar sobre la necesidad de que el Estado contrate seguros globales de responsabilidad civil en beneficio de los servidores públicos, o bien considerarse si serán los servidores públicos quienes de forma individual los contraten para asegurar posibles eventualidades indeseables, sin embargo en este último supuesto debe de considerarse si con el salario percibido alcanzara para cubrir dicho seguro, es decir deberá reflexionarse sobre el costo-beneficio que se tendrá con la absorción de esta obligación.

Podría existir la posibilidad de que todo servidor público tenga la obligación de constituir un seguro para cubrir los daños que puedan ocasionar en el ejercicio de sus funciones ó mejor aún que sean las propias instituciones las que creen un fondo económico con la aportación de los servidores públicos, con el que se cubran estos riesgos y si al finalizar sus funciones no es utilizado pueda ser reembolsado al propio servidor público. Lo importante es pensar en soluciones alternativas que no graven los recursos públicos con los que se cuentan, que de por si son limitados para atender las necesidades de la colectividad.

### 3.2.11 Económico.

Ahora bien, si se pregunta: ¿ De dónde van a salir los montos económicos que el Estado deberá de cubrir por efecto de las sentencias que obliguen al pago de daños y perjuicios?, luego entonces, en los términos de los artículos 5, 6, y 8 de la Ley Federal que se examina, los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial con cargo a sus respectivos presupuestos, claro está, sin que ello afecte en manera alguna el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación y sin que la suma total de los recursos comprendidos en los respectivos presupuestos aprobados pueda exceder del equivalente al 0.3 al millar del gasto programable. En el supuesto de que los montos asignados para cubrir tal rubro no fuese suficiente, éstos deberán de ser cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal.

Cabe hacer la anotación que ya desde 1994 la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal en su artículo segundo, prevenía la existencia de una partida presupuestal que como gasto público se utilizaba para indemnizar la responsabilidad patrimonial del Estado, sin embargo al día de hoy este ordenamiento se encuentra Abrogado. Dando paso a su vez a la expedición de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que en su dispositivo cuarto dispone el mismo rubro. Sin embargo resulta cuestionable si esta partida presupuestaría puede ser tan amplia como para cubrir el apartado de responsabilidades del Estado en su actuación dañosa, este dispositivo de forma literal nos indica que :

#### **Artículo 4**

El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:

I. El Poder Legislativo;

II. El Poder Judicial;

- III. Los entes autónomos;
- IV. Los tribunales administrativos;
- V. La Procuraduría General de la República;
- VI. La Presidencia de la República;
- VII. Las dependencias, y
- VIII. Las entidades.

Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Las disposiciones presupuestarias y administrativas fortalecerán la operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos.

La Presidencia de la República se sujetará a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias. Asimismo, la Procuraduría General de la República y los tribunales administrativos se sujetarán a las disposiciones aplicables a las dependencias, así como a lo dispuesto en sus leyes específicas dentro del margen de autonomía previsto en el artículo 5 de esta Ley.

Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

En este sentido, resulta necesario referir que las indemnizaciones que el Estado Mexicano llegue a erogar por concepto de Responsabilidad Patrimonial Estatal a que haya lugar, serán cubiertas con cargo a las aportaciones fiscales de todos los mexicanos, resultando pertinente preguntarnos si es razonable que las indemnizaciones que se cubran como consecuencia de la actividad dañosa de los servidores públicos deban de ser a cargo de recursos fiscales, por ser estos una aportación de todos los mexicanos para cubrir el gasto público. Asimismo es ineludible considerar si; resulta justo que todos los contribuyentes respondamos con dinero que bien podría ser utilizado para realizar obras que beneficien a la colectividad en materia de infraestructura, salud, educación, ciencia y tecnología, impulso a las empresas, programas de trabajo, etc.

Lo que con certeza si sabemos es que la producción de daños al particular que no tienen la obligación jurídica de soportar tendrán que ser indemnizados sin que nadie sepa de donde saldrán los fondos, ya que con la actual crisis económica que se sufre a nivel mundial y que dicho sea de paso a afectado en mayor medida a México, y con la carente recaudación de contribuciones no existen los fondos necesarios para solventar dicho rubro. Pero las dificultades económicas que supone sufragar los montos de las indemnizaciones es injustificable frente a la necesidad de hacer prevalecer el Estado de derecho.

### **3.3 LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA.**

La tortura en nuestro país y en todo el mundo es considerada como una conducta ilícita, porque a través de la misma se provocan sufrimientos físicos y psicológicos a las personas, lo que las degrada en su integridad, "... no es posible rastrear el origen de la tortura ... será tan antigua cuanto lo es en el hombre el sentimiento de dominar con despotismo a otros hombres..."<sup>41</sup>. En la sociedad este tipo de conductas causa indignación, porque se resiente en ella una humillación y una ofensa a los valores fundamentales de la sociedad y no sólo en lo individual.

Aún en pleno siglo XXI, la práctica de la tortura y abuso de autoridad es común, no obstante que residimos en un Estado de derecho y de democracia ó al menos esto nos dicen nuestros gobernantes actuales en medios de comunicación masivos. Algunos servidores públicos señalan que en México la tortura ha disminuido o que no existe; la realidad es otra, no importando el nivel jerárquico que se posea como servidor público, la gran mayoría queda inmiscuida al menos en un acto tortuoso, degradante o inhumano. Como ejemplo de ello, el

---

<sup>41</sup> OSORIO NIETO César Augusto, *op. cit.*, p. 366.

pasado mes de marzo de 2009 la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió una recomendación a los gobernadores de las Entidades Federativas de Puebla y Quintana Roo para que investiguen los presuntos abusos y torturas a los que fue sometida la periodista Lydia Cacho durante su detención en 2005, asimismo la propia CNDH, con funciones de defensoría del pueblo, indicó en un comunicado que "encontró elementos de prueba suficientes para inferir que la periodista fue sometida a acciones de tortura al ser víctima de sufrimientos físicos y psicológicos que resultaron altamente traumáticos

Para el año de 1990 en México, se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y un año más tarde surge la Ley Federal Para Prevenir y Sancionar la Tortura ( en adelante Ley Federal ) los mismo son el resultado jurídico del reclamo social por tratar de erradicar la tortura. La Comisión y la Ley Federal surgen como consecuencia del aumento de denuncias sobre está denigrante conducta realizada por servidores públicos encargados de funciones policiales y de impartición de justicia, con estos nuevos elementos se obliga en adelante al Estado a salvaguardar la protección de todo individuo. Procurando amparar los principios de legalidad y seguridad jurídica así como la integridad física de las personas que han sido detenidas, sujetas a interrogatorios ó investigadas por la posible comisión de un delito.

En el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden cometer determinados delitos violentando los derechos fundamentales de todo individuo, estos " ...delitos generalmente son: asesinato, lesiones, tortura, tratamiento cruel, inhumano o degradante; violaciones, actos forzados de sodomía y bestialismo, amenazas, violación de una diversidad de derechos humanos, denegación de justicia, corrupción, cohecho, prevaricación, apropiación indebida, tráfico ilícito de armas y estupefacientes, robos, hurtos, estafas, engaños, daños, etc. La mayor parte de ellos presupone una violación criminal de los derechos

humanos”<sup>42</sup>. Pero sobre todo, con estas conductas se ofende la dignidad humana del ser humano, toda vez que está “constituye una unidad física, psíquica y espiritual ... ligada, lógica e históricamente con el tema de las limitaciones del poder público”<sup>43</sup>, porque todo hombre posee en sí mismo derechos incondicionados, invaluable pero sobre todo estos son oponibles frente a cualquier organización sea nacional e inclusive internacional, que limita a cualquier poder aun al público.

La práctica cotidiana de esta conducta significa una forma de demostrar ignorancia, pero también puede representar una forma de inteligencia y conocimiento de este ilícito, ya que el servidor público que la conoce adoptara las medidas necesarias para no dejar ninguna huella de los actos dañosos que hubiese aplicado, sitiándose como un sujeto que detenta el poder y que nada se puede hacer en contra de ello.

La importancia de esta Ley federal es trascendental ya que con la misma se tipifica el delito de tortura y con ello se habré la posibilidad de llevar a juicio a los servidores públicos para que respondan de los daños ocasionados a la ciudadanía, así como garantizar a la víctima del delito la reparación y el derecho a una indemnización justa donde se tratan de incluir los medios para su rehabilitación integral en la medida de lo posible.

Gran parte de la normativa vigente en materia de tortura fue adoptada mediante instrumentos internacionales que fueron firmados por el Estado Mexicano a lo largo de décadas, así hasta la fecha “...existen disposiciones nacionales que prohíben la práctica de la tortura, pero su efectividad probablemente, ha quedado en formalismos legales y en políticas de protagonismo ideológico, ya que en la realidad y los intereses creados en algunas estructuras gubernamentales generan el desacato de las disposiciones sobre la materia, y por ende, la impunidad

---

<sup>42</sup> LÓPEZ-REY y ARROJO, Manual. Criminología, t. II ( Criminalidad de la política criminal ), Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1978, pp. 254 y 255.

<sup>43</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Décima Segunda edición, Porrúa, México, 1998, p. 528.

y la corrupción gubernamental...”<sup>44</sup>. Por ello, más que proponer reformas infructuosas para erradicar tal conducta, en la presente obra se pugna porque los ciudadanos cuenten con los medios idóneos y efectivos para solicitar el resarcimiento de tales daños y perjuicios.

La propia Ley Federal en su artículo 3º nos proporciona una definición de lo que debemos entender por tortura, al disponer de forma literal que:

**ARTICULO 3o.-**

Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.

Son muchos los autores que escriben sobre temas relacionados con la procuración e impartición de justicia, pero son muy limitados los autores que tienen una posición apegada a la realidad nacional, por ello consideramos fragmentar de forma autónoma el artículo transcrito a efecto de identificar los siguientes elementos que la integran y poder brindar un referente.

**A ) Este delito es cometido únicamente por servidores públicos.**

Para que esta conducta pueda ser calificada como delito, es factor indispensable que la conducta desplegada por el sujeto activo del delito tenga la calidad de servidor público en el ejercicio de sus funciones, ya que de no tener esta calidad, se estaría cometiendo un diverso delito pero no el de tortura, como lo puede ser el delito de lesiones, pero no así el de tortura.

Los servidores públicos que cometen este delito (sin generalizar), es posible que se encuentran inmersos dentro de una esfera de poder,

---

<sup>44</sup> HERNÁNDEZ APARICIO Francisco, *op. Cit* pp. 27.

impunidad, corrupción e inclusive hasta por ignorancia de la ley. Es del conocimiento de la sociedad que, personal de las diversas corporaciones policiales y de las fuerzas armadas, al investigar determinados delitos, cometen el delito de tortura al interrogar a los probables responsables de conductas ilícitas, y es aquí donde debe considerarse que no sólo los golpes son tortura.

Especial cuidado debe tenerse a los servidores públicos de las corporaciones de seguridad pública federal y de procuración de justicia, incluyendo al personal médico, personal vinculadas con servicios médicos, peritos y aquellos involucrados en la custodia o interrogatorio de personas sujetas a cualquier forma de privación de libertad, sea está temporal o definitiva.

**B )** Sí con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves.

No basta que el sujeto activo reúna la calidad de servidor público, sino que deberá contar con las atribuciones que le permitan obligar a los demás, pues al carecer de las atribuciones “no se podrá configurar este delito, puesto que no se puede abusar de lo que se carece”<sup>45</sup>.

Lo que no es permisible es que dicho artículo límite los dolores o sufrimientos sólo con una calidad de **graves**. Considérese que ninguna arbitrariedad por pequeña ó insignificante que está parezca debe ser permisible en un Estado de derecho como el nuestro, porque una arbitrariedad trascendental comienza por una pequeña, lo que fomenta prepotencia, brutalidad y tortura. No existen parámetros definidos hasta la fecha que pudiera determinar el grado de sufrimiento o mortificación que puede llegar a padecer la víctima de este ilícito para que tenga la calidad en mención, por tanto quedará al arbitrio del juzgador analizar aquellos casos en que verdaderamente se pueda calificar como graves,

---

<sup>45</sup> HERRERA PÉREZ Alberto, Delitos Cometidos por Servidores Públicos, Porrúa, México, 2005, p. 19.

considerando que es un “delito eminentemente y claramente intencional, doloso”<sup>46</sup>.

Retomando la definición que nos ofrece el propio Código Penal Federal en su dispositivo noveno, consideramos que obra dolosamente quien conociendo los elementos del tipo penal, o previniendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley, delito que por ninguna circunstancia puede admitir a la culpa como forma de comisión, siendo este un acto premeditado que atenta contra la dignidad humana, es una práctica institucional injustificable pero real y se tiene la obligación de combatirla, proscribiendo su práctica y castigar a los responsables, lo que se ha intentado en múltiples ocasiones y sin resultados muy alentadores.

Muy constantemente la tortura es llevada a cabo durante actividades de investigación de las probables conductas delictivas, en donde se realizan una serie de violaciones a los derechos humanos relacionados con este delito.

### **C ) El daño pueden ser físicos o psíquicos.**

No hay duda que cualquier acto de tortura es un ilícito, sobre todo porque atenta contra la dignidad del ser humano. Las secuelas de la tortura físicas afectan la integridad en la salud corporal del individuo, por otra parte la tortura psicológica surge cuando amenazan intimidan o extorsionan al detenido o a la propia familia del detenido.

Para la aplicación de estos daños no es necesario que quien la ejecute tenga conocimiento sobre las diferentes técnicas, porque “el dolor y sufrimiento son parte integral de la tortura”<sup>47</sup>, y basta con que se produzca el menor de los daños sin justificación para que se actualice esté delito. Las lesiones físicas que provoca el delito de tortura,

---

<sup>46</sup> OSORIO NIETO César Augusto, *op. cit.*, p. 372.

<sup>47</sup> HERNÁNDEZ APARICIO Francisco, *op. cit* pp. 17.

constantemente deja daños psicológicos, lo que requiere de un tratamiento especial que puede prolongarse en el peor de los escenarios por años, siendo preciso que el poder Legislativo sea capaz de brindar a todos los ciudadanos leyes que busquen subsanar el vacío legal para erradicar la tortura psicológica y brindar a los individuos mejores condiciones para la prevención y su eventual sanción.

**D )** La finalidad es obtener del torturado o de un tercero, información o una confesión

“La tortura está estrechamente vinculada con la confesión, que era considerada como la reina de las pruebas ...”<sup>48</sup> que hasta antes de la creación de la Ley Federal en comento, la sola confesión del inculpado sobre la comisión de algún ilícito era prueba suficiente para los tribunales para emitir una sentencia penal que condenara, razón por la cual se utilizaba este medio, porque era la forma más fácil y sobre todo efectiva para obtener una declaración, así “...el fin de la aplicación de la tortura es, precisamente, el obtener una confesión o declaración de una persona presuntamente responsable de un delito, o de un testigo que se niegue a aportar datos sobre un hecho determinado”<sup>49</sup>. Considérese que hasta no hace mucho era posicionada como la reina de las pruebas

Ni en situaciones extremas como lo es la investigación y persecución de los delitos está autorizada la tortura. Debiéndose observar en todo momento un trato digno, respetuoso, absteniéndose de cometer actos arbitrarios, velando en todo momento por la integridad física y psicológica de las personas a su resguardo.

Estos son sólo algunos actos de tortura de la larga lista a considerar:

- Detenciones contrarias al orden legal,
- No comunicar los motivos de la detención, arresto o prisión,

---

<sup>48</sup> ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL Olga, El artículo 22 Constitucional y las penas en el Estado de Derecho, UNAM, México, 2007, p. 61.

<sup>49</sup> HERNÁNDEZ APARICIO Francisco, *op. cit* pp. 7.

- La incomunicación ó aislamiento en prisión,
- Condiciones antihigiénicas,
- Omitir suministrar alimentos o bebidas,
- Las amenazas,
- Ataques sexuales,
- Daños a familiares,
- Provocar ataques por animales,
- Actos de simulación,
- Etc.

Asimismo, de la lectura e interpretación que se realice a los artículos 3º, 5º y 11º de la Ley supracitada se puede concluir que este delito es cometido por los servidores públicos que infligen dolores o sufrimientos graves, que castigan, coaccionen, instiguen ó compelan. Las conductas, omisiones y calidades de los servidores públicos que deben concretarse a efecto de que se les pueda responsabilizar por el delito de tortura es el siguiente:

- al servidor público de forma directa lo cometa
- al servidor público que autorice a un tercero para torturar
- el tercero que fue autorizado explícita o implícitamente para torturar y lo realice y
- al servidor público que no denuncie la posible comisión de tortura

En este apartado debemos detenernos a reflexionar sobre la situación a la que se enfrentan los servidores públicos que cometen este ilícito por ordenes de un superior jerárquico, porque “en toda la actividad de subordinación se ejerce el abuso de poder por parte de la autoridad”<sup>50</sup> y existirá quienes de forma tajante y sobre todo por el poder que ostentan sobre sus subalternos, obligarán a realizar determinada conducta u abstención que puede traducirse en la comisión

---

<sup>50</sup> *Íbidem* p. 25.

de este ilícito. No materializar las ordenes de un superior puede ocasionar severos perjuicios al servidor público que desacate tales ordenes, porque seguros estamos de que existirán constantes amenazas de despido o algún otro tipo de represarías, por lo que debemos considerar el impacto que representa el perder el empleo en estos momentos de crisis económica mundial, en el que se han perdido miles de empleos y que no se encuentran incentivos para la creación de nuevas plazas laborales, pero reiteramos, no es causa suficiente para justificar la comisión de este ilícito. En consecuencia deberá abstenerse de infligir, tolerar ó permitir actos de tortura o crueldad aún ante la orden superior, porque como ya quedo señalado no se puede argumentar como una excluyente de responsabilidad.

Si la imposición de penas crueles, degradantes y humillantes son intolerables durante una contienda bélica, lo es más en momentos de paz y de plena vigencia y aplicación de la normativa existe que la prohíbe.

### 3.3.1 Gravedad del delito.

Este delito al ser cometido de forma exclusiva por servidores públicos, queda claro que lo efectúan aprovechándose del cargo que desempeñan, situación que ubica a este delito en una realidad más gravé, pero lo más alarmante es que sea cometido por quienes tienen como función primordial la protección de los individuos y de la sociedad, siendo este una situación límite, absurda e intolerable.

Todo maltrato sin justificación es reprochable pero aquél que se realiza por quienes tienen la obligación de protegernos es más lamentable, por ello la tortura es considerada como un delito grave, porque se afectan de forma directa los valores fundamentales de la sociedad, lo anterior en términos del artículo 194 fracción IV del Código Federal de Procedimientos Penales, que de forma literal dispone:

**Artículo 194**

Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes:

...

**IV. De la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, el delito de tortura, previsto en los artículos 3o. y 5o.**

En ese mismo sentido, el diverso 399 y 399 bis del mismo ordenamiento citado con antelación, nos señala que es derecho de todo inculpado durante la averiguación previa o en el proceso ser puestos en libertad mediante el ofrecimiento de la caución correspondiente, sin embargo tal supuesto aplicado al delito que nos ocupa, es dable afirmar que el sujeto activo del delito de tortura se verá imposibilitado para obtener tal prerrogativa toda vez que como requisito para gozar de tal beneficio se requiere que el delito por el que se procesa no se trate de alguno de los delitos calificados como graves a que alude el artículo 194 transcrito con antelación. Por tanto, el servidor público al que se le procese por el delito de tortura tendrá que llevar todo el proceso bajo prisión.

Ahora bien, en el supuesto de que el servidor público llegue a obtener su libertad causal, existe la posibilidad de que le sea revocada si se acredita que el inculpado representa por su conducta anterior o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo particularmente para la víctima u ofendido inclusive para los testigos, pero debe existir un riesgo fundado de que el servidor público pueda cometer un delito doloso contra los sujetos que depongan en su contra.

**3.3.2 Excluyentes de Responsabilidad.**

En ninguna parte de esta ley se justifica la comisión de este delito, es decir, no existe excluyente de responsabilidad del servidor público que lo

cometa, aún cuando estos argumenten que existía inestabilidad económica, política, situaciones de urgencia, estado de guerra, suspensión de garantías individuales, ni siquiera como un mandato de un superior jerárquico. No debe confundirse la disposición señalada en el segundo párrafo del artículo tercero de la ley, misma que se transcribe más adelante, en el entendido de que no se considerarán como tortura las molestias y penalidades que sean consecuencia de las sanciones legales, porque como se indica, estas fueron derivadas de un acto legítimo de autoridad, por ello no es causa que justifique una actuación dañosa, porque estas son apegadas a derecho.

**Artículo 3º**

...

No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.

Debe considerarse que las autoridades en estricto cumplimiento y reiteramos sólo en estricto cumplimiento de sus obligaciones puede llegar a ocasionar algún tipo de maltrato a los individuos para el cumplimiento de sus deberes, como consecuencia del coaccionar del Estado, pero solo en caso de incumplimiento de los gobernados en sus obligaciones, como lo puede ser la ejecución de una sentencia ó para ejecutar una orden de aprehensión. Razónese que; lo que sí está penado son los actos dañosos o denigrantes sin justificación alguna, porque no puede realizar desbordamientos de autoridad en perjuicio de las personas por arbitrariedades.

Solo reflexiónese que en la práctica de una orden de aprehensión que deba ser ejecutada en contra de personas consideradas como altamente peligrosas por las actividades ilícitas que desarrollan, como lo pueden ser personas ligadas al narcotráfico, lavado de dinero, secuestro, terrorismo etc, a quienes deberá aplicarse un ejercicio decisivo de la fuerza, por contar estos con los medios más sofisticados de defensa y quienes por supuesto siempre confrontaran de la medida más efectiva a los servidores públicos que los confronten.

### 3.3.3 Sujetos afectados.

La conducta delictiva de los servidores públicos por actos de tortura en términos de la ley de referencia puede afectar :

1 ) *A la víctima*, que sufre de forma directa la secuela de la tortura, transgrediéndose sus derechos más elementales como ser humano.

2 ) *A los familiares de la víctima*, ya que de forma indirecta se convierten en víctimas por la estrecha relación afectiva que tienen con la persona que sufre la tortura.

Sin embargo, nosotros consideramos que este tipo de conductas también pueden llegar a influir de forma muy negativa tanto a la sociedad como a las propias instituciones del Estado, así asumimos que:

3 ) *A la sociedad*, quien al percatarse de una situación tortuosa, denigrante o humillante cometida a un miembro de esta, se considerará intimidada, por lo que una sociedad inspirada en los ideales de libertad, igualdad y justicia, se ve sumamente afectada ante estas situaciones que van en contra de todo ideal moral y ético siendo éste un retroceso.

4 ) *A los entes Jurídicos*, porque el derecho fue creado para protección del mismo ser humano y no para que los sujetos a su servicio se les tema.

### 3.3.4 Denuncia.

No existen muchos medios para contrarrestar este delito, sin embargo la mejor defensa con la que contamos es la denuncia o querrela que se realice ante la autoridad competente, lo que no en muchos de los casos se logra, debido a la impunidad que puede existir entre los propios servidores públicos o porque los ciudadanos consideren que sólo

perderán su tiempo en tan enredados y tortuosos procedimientos jurisdiccionales.

Desafortunadamente en nuestro país no existe la cultura de denuncia, posiblemente por temor de las amenazas que puedan recibir o simplemente por temor. Y cuando la denuncia se llega a materializar se teme por las represalias políticas, sociales y culturales que se lleguen a presentar por parte del servidor público que ha ocasionado el daño, por ello debe asegurarse que quien denuncie estos hechos quede protegido contra los malos tratos o intimidación.

A lo anterior agréguese el cuestionamiento de la sociedad sobre la efectividad y confianza sobre el sistema de procuración e impartición de justicia que deja mucho que desear, y que actualmente los medios de comunicación difunden en todo momento.( noticias ) De forma muy constante la sociedad en relación a los servidores públicos, cuestiona su capacidad para desempeñar sus funciones así como la falta de profesionalismo ó ética para realizar sus actividades para las que fueron contratados.

Es necesario brindar auxilio y atención a toda aquella persona que denuncie en calidad de víctima o bien sea testigo de la posible comisión del delito de tortura, por lo que se debe proponer instituir el beneficio de que se le otorgue de manera inmediata por parte del Ministerio Público las medidas de seguridad necesarias para evitar cualquier forma de intimidación o maltrato como consecuencia de su denuncia.

Constantemente se menciona que la difusión de los derechos humanos no es exclusiva del gobierno, puesto que la sociedad también es responsable de no estar informada respecto de cuales son sus derechos, sin embargo aquí surge la interrogante de ¿Porqué gastar grandes cantidades de dinero en instituciones gubernamentales que no cumplen los cometidos para las que fueron creadas?.

### 3.3.5 Dificultad de probar.

El actual marco jurídico en materia de tortura presenta determinados impedimentos para afrontarla, siendo preciso promover varias reformas a fin de poder hacer realidad el derecho a la integridad personal, entre estas reformas es necesario hablar de los medios de prueba y la relevancia que estos pueden llegar a tener dentro de un proceso penal para que dé esta forma se avance en la definición de criterios para acreditarla.

El actual marco legal imposibilita demostrar el daño producido por la tortura psicológica que es producida por muy diferentes técnicas, muchas de las cuales son tangibles, sin embargo este tipo de daños desequilibra las funciones del organismo, interrumpiendo el equilibrio interno necesario de todo ser, con lo que se violentan recuerdos, efectos, pensamientos. Son este tipo de secuelas las que pueden ser más persistentes y problemáticas -más aún que el propio maltrato físico- porque “la mayoría de los síntomas y signos de tortura desaparecen bastante rápido ... diversos componentes del funcionamiento psicológico pueden haber sufrido un daño a largo plazo”<sup>51</sup>.

Tanto en los procedimientos penales como en los administrativos se imponen la carga de demostrar la tortura a la víctima, sin tomar en consideración que los servidores públicos responsables generalmente tratan de evitar dejar huellas o indicios que permita identificarlos o lograr acreditar la tortura. Resultando necesario garantizar la grabación de las imágenes y el audio que respalde la certificación clínica realizada por médicos y peritos, que ampare dicha certificación.

Ante esta degradante situación resulta necesario señalar que ha efecto de poder “determinar” si efectivamente se ha causado algún tipo

---

<sup>51</sup> Iniciativa de los Ciudadanos Senadores, que contiene el proyecto de decreto que reforma la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y el Código Federal de Procedimientos Penales, formulado el 12 de octubre de 2006.

de tortura en el ser humano resulta indispensable contar con la ayuda especializada sobre esta materia. Por ello resulta preciso que sean los médicos legistas y peritos en la materia quienes con su experiencia ayuden a reconocer y determinar de forma imparcial las lesiones que presente el individuo, para determinar el tiempo y gravedad de los mismos. Como ejemplo véase el libro de medicina forense de Simpson en el capítulo 6 que a forma de introducción nos narra que; el golpear con varios objetos, desde la culata de rifles hasta dar azotes con látigos se encuentran entre las más comunes. Si la piel no tiene pérdida de continuidad se observa roja, inflamada con contusiones intradérmicas, subcutáneas y abrasiones superficiales. Cuando los golpes son por un bastón o correa se observan las marcas de "rieles". La curación puede completar sin dejar huella, pero algunas veces hay una pigmentación lineal que puede ser prueba permanente, en especial en víctimas de piel oscura. Cuando la piel se lacera, hay hemorragia con curación posterior y cicatrices, lo que deja marcas lineales o de otras formas como evidencia permanente. En razas negroides pueden volverse queloides y ser más prominentes. Los golpes en la cabeza son comunes, pero también son elegidas para golpear la espalda, nalgas, periné, y plantas de los pies, esto último en algunos sitios se llama "falanja". En este tipo de tortura los pies son golpeados con una correa delgada o caña y debido a que la piel es gruesa y la aponeurosis densa, los signos permanentes son ligeros, aunque la sensibilidad profunda puede durar mucho tiempo después del dolor inicial y de que ha desaparecido la inflamación. Serán también los legistas y peritos quienes determinaran a través de un examen cuidadoso la forma en cómo fueron producidas, el momento en que fueron provocadas y las secuelas físicas y psicológicas que presentarán en la vida de la víctima.

### 3.3.6 Medios para erradicar la tortura.

El ideal sobre el que descansa un Estado de derecho como en el que vivimos, es que se respeten todos los valores fundamentales de los individuos, pero ese es solo un ideal, así como lo es también el que la

tortura no se materialice pero aún más es que la misma se prevendrá para erradicarla por completo.

El artículo 2º de la Ley Federal nos señala que serán los órganos del Ejecutivo Federal quien elaborara programas para orientar y asistir a la sociedad cuya finalidad consideramos es la de promover la enseñanza entre la sociedad de los derechos humanos y orientarlos. Fomentando una cultura de denuncia -pero más importante resulta- la difusión del respeto a los derechos humanos mediante la creación y promoción de cursos para la capacitación de los cuerpos policiales, manteniendo la constante profesionalización en el tratamiento de las personas sometidas a detención, arresto o prisión.

Por lo que es necesario hacer más eficaz: a) la transparencia de las funciones de los servidores públicos sobre todo de aquellos que ejercen funciones dentro del sistema de procuración de justicia, b) fortalecer los programas destinados a resaltar los valores éticos, de educación y de respeto a la integridad y dignidad humana, c) promover de forma eficaz el respeto de los derechos humanos. "... la aplicabilidad de nuestra legislación en la materia, en algunas ocasiones depende de posiciones políticas, casos recientes se pueden encontrar dentro de las instancias de procuración de justicia; en consecuencia, las decisiones políticas son determinantes en los programas preventivos y de erradicación de la tortura..."<sup>52</sup>. Probablemente esto se deba a los intereses credos por los grupos de poder. De no tomar medidas tendientes a erradicar estas conductas se seguirán cuestionando la estructura del Estado.

Consideramos que las verdaderas políticas de prevención no son aquellas decisiones que se limitan a crear leyes o aumentar penas, sino por el contrario deben enfocarse a la proyección de propuestas o alternativas de solución antes de que los hechos dañosos se presenten,

---

<sup>52</sup> HERNÁNDEZ APARICIO Francisco, op. cit. pp. 41.

las que generen estrategias e instrumentos económicos, sociales, culturales, educativos, y de capacitación. Lo que sólo se lograra con la participación tanto del Estado como de la sociedad, porque quien conoce su legislación, derechos y los procedimientos para ejercerlos es una sociedad informada frente a la impunidad.

Hasta no hace mucho fueron realizadas las elecciones para designar diputados, delegados, alcaldes, ayuntamientos y demás, con lo que esperemos se tengan verdaderas políticas que erradican este mal, esperemos que no se mezcle la política de intereses partidistas en el terreno del derecho penal, sobre todo porque se encuentra en juego la libertad y dignidad de las personas integrante de nuestra sociedad.

Es necesario la implementación de medidas de vigilancia en el actuar de los servidores públicos, así como de enseñanzas ó capacitación, por lo cual es indispensable la aplicación de estudios biopsicosociales, exámenes en la práctica de interrogatorios y procesos para la custodia y tratamiento de personas arrestadas, detenidas o reclusas. Estos estudios y procesos tendrán como finalidad buscar definir el perfil que se busca, ya que el aspirante a servidor público deberá acreditar ser el más apto para desempeñar el cargo cualquiera que sea este no importando el nivel jerárquico de que se trate, evitando que en áreas eminentemente jurídicas se encentren otro tipo de profesionistas, de no ser así se pondría en duda las capacidad para enfrentar los problemas planteados, señalando que independientemente de que se trate de la persona adecuada es necesaria capacitarla, allegándola de los elementos materiales necesarios para el mejor desempeño de sus tareas, y por supuesto con el correspondiente y justo salario.

Por ello es necesario cambiar la manera en que son nombrados y ascendidos los servidores públicos, asegurando su seguridad en el puesto de trabajo que desempeñan pero que ejerzan sus funciones de la manera más efectiva y con resultados óptimos, sin que su permanencia dependa del capricho de cuestiones políticas. Basta ya de que los

puestos más importantes se encuentren ocupados por personas con escasa preparación y nula capacitación para desempeñar adecuadamente las funciones.

Hay que buscar soluciones de prevención y erradicación y no solo desarrollar ideas poco efectivas como el endurecimiento de penas, no siendo esta última un medio efectivo para disminuir la delincuencia sin embargo ya existe y deben aplicarse sin distinción alguna, porque no aplicarlas provoca corrupción e impunidad y un sentimiento de poder desmedido por parte de quien comete el ilícito y no es castigado sintiéndose omnipotente.

Podría pensarse en un primer momento que el costo económico de estas capacitaciones y selección del personal podría ser muy elevado, sin embargo al día de hoy ya es muy caro sostener a estas instituciones policiales, de impartición y procuración de justicia y dicho sea de paso con poca efectividad en los resultados. Por ello consideramos que las erogaciones deben asumirse, más aún cuando se pone en juego la dignidad y seguridad jurídica de todo individuo en territorio mexicano.

El reconocimiento del propio Estado de que sus servidores públicos son quienes violentan los derechos de los ciudadanos, no es una noticia tan alentadora para cualquier gobernado temeroso de su situación jurídica, física y psicológica. Considérese que nadie está por encima de la Constitución -al menos teóricamente- ni siquiera los funcionarios públicos de alto grado.

### 3.3.7 Indemnización.

Por disposición expresa del último párrafo del artículo décimo, de la supracitada ley, el Estado está obligado a la reparación de los daños y perjuicios, en términos de los artículos 1927 y 1928 del Código Civil. Esto es, la víctima o sus familiares tienen el derecho a la reparación del daño y

a que se les indemnice por los perjuicios que se les hayan causado, como consecuencia de los actos dañosos que los servidores públicos a su mando hayan ocasionado. Siendo está una más de las consecuencias a que se hace acreedor el servidor público, independientemente de sanción que en la vía penal se le lleguen a imponer mediante sentencia firme que dicte el juez de la causa, que puede consistir en el peor de los casos, la privación de su libertad.

Es en este punto, en que la legislación actual no ha sido debidamente actualizada, siendo esté el tema fundamental de la presente investigación.

“ Es necesario que el príncipe sepa que dispone, para defenderse, de dos recursos: la ley y la fuerza. El primero es propio de los hombres, y el segundo corresponde esencialmente a los animales ... tuvieron por preceptor a un maestro que era mitad hombre y mitad bestia, o sea que un príncipe necesita utilizar a la vez o intencionalmente de una naturaleza y de la otra, y que la una no duraría, si la otra no la acompaña.”

Maquiavelo.

## **CAPÍTULO 4**

### **REPARACIÓN INTEGRAL DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO..**

#### **4.1 PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS DERIVADO DE LA COMISIÓN DEL ILÍCITO DE TORTURA.**

Retomando brevemente los capítulos precedentes, podemos señalar que “... la responsabilidad consiste en la obligación de una persona de indemnizar a otra por los daños que le ha causado, como consecuencia del incumplimiento de una obligación, por la realización de un siniestro que deriva de un riesgo creado, o por la violación del deber jurídico de no causar daño a nadie, pues si con la conducta ilícita se ha causado un daño, el responsable está obligado a repararlo...”<sup>1</sup>. Por lo que, si el servidor público que ha cometido el delito de tortura ha incumplido con su deber de respetar la integridad física y psicológica por haber infligido a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener información o una confesión, inclusive castigarla por un

---

<sup>1</sup> KOBETS Yacov, Reparación del Daño Moral, Porrúa, México, 2007, p. IX.

acto que haya cometido, es obligación de los torturadores responder por aquellos daños que con su conducta denigrante e injustificable hubiese ocasionado al particular afectado.

La reparación de los desperfectos ocasionados como consecuencia del incumplimiento de un deber jurídico, como en el caso que nos ocupa es el delito de tortura, deberá colocar a la persona lesionada en la situación que disfrutaba hasta antes de que se produjese el hecho lesivo, así “en los hechos ilícitos, incluidos por supuesto los del Estado, existe la sanción, que es el pago de daños y perjuicios, para quien afecte cualquier derecho de una persona ...”<sup>2</sup>.

El sistema de responsabilidad patrimonial subjetivo que se analiza en este apartado, reconoce principios de Derecho Civil, por ende, es dable afirmar que el servidor público que comete el delito de tortura está obrando de manera ilícita y por tanto se encuentra obligado a reparar los daños que con tal conducta hubiese ocasionado, interpretación que sustentamos en los términos del artículo 1910 del Código Civil Federal, por ello, es que pegados al diverso 1915 del mismo ordenamiento la reparación de los daños puede consistir a elección de la víctima de la tortura en:

- a) el restablecimiento de la situación anterior de ser posible o
- b) en el pago de daños y perjuicios

En esta tesitura, lo más probable es que en este tipo de daños, la reparación más común será el pago de daños y perjuicios, toda vez que muy difícilmente podrá restablecerse las situación anterior a la comisión de la tortura, más aun cuando el daño ha sido físico o psicológico. A efecto de entender lo que debe concebirse por daño, nos remitimos al artículo 2108 del Código supracitado que nos indica:

---

<sup>2</sup>MOGUEL CABALLERO Manuel, *op. cit.*, p. 182.

**Artículo 2108**

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

El proceso para adoptar un verdadero sistema de responsabilidad patrimonial Estatal a sido muy largo y lento, similar a Francia y España -referencias para esta obra- que parte desde la absoluta irresponsabilidad para que posteriormente de forma muy tímida se avance hacia una limitada responsabilidad con el carácter de subjetiva, que fue materializada en nuestro país en los artículos 1927 y 1928 del Código Civil Federal. Hasta finalmente llegar a la aceptación de la plena responsabilidad Estatal con la instauración de un sistema Objetivo y Directo de responsabilidad patrimonial del Estado Mexicano.

De conformidad con la ley vigente aplicable, esto es, el último párrafo del artículo décimo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura -mismo que se reproduce- el Estado estará obligado a la reparación de los daños y perjuicios que sean ocasionados como consecuencia de la comisión del delito de tortura realizado por el personal a su servicio, obligación que deberá ser efectuada en términos de los artículos 1927 y 1928 del Código Civil Federal.

**ARTICULO 10º.**

El responsable de alguno de los delitos previstos en la presente ley estará obligado a cubrir los gastos de asesoría legal, médicos, funerarios, de rehabilitación o de cualquier otra índole, en que hayan incurrido la víctima o sus familiares, como consecuencia del delito. Asimismo, estará obligado a reparar el daño y a indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos, en los siguientes casos:

- I.- Pérdida de la vida;
- II.- Alteración de la salud;
- III.- Pérdida de la libertad;
- IV.- Pérdida de ingresos económicos;
- V.- Incapacidad laboral;
- VI.- Pérdida o el daño a la propiedad;
- VII.- Menoscabo de la reputación.

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

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

En estos términos, se concluye que una vez acreditada la culpabilidad del servidor público considerado como responsable del delito de tortura, este deberá cubrir de forma directa los gastos de asesoría legal, médicos, de rehabilitación, funerarios o de cualquier otra índole que se hubiesen ocasionado no sólo a la víctima que ha resentido de forma directa e inmediata el delito, sino en los casos procedentes también a sus familiares.

Hemos de señalar desde este momento, que actualmente la promoción de estas indemnizaciones resultan improcedentes e ineficaces, toda vez que el artículo 1927 de Código Civil Federal a que hemos referido se encuentra actualmente derogado, por lo que con esta reforma, deja de tener vigencia la responsabilidad Patrimonial Estatal que se fundamentada bajo los principios del Derecho Civil. Sin embargo, consideramos conveniente adentrarnos superficialmente sobre la forma en que se promovían las indemnizaciones anteriores a la derogación del artículo de referencia, con la finalidad de ilustrar y argumentar las desventajas e inconveniencias que el sistema representaba para el particular afectado, para posteriormente identificar los provechos que representa el haber instituido en el sistema jurídico Mexicano el sistema Objetivo y Directo de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, ahora en base a los principios del Derecho Público, y en particular del Derecho Administrativo, con lo que se pretende implementar mayor dinamismo al régimen indemnizatorio Estatal.

Así, en términos de la legislación Civil aplicable, el Estado Mexicano se encontraba obligado a responder del pago de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos a su servicio, cuando con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estaban encomendadas lesionaran el patrimonio de los particulares, interpretación que se colige

de los artículos 1927 y 1928 del Código Civil Federal, mismos que disponen:

**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.<sup>3</sup>

**Artículo 1928.-**

El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

Por lo que la responsabilidad patrimonial Estatal a que aluden los artículos en comento, se basaban en los principios de la culpa, sistema que obligaba a los servidores públicos y al propio Estado a responder de los daños que estos causen con motivo del ejercicio de las atribuciones que les fueron encomendadas. Las indemnizaciones de inicio eran reclamadas al servidor público que presuntamente ocasiono el daño, sin embargo existía la posibilidad de que esta responsabilidad fuese considerada como solidaria tratándose únicamente de actos ilícitos dolosos del servidor público, toda vez que son este tipo de lesiones las que provocan un impacto más significativo dentro del patrimonio del particular afectado, ya que el daño ocasionado tuvo desde el inicio toda la intención de provocarse, y por ser una conducta implícitamente reprochable al propio ente público por no adoptar el suficiente cuidado sobre la selección y conducta del personal a su servicio. Por otra parte, la responsabilidad subsidiaria se materializaba en todos los demás casos en los que el servidor público culpable no tuviese ó fuesen insuficientes sus medios económicos para solventar el pago de los daños y perjuicios que hubiese ocasionado. Este sistema presenta varios inconvenientes que por mencionar los más significativos, encontramos los siguientes:

---

<sup>3</sup> Artículo vigente hasta el 31 de Diciembre de 2004.

- La imposibilidad de identificar a los autores materiales dentro de la compleja organización administrativa,
- La dificultad de probar la culpa o el actuar ilícito del servidor público y
- La dificultad de ejecutar la sentencia por falta de fondos económicos del servidor público.

Por ello, es que tanto los abogados como los teóricos del derecho consideraban a este sistema muy perjudicial, pues de inicio para su procedencia se requería de la instauración de un juicio ordinario civil en contra del servidor público considerado como responsable y una vez obtenida la sentencia condenatoria y ante la insolvencia económica del servidor público, se tenía que ejercitar la acción en contra del Estado. Sistema que en la práctica resulta bastante pesado y de realización casi imposible, pues los criterios se inspiraban en posturas civilistas, “en la que se debía demostrar, no sólo la ilicitud del hecho, sino sustancialmente la culpabilidad, es decir, la negligencia del servidor público, a efecto de individualizar su grado de responsabilidad”<sup>4</sup>, y el problema para el damnificado era que tenía que identificar con plenitud a los autores materiales de los daños, lo que “...ha resultado más bien inoperante en la práctica”<sup>5</sup> por limitar en gran medida la acción del gobernado.

Siendo racional que si el Estado contrató las asistencias de sus servidores para desempeñar las tareas a que se encuentra obligado por disposición de la propia ley, también lo es que este tiene la obligación de responder por los desperfectos que estos ocasionen a la población, sea en sus bienes o derechos, por estar en el supuesto de que el Estado debió asegurarse de contratar al personal más apto física e intelectual, más capacitado, inclusive por haber dado malas instrucciones

---

<sup>4</sup> TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, *op. cit.*, p. 440.

<sup>5</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos. et al., *op. cit.*, p. 6.

o por falta de vigilancia, sin embargo deben adoptarse las medidas necesarias a efecto de que estos daños efectivamente puedan quedar debidamente resarcidos y para ello es necesario "... la simplificación del trámite para hacerlos exigibles, ya que mientras un trámite sea muy largo y engorroso, el particular no exigirá la responsabilidad puesto que lo más seguro es que pierda su tiempo"<sup>6</sup>. Convencidos estamos de que el reciente sistema de responsabilidad patrimonial puede impulsar en gran medida al particular para solucionar los problemas a que hemos aludido en párrafos precedentes, para generar los medios jurídicos necesarios idóneos y eficientes con los que se pueda obtener una indemnización adecuada, tal como ocurre en Francia hace ya más de un siglo, cuando por vez primera se obligo al Estado a responder por los desperfectos ocasionados por el personal a su servicio.

Con lo anteriormente dicho, pretendemos reafirmar el criterio de los suscritos, en cuanto refiere a los daños que los servidores públicos producen en el patrimonio del particular afectado por el delito de tortura, porque con tal conducta no sólo se afecta la esfera de lo material sino también de lo interno como la psique del ser, por lo que seguros estamos de que el nuevo sistema de responsabilidad puede ser aplicado al tema de la tortura por cuanto refiere al ámbito de las indemnizaciones.

#### 4.1.1 Cambio de Régimen Jurídico.

Por disposición expresa del artículo tercero transitorio de la reciente Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, mismo que se reproduce más adelante, fue derogado el artículo 1927 de Código Civil Federal, el motivo primordial fue que este artículo contraviene en lo substancial al nuevo sistema Objetivo y Directo de responsabilidad

---

<sup>6</sup> SANROMÁN ARANDA Roberto, Derecho de las Obligaciones, 2ª edición, McGraw-Hill, México, 2002, p. 136.

patrimonial Estatal que ha sido adoptado en recientes fechas por el Estado mexicano.

**ARTÍCULO TERCERO.-** Se deroga el artículo 1927 del Código Civil Federal, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 1927.- (se deroga)

Como ha quedado debidamente señalado en párrafos precedentes, el sistema de responsabilidad Civil contenía un sistema por el cual se pretendía resarcir los daños que hubiese ocasionado algún servidor público, sin embargo este sistema era de carácter subjetivo y solidario basado en los principios de la culpa, sistema que se encuentra en franca contravención con el nuevo sistema adoptado por el sistema jurídico Mexicano denominado Objetivo y Directo.

Hoy día, para fortuna de todos los Mexicanos y aún de los extranjeros que se encuentren dentro del territorio nacional, con la entrada en vigor de la reciente Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se obligara a la dependencia de los servidores públicos a la que sirvan, a resarcir todo daño y perjuicio causado. Con ello podemos deducir que ahora será el propio Estado quien responda de forma objetiva y directa ante el particular que sufra daños y perjuicios en su bienes y derechos como consecuencia del delito de Tortura, en la que se prescindirá de cualquier grado de culpabilidad, por lo que “de una vez por todas, se deroga el anquilosado sistema de responsabilidad subsidiaria, para avanzar en la tutela de los derechos económicos de los administrados ”<sup>7</sup>.

Por ello, es que se sugieren alternativas en favor de las víctimas de tortura, porque independientemente de que los ciudadanos sean ó no responsables de un delito penal, su integridad física y psicológica es fundamental en un Estado de Derecho como en el que vivimos, en donde los “... diversos órganos e individuos miembros se encuentran

---

<sup>7</sup> TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, *op. cit.*, p.444.

regidos por el derecho y sometidos al mismo ... cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el Derecho, que en su actuación se apega en forma estricta a los ordenamientos legales, y en el supuesto de no actuar de acuerdo a las disposiciones legales correspondientes, deben responder por su incumplimiento ”<sup>8</sup>. Así, ante la trasgresión de estos derechos inherentes a todo ser, resulta factible que el afectado sea debidamente indemnizado.

Sin embargo, considérese que una vez derogado el artículo 1927 del Código Civil, surge la interrogante, de ¿ Cuales son los medios con los que se dispone actualmente para hacer frente a todas aquellas actividades que desarrolle el Estado que no sean materialmente administrativas y que lleguen a provocar un daño en el patrimonio de los gobernados ?, porque en definitiva con la derogación de este precepto, se limita el alcance de protección de los ciudadanos contra todas aquellas actividades diferentes a las administrativas. Por tanto consideramos que esta disposición debió permanecer vigente precisamente para cubrir todas aquellas áreas que no quedarán bajo la acción de la nueva normativa, debe mencionarse que este sistema incluía todo tipo de daños no importando si era actividad formal o materialmente administrativa, judicial incluso legislativa, porque los preceptos en mención no establecían una limitante.

Como puede apreciarse actualmente la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura prevé en su artículo décimo, último párrafo, la reparación de los daños y perjuicios a cargo del Estado, con base en los artículos 1927 y 1928 del Código Civil, dispositivos que refieren un sistema de responsabilidad subjetivo y subsidiario, mismo que ha sido superado con la adición del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, con lo que cobra vigencia un nuevo sistema de Responsabilidad Estatal, por tanto debe adecuarse la normativa vigente en esta materia a los vigentes ordenamientos que determinan un sistema

---

<sup>8</sup> *Íbidem*, p. 589.

de Responsabilidad Patrimonial especial como en el caso concreto lo es la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, dispositivo que busca castigar y erradicar la tortura.

Porque al crearse o modificarse una ley debe de considerarse que siempre deben reformarse otros ordenamientos jurídicos a efecto de que toda la legislación se encuentre en franca armonía a efecto de evitar lagunas o inconsistencias dentro del marco normativo, ya que de no ser así, su cumplimiento resultaría imposible, intención que no siempre es tomada en cuenta por los legisladores. Con la adecuación de los ordenamientos vigentes, se contaría con los medios idóneos para solicitar una reparación de daños y perjuicios de forma integral. Con ello se estaría fortaleciendo el Estado de Derecho en que vivimos los mexicanos y de forma indirecta se alentaría a los servidores públicos a respetar la integridad física y psicológica inherente a todo ser humano, so pena de incurrir en responsabilidad.

En este sentido, debe ser el Estado él directamente responsable del pago de los daños y perjuicios que ocasionen los servidores públicos a su asistencia, ya que durante la detención del presunto delincuente así como durante la retención, son ellos los directamente responsables del resguardo de su seguridad tanto física como psicológica, que en caso de no salvaguardar esta integridad y ocasionar algún tipo de daños, serán los responsables por incumplir con tal deber que les impone la legislación, ya sea a la víctima directa del delito o a sus familiares. Porque no obstante que los servidores públicos se hubiesen equivocado no tienen ningún derecho para torturar a otras personas, no siendo suficiente ya, con el “usted disculpe” nos equivocamos, lo sentimos y trate de olvidar los maltratos, las humillaciones, las degradaciones, intimidaciones, la desesperanza, los amedrentamientos, etc.

Hasta el día de hoy, no existe un procedimiento real que permita a la víctima de este delito obtener una indemnización integral por la tipificación de este ilícito. Por ello, esta obra, busca y propone los

mecanismos más efectivos, reales y acordes con nuestro sistema jurídico y social, para que el Estado cumpla con sus obligaciones, pero sobre todo se busca que estos medios sean eficientes, sólo así verdaderamente la sociedad mexicana podrá decir que se encuentra en un Estado de Derecho en el que impera la justicia. Concibiéndose más seguros de que su situación no cambiara de forma radical por abusos de autoridades y que de ser así, contara con los medios con los cuales exigirá la reparación de los daños sufridos. Cabe mencionar que estos medios de indemnización deberán ser independientes de las sanciones penales a que sean sujetos por el incumplimiento de sus funciones.

Lo que sencillamente sugiere que al día de hoy, y en los términos de la legislación aplicable y vigente, la acción derivada de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura es improcedente, toda vez que el artículo decimo, último párrafo, obliga al particular afectado del delito de tortura a promover el pago de daños y perjuicios en términos del artículo 1927 del Código Civil Federal mismo que ha sido derogado, por lo que su acción será improcedente y quedara sin una indemnización que atenué el sufrimiento por el que paso o que inclusive sigue sufriendo como consecuencia de las secuelas que derivo de la tipificación de este delito.

Considérese que un país de derecho como México, no es aquel que de forma constante se están creando leyes ó aumentando sanciones penales, sino por el contrario, debe ser aquel que aplica con toda eficacia las leyes creadas y que en el proceso las va perfeccionando con las respectivas reformas, éstas leyes deberán ser redactadas de forma que la sociedad las entienda y por ende respete, porque "...la exigencia de determinación o certeza también se basa en que sólo el legislador puede crear el derecho, y cuando el legislador no se expresa claramente, no sólo se abre la posibilidad a una decisión arbitraria y subjetiva del juez, sino que, en rigor, se sustituye al órgano encargado de crear la norma: es el juez, como en la integración por analogía, el

que está creando el derecho ”<sup>9</sup>. Concientizando a la colectividad de que cuenta con los mecanismos para hacer frente a aquellas conductas denigrantes para todo ser humano.

Por ello, resulta necesario adecuar la normatividad vigente en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para que la reparación de daños y perjuicios que se sufran como consecuencia de la tipificación del delito de tortura sea el adecuado, con lo que a la vez se pretende brindar efectividad a la ley que la reglamenta y con ello garantizar a los ciudadanos su seguridad jurídica, la legalidad de los procedimientos y sobre todo el respeto a la dignidad humana. Siendo está la finalidad primordial de esta investigación.

#### 4.1.2 Jurisdicción Administrativa.

Con la reforma antes aludida, podemos señalar que la responsabilidad Estatal por los daños y perjuicios que ocasione a sus gobernados, escapa ya de la jurisdicción Civil, dando paso a un nuevo sistema de corte Administrativo, que tendrá la ardua tarea de establecer los nuevos criterios a efecto de proporcionar las indemnizaciones integrales a que alude la ley federal reglamentaria de esta institución jurídica.

Así, los principios, bases y procedimientos sobre las que deberá indemnizarse serán desde este momento de orden público, de conformidad con el párrafo primero del artículo primero de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, esperando que de esta jurisdicción administrativa surjan los principios que impriman un fuerte impulso para determinar las bases sobre los que descansaran los lineamientos a seguir.

---

<sup>9</sup> DE LA BARREDA SOLÓRZANO Luís, *op. cit.*, p. 165.

Debiéndose resolver las reclamaciones presentadas por los particulares “conforme a los principios de derecho administrativo y no derecho civil, sin parar mientes (SIC) en que sólo existen principios civilistas y no publicistas para resolver estos conflictos”<sup>10</sup>, tan es así que ahora será la autoridad administrativa presuntamente responsable y en su caso el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quienes resolverán sobre la procedencia y los montos a indemnizar. Aplicándose por tanto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en la fase administrativa y la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo en la fase jurisdiccional Contencioso – Administrativa. Por lo anteriormente señalado, ya no podrá la jurisdicción Civil inmiscuirse mucho menos resolver sobre los asuntos que en materia de responsabilidad Estatal se presenten.

#### **4.2 REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.**

“Indemnizar no es más que transferir bienes de un patrimonio a otro y para ello se requiere una buena razón”<sup>11</sup>, y que mejor razón que salvaguardar la integridad material, física y psicológica de todo individuo que se encuentre en territorio mexicano y que sea víctima del delito de tortura, por ser una conducta totalmente injustificada, porque ni la propia ley federal que la reglamenta autoriza al servidor público a utilizarla, por tanto no puede ser considerada como un deber jurídico que la ley obligue a soportar al particular, mucho menos como una actividad regular que el propio Estado pueda llevar a cabo, mismo comentario es extensivo al caso fortuito ó fuerza mayor, al estado de la ciencia o a cualquier eximente de responsabilidad que la ley prevea.

---

<sup>10</sup> MOGUEL CABALLERO Manuel, *op. cit.*, p. 182.

<sup>11</sup> MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos. et al., *op. cit.*, p. IX.

Es del dominio de la sociedad las múltiples violaciones cometidas por los servidores públicos a las garantías individuales y por ende a los derechos humanos, violaciones que en la mayoría de los casos son realizadas por los agentes de las diversas corporaciones policíacas durante las detenciones o custodia de los detenidos, cabe mencionar que incluso las lesiones físicas y psicológicas no sólo afectan al detenido, sino también a las persona allegadas a éste, por el vínculo afectivo que los liga como lo pueden ser familiares o amigos.

Resulta necesario indicar que no es posible y mucho menos adecuado que el servidor público sólo responda por las lesiones consideradas como graves a que alude la ley sobre tortura, afirmación que fundamentamos sobre las bases de la ley Federal de Responsabilidad Patrimonial Estatal, porque esta última no señala en ninguno de sus dispositivos que los daños deban tener alguna calidad en particular, por ende es factible aceptar que cualquier daño por mínimo o leve que este sea deba ser debidamente indemnizado, ya que “atendiendo al principio de aplicación estricta de la ley penal, es posible que queden impunes algunas conductas”<sup>12</sup> lo que a consideración de los suscritos, no es la intención de los legisladores. Resulta necesario considerar que la ley especial se sobrepone a la ley general, por tanto, la ley de Responsabilidad Patrimonial desplaza sobre la ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura por cuanto refiere al ámbito de aplicación.

En esos términos, la ley aplicable a efecto de obtener una indemnización será la ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por ser esta la ley especial que regula las indemnizaciones a cargo del Estado por su actividad administrativa irregular. No obsta para lo anterior el hecho de que la ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura nos proporcione un indicativo de los conceptos que se deban cubrir por del delito de tortura. Por tanto la indemnización deberá

---

<sup>12</sup> HERRERA PÉREZ Alberto, Delitos Cometidos por Servidores Públicos, Porrúa, México, 2005, p 29.

corresponder a la reparación integral del daño en términos del artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, mismo que dispone:

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

Toda vez que la responsabilidad patrimonial Estatal ha sido apartada de forma definitiva de la jurisdicción Civil al ser derogado el artículo 1927 del Código Civil, consideramos que los principios señalados en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, serán interpretados y aplicados al libre arbitrio de los juzgadores.

Las responsabilidades que pueden llegarse a incoactar en contra de los servidores públicos como consecuencia de sus actos u omisiones en el desempeño de sus funciones es amplia, sin embargo deben existir los elementos suficientemente para presumir su presunta responsabilidad en la tipificación de alguna conducta considerada como ilícita por algún ordenamiento jurídico, en esos términos podemos señalar que su responsabilidad puede desenvolverse en las materias:

- Político ( servidores públicos de alta jerarquía ).
- Penal
- Civil y
- Administrativa

Sin embargo, son las vías penal y administrativa a la que nos referiremos por ser estas las que nos interesan a efecto de poder desarrollar esta investigación, acciones que han sido materializadas por la propia Constitución Federal en su artículo 109 en sus fracciones II y III, misma que se reproducen de forma literal :

**Artículo 109.**

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores

públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

...

**II.** La **comisión de delitos** por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

**III.** Se aplicarán **sanciones administrativas** a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

**Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.**

De tal dispositivo podemos señalar que el servidor público bien puede ser sujeto de diversos procedimientos jurisdiccionales de forma simultánea, sin embargo, éstos deberán de ser desarrolladas de forma autónoma una de otra, sin que por ello se considere que se está juzgando diversas ocasiones por un sólo hecho, pues el servidor público deberá responder en las diferentes jurisdicciones por disposición de nuestra ley fundamental como ha quedado debidamente señalado. Por tanto, aquel servidor público que cometa el delito de tortura a que nos hemos venido refiriendo en la vía penal, bien puede ser sujeto de responsabilidad administrativa a efecto de responder por aquellas conductas imputadas.

En este sentido, es fundamental señalar que; sí derivado de un procedimiento jurisdiccional penal el juez de la causa llegase a exonerar de toda responsabilidad al procesado, sea porque él querellante no contaba con una defensa adecuada, porque la conducta no sea considerada como ilícito, inclusive por no haberse acreditado de forma adecuada con los medios de prueba la responsabilidad, o sea por el motivo que sea, y que como consecuencia de ello no se hubiese obtenido el pago de los daños y perjuicios causados como consecuencia de la tipificación del delito de tortura, no puede negársele al particular afectado, el derecho de intentar su acción en la jurisdicción administrativa. Lo que entendido en sentido contrario, es decir, si en la jurisdicción penal se obtuvo la reparación de los daños y perjuicios procedentes, no podrá solicitarse por segunda ocasión los mismos

conceptos en la vía administrativa, porque como lo dispone el artículo inmediato anterior transcrito, no puede imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Por ello, es que en los términos antes señalados, podemos suponer que de la interpretación del artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial mismo que nos indica que la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional, no presupone por sí misma derecho a la indemnización, por lo que aplicado a “contrario sensu”, puede interpretarse en el sentido de que si en el proceso penal el juez de la causa absuelve al servidor público de la comisión del delito de tortura, es dable afirmar que por ello no se cuarta el derecho de solicitar en la vía administrativa una indemnización integral, porque “ la absolución del delito de tortura en la jurisdicción penal, no presupone en sí mismo la negativa a la indemnización en la vía administrativa, por ser procedimientos autónomos e independientes uno de otro.”

Por lo que la responsabilidad Administrativa que se finque en términos de la ley Federal Para Prevenir y Sancionar la Tortura, es sólo una más de las consecuencias a que se hace acreedor el servidor público, con independencia de la sanción que en la vía penal se le lleguen a imponer mediante sentencia firme que dicte el juez de la causa que puede consistir en el peor de los casos en la privación de su libertad por la gravedad del delito.

La gran contrariedad en la tipificación de este delito es poder probar en juicio que se fue víctima de actos tortuosos, lo que se complica aún más cuando la carga probatoria recae sobre el ciudadano que ha resentido los efectos dañosos, lo que representa una contradicción procesal para la víctima. Lo anterior en términos del artículo 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado mismo que nos señala :

**[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.

La difícil tarea de probar la tortura seguros estamos provocara la impunidad y corrupción en los extenuantes juicios de reparación de daños. En este sentido los obstáculos son numerosos, y lejos de ayudar a la víctima de este delito se les complica la realización de los trámites jurídicos, no es que deba ser tarea fácil, pero tampoco un casi imposible. En ese sentido, surge un rotundo “ pero ”, precisamente porque el torturado se verá enormemente imposibilitado - procesalmente hablando - para probar que fue víctima del delito, aquí surgen algunas interrogantes como lo puede ser :

- ¿Qué testigos podrá ofrecer para acreditar que fue torturado?
- ¿Qué servidor público confesara haber cometido tal delito?, porque de hacerlo, se expondría a la pérdida del empleo y su consignación penal.
- ¿Qué informe médico presentara, si los médicos legistas y peritos son incapaces de documentar secuelas de tortura ?

Lo que nos sugiere pensar que; si procesalmente no se prueba lo que se está obligado a probar dentro de un juicio por disposición expresa de un ordenamiento jurídico, entonces tal conducta no existe, por tanto, el delito de tortura no existe al no poderse probar, entonces como castigar algo que procesalmente no existe y sobre todo porque denunciar si no es probable, ya que jurídicamente no puede acreditarse.

Los medios de prueba, la integración de hechos, la cuantificación económica de la reparación del daño, son sólo algunas de las complicaciones que presenta el poder determinar una indemnización integral justa, situación difícil para los litigantes, pero aún más

complicado para los magistrados quienes en definitiva tendrán que resolver. Por ende en esta obra pugnamos porque la procedencia de las acciones que en materia de indemnizaciones se susciten, no represente un obstáculo más en la impartición de justicia.

#### **4.2.1 REPARACIÓN DE DAÑOS DE LOS BIENES MATERIALES.**

La ley federal efectúa una diferenciación en la forma o términos en que debe de realizarse la cuantificación económica de los diferentes bienes y derechos que resulten afectados, porque “solamente el daño material es evaluable en dinero; a las afectaciones corporales y morales corresponde satisfacciones en dinero ”<sup>13</sup>.

En este sentido, si durante la comisión del delito de tortura se llegase a ocasionar algún daño material como lo es la destrucción o deterioro de algún objeto patrimonio de la víctima, este deberá de ser debidamente resarcido, no señalaremos los medios empleados que se hayan utilizado para provocarlo, toda vez que es una situación indiferente para la legislación, sólo cabe señalar que para calcular los montos económicos a indemnizar deberán de tomarse en consideración los valores comerciales o de mercado.

Los únicos requisitos que la ley de responsabilidad, nos indica por lo que refiere al daño y al perjuicio que constituyan la lesión patrimonial reclamada, - sean materiales, personales ó morales - están señaladas en su artículo cuarto, que nos indica que la lesiones deberán de ser: a) *reales* por lo que deben tener una existencia verdadera y efectivamente, b) *evaluables en dinero* a efecto de cuantificar los montos a que haya lugar y c) *directamente relacionados con una o varias personas*, pero desiguales a los que pudieran afectar al común de la población, porque la colectividad debe soportar los daños normales, mismos que pueden llegar a ser considerados como jurídicos, pero cuando los daños se soportan

---

<sup>13</sup> MOGUEL CABALLERO Manuel, *op. cit.*, p. 192.

en lo individual es cuando surge lo irregular del daño y por tanto indemnizable.

La Ley Federal Para Prevenir y Sancionar la Tortura nos señala un referente sobre los diferentes ámbitos a indemnizar como consecuencia de la tipificación del delito de tortura, pudiendo ser estos: 1) en lo material, cualquier pérdida o daño, incluidos los ingresos económicos, 2) en lo físico, por la pérdida de la vida, alteración de la salud, pérdida de la libertad y la Incapacidad laboral y 3) el menoscabo de la reputación. A pesar de ser amplios los supuestos a indemnizar, cabe señalar que este artículo es limitativo, no así enunciativo, lo que puede sugerir que el margen de indemnización pueda ser restringido. Por ello es que consideramos conveniente que las indemnizaciones deban proporcionarse en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, toda vez que este ordenamiento es genérico a cualquier daño sin especificación alguna, asimismo es de notarse que se prevén lineamientos específicos que deberán cubrirse a efecto de que se esté en aptitud de poder resolver sobre las indemnizaciones planteadas, mismos que fueron señalados en los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Responsabilidad patrimonial.

Para fortuna de la sociedad, cuando los legisladores de nuestro país incorporaron esta institución jurídica, consideraron conveniente determinar que “ la responsabilidad patrimonial del Estado se puede derivar de la lesión causada tanto a derechos de carácter patrimonial pero también a los de la esfera íntima de la persona -como podría ser por ejemplo el derecho al honor o a la intimidad”<sup>14</sup>. Por ello es que no sólo los bienes materiales son indemnizables, también la integridad física y psicológica del ser humano, lo que sugiere que es posible solicitar en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial Estatal, una indemnización integral como consecuencia de la tipificación del delito de tortura que se sufra tanto en cuerpo del ser, como en su psique.

---

<sup>14</sup> TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, *op. cit.*, p. 405.

#### 4.2.2 REPARACIÓN DE DAÑOS PERSONALES Y MORALES.

##### Personales.

Durante la comisión de tan despreciable conducta puede suceder que se lleguen a provocar daños personales, lo que sugiere considerar que la víctima sufrirá determinadas alteraciones en su salud ya sea de forma transitoria o permanentemente, que podrán inclusive dejar alguna huella en su cuerpo. Podrá ser víctima de una variedad de suplicios que ocasionaran una serie de lesiones como lo son las “ *Heridas* que es toda solución de continuidad de alguna de las partes blandas del cuerpo humano; *escoriación* es desgaste o corrosión de la epidermis, quedando descubierto el tejido subcutáneo; *contusión* es todo daño que recibe alguna parte del cuerpo por traumatismo que no causa ruptura exterior de los tejidos; *fractura* es la ruptura o quebrantamiento de algún hueso; *dislocación* es la salida de un hueso o articulación de su lugar natural, y *quemadura* es la necrosis de cualquier tejido orgánico producida generalmente por la acción del fuego ...”<sup>15</sup> alteraciones que pueden ocasionarse con cualquier tipo de instrumentos, y que pueden llegar a ser provocados con golpes directos con los nudillos, las palmas de la mano, armas blancas o de fuego, inclusive químicos, etc.

Confirmando lo señalado en capítulos precedentes, reiteramos la conjetura de que los dolores y sufrimientos no solo debe limitarse a los considerados como graves, ya que de no ser así, probablemente los únicos daños indemnizables tendrían que ser las lesiones consideradas como graves a que refieren los artículos 290, 291, 292, y 296 todos del Código Penal Federal, entre las que encontramos, a aquellas que dejen al ofendido cicatriz en la cara, perpetuamente notable, o que infiera una lesión que inutilice completamente, o perturbe para siempre la vista, o disminuya la facultad de oír, entorpezca o debilite permanentemente una mano, un pie, un

---

<sup>15</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Décima Segunda edición, Porrúa, México, 1998, p. 900 y 901

brazo, una pierna, o cualquier otro órgano, así como la lesión que resulte de una enfermedad segura o probablemente incurable, cualquiera función orgánica o cuando el ofendido quede sordo, impotente o con una deformidad incorregible, también la que incapacite permanente para trabajar, enajenación mental, la pérdida de la vista o del habla, inclusive alteración de las funciones sexuales. De no materializarse cualquiera de los supuestos vertidos podría existir la posibilidad de no tipificar tal delito y en consecuencia se podría hablar inclusive de que las lesiones no graves sean jurídicas por no estar penadas al menos por lo que refiere a este delito de tortura.

Estos daños personales deberán calcularse con base en los dictámenes médicos correspondientes que al efecto determine el médico legista o en su caso por perito, que registre y evalúe las lesiones que el servidor público considerado como responsable hubiese ocasionado a la víctima. Además el reclamante tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que hubiese erogado, a efecto de que la indemnización sea considerada como integral. El peor de los escenarios es cuando la víctima de la tortura fallece como consecuencia de la comisión de la tortura, en este supuesto, consideramos conveniente señalar que deberá acreditarse que las lesiones que provocaron el fallecimiento de la víctima se infirieron con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada, porque de no ser así, el servidor público deberá de ser procesado por el delito de homicidio y no por el de tortura, y como consecuencia de ello, la indemnización a que refiere la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura será improcedente, porque lo tipificado es el homicidio y no la tortura. Por lo que el derecho a solicitar la reparación de daños y perjuicios lo tienen sus dependientes de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.

## Morales.

El daño moral surge cuando son lesionados bienes que por su propia naturaleza no son susceptibles de indicar un equiparable con certeza entre el daño y una cantidad en numerario, porque la "... reparación o la restitución no son posibles cuando se trata de una lesión corporal o moral ( daño moral no es reparable propiamente)..."<sup>16</sup>. No tratamos de parecer materialistas, pero estamos consientes de que cuando nos encontramos ante un bien que ha sido afectado sin justificación alguna y de difícil cuantificación, la única manera de hacer sentir bien a la víctima es proporcionándole una cantidad económica que atenúe el sufrimiento causado, porque el menoscabo existe y de alguna manera debe repararse, más aun cuando hasta el momento no existe una propuesta sólida que nos brinde una solución alternativa que sea adecuada para reparar tales daños. Porque regresar a la época de los principios del Talión, en la etapa de la venganza en la que "... el hombre, ante una agresión recibida, obtiene satisfacción mediante otro acto violento "<sup>17</sup>, con la formula de ojo por ojo y diente por diente, no resultaría lo más conveniente.

Por lo que la forma en que deberá de cuantificarse tales daños en términos del artículo 14 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, será siguiendo los criterios delimitados en el Código Civil Federal, para lo cual deberá tomarse en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante, mismos que son obligatorios sí es que se desea obtener una indemnización, porque serán estos los que determinaran el grado de afectación que se ha sufrido.

En dicha reparación del daño es necesario se considere que debe pagarse o prestarse el servicio del tratamiento psicológico, hasta que la víctima y los familiares se recuperen de las secuelas que se les haya

---

<sup>16</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Décima Segunda edición, Porrúa, México, 1998, p. 2351.

<sup>17</sup> AMUCHATEGUI REQUENA I. Griselda, Derecho Penal, 3ª edición, Oxford, México, 2005, p.3.

ocasionado, también debe considerarse que es imposible una recuperación total de los daños o secuelas sufridos en la psique, pero debe determinarse en que porcentaje es posible tal recuperación a efecto de quedar debidamente indemnizados, determinación que deberá ser considerada sólo por el perito de la materia.

Sobre este referente, el pasado 12 de Octubre de 2006, el Senador ALEJANDRO MORENO CÁRDENAS, integrante del grupo parlamentario del PRI, presento una propuesta de reforma a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, para implementar el tratamiento de las personas que han sido víctimas de tan inhumano trato, en un extracto de esta propuesta nos señala que las víctimas que no reciben tratamiento pueden experimentar ansiedad, pánico, irritabilidad, ira, insomnio, pesadillas, disminución de memoria, apatía, rechazo social, indefensión, parálisis afectiva ... aún muchos meses después de la tortura. Lo que de forma directa e indirecta repercute dentro de la sociedad, porque a) un miembro económicamente activo de la sociedad se paraliza, b) puede recaer en alcoholismo o uso de estupefacientes o psicotrópicos lo que influye en las finanzas públicas por los costos de su recuperación, volviéndose una carga social c) segrega o desmembra el núcleo familiar al que pertenece por el estado emocional que posee, d) puede representar una cifra más de suicidio, y tal vez la menos importante e) forma parte de las estadísticas que identifican al Estado como deficiente y bárbaro en cuanto a sus instituciones, por la forma en que actúan los servidores públicos.

El monto para fijar la indemnización es subjetivo, y depende de la autoridad presuntamente responsable o en su caso del magistrado que conozca, siendo ellos quienes decidirán en concreto las cantidades de acuerdo al caso, no teniendo un parámetro, pero también dependiendo de las pruebas que presente cada una de las partes en el juicio. Sin embargo es aquí donde nos surge la interrogante de ¿Una persona por tener mala situación económica, recibirá una indemnización menor? ó

¿Acaso los bienes y derechos de los que económicamente menos tienen valen menos o no tienen la misma trascendencia?

Esperemos que quienes tienen la obligación de decidir cuenten con la capacidad para realizar tan complicada tarea, porque mientras en los daños patrimoniales no existirá mayor problema porque los mismos son evaluables en numerario, sí lo existirá en la cuantificación por cuanto hace al daño moral, aún cuando los peritos auxilien al juzgador. Porque mientras los particulares afectados debemos tener la capacidad para probar el hecho ilícito de tortura, el juzgador deberá tener la misma capacidad para otorgar el monto indemnizatorio.

Una de las novedades de este sistema Objetivo y Directo, es el hecho de que se permitirá a los reclamantes afectados poder celebrar convenio con los entes públicos federales considerados como responsables, a efecto de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden, sin embargo a consideración de los suscritos, deberá de protegerse los intereses del particular afectado, porque la autoridad presuntamente responsable puede llegar a ofrecer sumas económicas inferiores a las que se tenga derecho, y que ante la frustración emocional y la necesidad económica del afectado, pueda llegar a aceptar.

La consecuencia de esta normatividad tan indeterminada y genérica, es que se amenaza gravemente la seguridad jurídica que la propia Constitución Federal nos otorga y garantiza, por ser las normas tan genéricas y al disponer el magistrado de un margen de interpretación muy amplio. Si bien es cierto que cada juicio contiene sus propios rasgos, también lo es que al no estar nada definido con certeza en cada situación puede dar lugar a nuevas interpretaciones, lo que estamos seguros confundirá a la administración, los reclamantes, a sus abogados ó a cualquier parte interesada en este tema, al desconocer con seguridad cual o cuales serán los resultados de una sentencia en caso de un daño por parte de la actividad administrativa, ya que el

magistrado posee un amplio margen de interpretación, en el que se puede proporcionar un contenido y alcance distinto a la resoluciones que se emitan en materia de responsabilidad patrimonial de la administración en cada caso, aún ante circunstancias idénticas de daño y de responsabilidad.

Por los argumentos vertidos, reiteramos y confirmamos la conveniencia de que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado sea el ordenamiento jurídico aplicable, a efecto de que la víctima del delito de tortura este en aptitud de poder obtener una reparación integral de los daños que se le hayan ocasionado, sea en sus bienes o derechos, con lo que se adoptaría el sistema Objetivo y Directo de responsabilidad Estatal vigente.

**Teorizar nunca hace daño, pero proponer soluciones concretas es el objetivo primario de la ciencia jurídica.**

## **CAPITULO 5**

### **PROPUESTAS DE REFORMAS.**

#### **5.1 INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1º DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA.**

La exposición de motivos de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura presentada al congreso el 19 de noviembre de 1991, como iniciativa de ley por parte del Ejecutivo Federal, cuyo titular para esa fecha lo era el Licenciado en Economía Carlos Salinas de Gortari, no señala justificación alguna del porque esta ley en términos de su artículo primero, aplicaba en todo el territorio nacional en Materia de Fuero Federal y en el Distrito Federal en Materia de Fuero Común. Sin embargo sí nos revela que ese gobierno tenía la firme convicción de que el Estado moderno es aquel que garantiza la seguridad de la nación y, a la vez, da seguridad a sus ciudadanos; aquél que respeta y hace respetar la ley. De ahí que la tarea primaria, básica e irrenunciable de un buen gobierno sea el ofrecer seguridad en la vida cotidiana de las personas, sus familias y sus bienes.

Por ello, es que para entender la interpretación de este artículo, nos resulta necesario señalar que para el 27 de diciembre de 1991, año en que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, era facultad del Congreso de la Unión legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, en términos del artículo 73 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente para el año de 1991, mismo que de forma literal disponía :

**Artículo 73.****El Congreso tiene facultad:**

...

**VI Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes.**

...

De lo que se puede concluir, que el Distrito Federal carecía de la autonomía legislativa para crear sus propios ordenamientos jurídicos, sin embargo, ya para ese momento se había creado la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que funcionaba como "... un órgano que visto desde afuera parecía un congreso legislativo, acercándose un poco más y observando como funcionaba, conservaba esa apariencia, pero analizando con detenimiento lo que hacía, esto es, el producto de su trabajo, esa apariencia se diluía"<sup>1</sup>, porque sus facultades eran sumamente reducidas y de naturaleza diferente a las que debió poseer, considerado como un órgano con apariencia estructural Legislativa pero con funciones propias de una instancia Administrativa, porque entre sus atribuciones se encontraba la de expedir reglamentos, bandos y ordenanzas. Lo que sugiere que siguió conservándose íntegramente por el Congreso de la Unión la función Legislativa del Distrito Federal.

Por ello es que, para el año en que fue expedida la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura el Congreso de la Unión contaba con las facultades para Legislar tanto en el ámbito Federal como el ámbito local del Distrito Federal, por tanto existía la posibilidad, como de hecho ocurrió, para que ley en comento fuese aplicable en los fueros local y federal.

En estos términos y tras varios años de discusiones, se llegó a concluir la conveniencia de una reforma significativa que impulsara la

---

<sup>1</sup> COVIÁN ANDRADE Miguel, El Distrito Federal en el Sistema Constitucional Mexicano, 2ª edición, Editorial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal IV Legislatura, México, 2004, p. 41.

autonomía legislativa del Distrito Federal, por lo que "... en el mes de octubre de 1993 fue publicado un decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución federal, con base en el cual fue creada una nueva estructura político – jurídica para el D.F., la cual se pondría en práctica en 1994."<sup>2</sup> Con ello se logro la ampliación de las facultades de la Asamblea de Representantes y su mutación hacía un órgano formalmente Legislativo, con lo que se redistribuyo la jurisdicción entre los poderes federales y locales, ahora convertida por fin en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Estas Funciones Legislativas estaban distribuidas bajo el mecanismo de que las materias no conferidas al Distrito Federal se entendían reservadas al Congreso de Unión, por lo que este último continuo con importantes atribuciones legislativas del Distrito Federal.

Ya para estas fechas la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emitía leyes y códigos en variadas materias, entre estas, - siendo la que nos interesa en lo fundamental - en materia Penal. Sin embargo fue hasta el 3 de Octubre de 2002 en que se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, bajo la jefatura de gobierno del señor Andrés Manuel López Obrador el "Nuevo Código Penal para el Distrito Federal"<sup>3</sup>, que en su artículo 294 por vez primera tipifica el delito de tortura a nivel local, y que actualmente se encuentra vigente, con lo que se preserva la acción en contra del servidor público considerado como presunta responsable de la tipificación de tal delito.

## **5.2 PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 1º DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA.**

Consecuencia de lo señalado en el capítulo inmediato anterior, podemos argumentar que al considerar conveniente la Asamblea Legislativa del

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>3</sup> Actualmente sólo se denomina Código Penal para el Distrito Federal.

Distrito Federal incluir en el Código Penal local la descripción del tipo penal de tortura, para que de esta forma sea aplicado únicamente a servidores públicos presuntamente responsables que pertenecientes al Distrito Federal hayan ocasionado un daño en los bienes y derechos de la víctima consecuencia de actos tortuosos, y toda vez que el mismo ordenamiento en sus artículos 46 fracción IV, y 48, se contempla la reparación de los daños y perjuicios, pero conforme a la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, es dable afirmar que el artículo primero de la Ley Federal Para prevenir y Sancionar la Tortura deba ser reformada a fin de que sólo aplique al ámbito Federal, ya que el Distrito Federal al día de hoy cuenta ya con su propia regulación que salvaguarda el derecho de los particulares a solicitar la indemnización correspondiente por la comisión del delito de tortura materializada por servidores públicos al servicio directo del Distrito Federal.

Porque las actividades del Estado son cada vez más complejas, se ha propiciado que las acciones u omisiones de los servidores públicos que ocasionen un daño patrimonial, muchas de las veces queden impunes. Con la firme convicción de construir un mejor futuro y para lograr la consolidación de un régimen de convivencia social regidos por el derecho, en el que la ley aplique para todos por igual y a fin de que nuestro marco legal responda de la mejor manera a expectativas que mejoren las condiciones actuales del país, resulta necesario reformar el artículo 1º de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, para tener la seguridad jurídica de nuestra situación particular no cambie de forma abrupta. Actualmente el artículo en comento nos señala que;

**ARTICULO 1º.**

La presente Ley tiene por objeto la prevención y sanción de la tortura y se aplicará en todo el territorio nacional en Materia de Fuero Federal y en el Distrito Federal en Materia de Fuero Común.

Y es propuesta de los que suscriben esta investigación, que la Ley Federal Para Prevenir y Sancionar la Tortura sea reformada para quedar como sigue:

Se sugiere;

#### **ARTICULO 1o.**

**La presente Ley tiene por objeto la prevención y sanción de la tortura y se aplicará en todo el territorio nacional en Materia de Fuero Federal.**

#### **5.3 INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 10º DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA.**

Al proponer la iniciativa de ley que se analiza, el Ejecutivo Federal considero que con la aprobación de este ordenamiento, el Estado Mexicano se pronunciaba por el respeto a la persona y por la convicción de que solamente puede haber justicia, orden y tranquilidad cuando toda entidad de poder reconoce la supremacía del ser humano. Evidentemente con este ordenamiento se comenzó por avanzar en los cambios que se llevarían a cabo en materia de procuración de justicia, con lo que se reafirmaba el Estado de Derecho del que tanto se hablaba para ese entonces y que tanto se aspira en la actualidad, porque es a través de la estricta vigilancia de la legalidad de los actos por parte de los órganos y cuerpos competentes como es que se logra ese bienestar social, porque el único medio que efectivamente brinda permanencia al respeto de la dignidad de cada persona es por la vía del derecho. Por lo que se debe de procurar estar perfeccionado los instrumentos de defensa de los ciudadanos, ampliando los derechos procesales de todas las personas sujetas a investigación de delitos, asegurando sus derechos y contando con una defensa apropiada.

Con este tipo de ordenamientos se está respondiendo al reclamo de los particulares para eliminar todo espacio a la impunidad y para evitar se desnaturalice la aplicación de la ley a través de procedimientos que puedan violentarse por parte de las autoridades. Confiados en que desde la

aprobación de este ordenamiento se está garantizando su seguridad jurídica dentro de un procedimiento de naturaleza penal, que dicho sea de paso en nuestro país son de los más temidos por la sociedad,

Con esta ley se cumple la doble obligación para el responsable del delito que se previene, por una parte, de cubrir los gastos legales, médicos, funerarios o de cualquier otra índole en que hayan incurrido la víctima o sus familiares como consecuencia del delito y, por otra, de responder patrimonialmente por concepto de indemnización en los casos de pérdida de la vida, de la libertad, de los ingresos económicos, de la propiedad, alteración de la salud, incapacidad laboral o menoscabo de la reputación, porque el término responsabilidad “es empleado en la doctrina y ahora también en nuestra ley, para precisar que el Estado es un deudor, cuando afecte algún derecho patrimonial, corporal o moral de una persona en particular”<sup>4</sup>

Porque los servidores públicos deben cumplir con el deber jurídico que les imponen los ordenamientos legales, como lo es en el caso que nos ocupa la prohibición de la tortura, siendo este uno más de los comportamientos prescritos por el derecho, que está prohibido y penado y que se encuentra regulado por la Ley Federal Para Prevenir y Sancionar la Tortura. Abstención que deja de ser optativa, convirtiéndose en obligatoria, lo que restringe todo comportamiento inadecuado, de no ser así, se estarían contrariando sus deberes jurídicos entendidos estos como los comportamientos a los que se encuentra obligado de conformidad con un ordenamiento jurídico.

#### **5.4 PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 10º DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA.**

Cuando los ordenamientos jurídicos carecen de “un lenguaje susceptible de ser interpretado en forma unánime, genera injusticias cuando de su

---

<sup>4</sup> MOGUEL CABALLERO Manuel, *op. cit.*, p. 181.

aplicación se trata”<sup>5</sup>, situación que acontece con la actual redacción que nos ofrece la ley que se propone reformar, por dejar en estado de incertidumbre al particular afectado por el delito de tortura, al no contar con los medios procesales efectivos para solicitar una indemnización integral que solvante los daños ocasionados por los servidores públicos considerados como responsables.

Resultan necesarias las reformas a efecto de que nuestro marco institucional responda a las necesidades, expectativas y condiciones de nuestro tiempo y desarrollo, aunado al hecho de que contribuirá al mejoramiento de los servicios que presta el Estado, porque son muchas las demandas y reclamos de los ciudadanos, siendo una de las más importantes en fechas actuales, en materia de seguridad pública e impartición de justicia, lo que integra en gran medida la razón de ser del Estado, que en todo momento debe buscar el beneficio de la colectividad, bajo la premisa de construir un mejor presente pero sobre todo un mejor futuro.

Con la implementación del sistema objetivo, se prescinde de la culpa como criterio de atribución de responsabilidad, basta que el daño sea consecuencia de un actuar del servidor público cuya responsabilidad se persigue para que surja la obligación de indemnizar, no se requiere elemento alguno de culpa, por lo que la única exigencia es probar el daño y la causa - efecto, sin que se necesite la intención de dañar o la imprudencia en el actuar o abstención del servidor público. Por lo que la responsabilidad directa, exonera a las víctimas de los daños la obligación de identificar al servidor público que con su conducta ocasiono el daño, porque ese daño se transfiere de forma inmediata a la administración, siendo está quien indemniza por los actos de tortura que haya cometido el personal a su servicio, toda vez que el Estado actúa por medio de sus servidores y si estos causan daños, es como si el propio Estado los hubiese cometido, siendo este el único responsable

---

<sup>5</sup> *Íbidem*, p. 187.

frente al particular que ha sufrido un daño en su patrimonio, con lo que pretenden impulsar un verdadero proyecto de nación, en el que se consolide un Estado responsable de sus actividades para que en un futuro merezca la confianza de sus instituciones.

Ello permitirá que todos reclamaremos de forma más activa la responsabilidad patrimonial del Estado, sí es que se llegan a integrar los medios jurídicos de forma simple, oportunos y sobre todo ágiles, que permitan obtener el resarcimiento de los daños y perjuicios que el Estado nos ocasione. El impacto social y económico será muy grande, pero sobre todo el impacto en la cultura cívica y de pensamiento, tanto del gobernado quien visualizará una alternativa para obtener una indemnización integral por aquellos daños que no tiene la obligación de soportar como lo es en el caso que nos ocupa la Tortura, como para el gobernante, quien tendrá que poner gran cuidado en el desempeño de sus funciones para evitar lesionar los bienes del particular, so pena de verse inmiscuido en un conglomerado de procedimientos jurisdiccionales de diversa índole. Sin embargo, actualmente esto no es posible, debido a la redacción en que actualmente se encuentra el artículo 10º de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, mismo que de forma literal nos señala ;

#### **ARTICULO 10º .**

El responsable de alguno de los delitos previstos en la presente ley estará obligado a cubrir los gastos de asesoría legal, médicos, funerarios, de rehabilitación o de cualquier otra índole, en que hayan incurrido la víctima o sus familiares, como consecuencia del delito. Asimismo, estará obligado a reparar el daño y a indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos, en los siguientes casos:

- I.- Pérdida de la vida;
- II.- Alteración de la salud;
- III.- Pérdida de la libertad;
- IV.- Pérdida de ingresos económicos;
- V.- Incapacidad laboral;
- VI.- Pérdida o el daño a la propiedad;
- VII.- Menoscabo de la reputación.

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

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

Los servidores públicos, deberán responder con ética, responsabilidad y honradez, a quienes resulta necesario capacitar para tener una autentica calidad en los servicios, y dicho sea de paso un eficiente combate a la corrupción que reflejarán un aumento en la calidad de sus servicios, sin dejar de lado la formación de una auténtica carrera profesional para los servidores públicos que los alienten e inspiren.

Por las consideraciones vertidas en los apartados precedentes en relación con los beneficios que representa el poder aplicar la responsabilidad patrimonial Objetiva y Directa del Estado en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, es propuesta de los que suscriben, que la Ley Federal Para Prevenir y Sancionar la Tortura sea reformada en su artículo décimo para quedar como sigue:

Se sugiere;

#### **ARTICULO 10º.**

**El Estado se encuentra obligado a cubrir los gastos de asesoría legal, médicos, de rehabilitación, funerarios o de cualquier otra índole, en que hayan incurrido la víctima o sus familiares, como consecuencia del delito, en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial Estatal. Asimismo, estará obligado a reparar el daño y a indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos, en los siguientes casos:**

- I.- Pérdida de la vida;**
- II.- Alteración de la salud;**
- III.- Pérdida de la libertad;**
- IV.- Pérdida de ingresos económicos;**
- V.- Incapacidad laboral;**
- VI.- Pérdida o el daño a la propiedad;**
- VII.- Menoscabo de la reputación.**

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

## **CONCLUSIONES.**

1.- El Estado necesita proveer una respuesta urgente en contra del delito de tortura, no bastando con la expedición de la ley que la regula, sin embargo también resulta necesario que la misma se aplique y para ello es necesario que sea reformada a la brevedad posible. Una de estas reformas urgentes son en materia de reparación de daños y perjuicios consecuencia de las lesiones tanto físicas como psicológicas a las que aludimos en la presente investigación. Porque en los términos de la legislación aplicable y vigente, la acción derivada de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura para solicitar el pago de los daños y perjuicios ocasionados es improcedente, toda vez que el artículo decimo, último párrafo, obliga al particular afectado del delito de tortura a promover en términos del artículo 1927 del Código Civil Federal mismo que ha sido derogado, por lo que su acción será improcedente. Dicho lo anterior, con la adición del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, y con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se manifiesta un nuevo sistema de Responsabilidad Estatal considerado como "Objetivo y Directo", por lo que deberá adecuarse la normativa vigente en esta materia a los actuales ordenamientos que determinan un sistema de Responsabilidad Patrimonial especial como en el caso concreto lo es la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

2.- Hasta el día de hoy, no existe un procedimiento real que permita obtener una indemnización integral por la tipificación de este delito, por ello, es que con las reformas planteadas, se conforman los mecanismos más efectivos, reales y acordes para que el Estado cumpla con sus obligaciones de indemnizar, para que la sociedad se conciba más segura de su situación jurídica por los abusos de autoridades, que de llegarse a materializar, contará con los medios para exigir la reparación integral de los desperfectos.

**3.-** Los argumentos diseñados para reformar a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, tendientes a adoptar el sistema Objetivo y Directo en materia de Responsabilidad Patrimonial Estatal, se propusieron con la única finalidad de poder obtener una indemnización integral en los juicios que sean procedentes e indemnizables, teniendo la expectativa de que estas serán idóneas, flexibles, efectivas, aplicables, pero sobre todo eficaces, bajo el criterio de responsabilidad real, de tal manera que se garantice justicia.

**4.-** Los planteamientos vertidos, hacen responsable Directo de los daños sufridos por la comisión de la tortura al propio Estado, toda vez que son las conductas desplegadas por los servidores públicos dependientes de una dependencia gubernamental, los que ocasionan desperfectos en el patrimonio del particular, siendo necesario que el Estado asuma su responsabilidad por los actos u omisiones que cometan sus dependientes, quienes en adelante deberán actuar con estricto apego a las normas Constitucionales y sobre todo con respeto a las garantías individuales, ya que de no ser así, pueden ser sancionados tanto en la jurisdicción penal como en la administrativa, con independencia de las demás instancias que sean procedentes.

**5.-** Por otra parte, debemos considerar que por ningún motivo debemos concebirnos como un Estado de Derecho, en el que constantemente se están expidiendo leyes que tratan de imprimir represión o temor a efecto de disminuir los índices de delincuencia, sino por el contrario, debemos idearnos como aquél Estado que hace cumplir sus leyes -ó al menos trata- respetando en todo momento las garantías individuales de los gobernados. Debemos enseñar a los particulares cuales y para qué sirven sus leyes, mismas que proporcionan derechos pero también obligaciones, para tratar de cumplir con las aspiraciones de tranquilidad, paz pública, bienestar común, igualdad, respeto propio y al de los demás. Porque aún cuando hasta el momento no existe entre nuestra sociedad una cultura de denuncia, se comienza a tomar conciencia de que la delincuencia daña a toda estructura social, a la familia y a todo individuo,

más aun cuando los delitos son cometidos por aquellos quienes deben proteger a la sociedad de la delincuencia. Posiblemente esta conciencia anuncia una posibilidad de frenar esta práctica, aunque la misma no pueda erradicarse por completo. Esperemos la plena realización de las propuestas planteadas, para hacer efectiva la aplicación del sistema, en donde los ciudadanos y el Estado, logren su correcto funcionamiento, para hacer realidad ese tan anhelado Estado de Derecho.

**6.-** El tema a discusión, y sobre todo la legislación aplicable, no puede permanecer como ayer, mañana como hoy, pero impensablemente siempre igual en el futuro. Mientras la tortura exista y no se erradique, deberá ser el Estado quien deba responder por los actos o hechos ilícitos de sus servidores públicos, como lo es el caso que nos ocupa, pero también lo será la sociedad de forma indirecta por no denunciar tales hechos o por desistir ante la mínima dificultad para hacer efectivo el pago de daños y perjuicios, debiendo denunciar no por lo que puedas obtener económicamente sino por tratar de mejorar el sistema nacional tanto jurídico como institucional. Gran parte de la interpretación y cumplimiento de esta ley será obligación y responsabilidad de los magistrados, quienes tendrán que emitir las reglas jurisprudenciales que disciplinen la materia, ante la tan genérica y poco precisa normatividad, lo que nos llevara a constituir un sistema completo y coherente que nos permitan superar la incertidumbre que esta Institución jurídica nos presenta.

**7.-** Debemos renovar la relación entre el Estado y la sociedad, en la que el primero responda en mayor medida por los daños y perjuicios que genera su actuación frente a los particulares, gran desafío si nos permiten señalarlo, toda vez que los medios masivos de comunicación y la sociedad en general aluden a la ineficacia de los servidores públicos, pero sobre todo a los daños que propician a los particulares cuando de impartición de justicia se habla. Pero también originara resultados positivos en el desarrollo de las actividades administrativas, pero también busca propiciar un cambio en la mentalidad y actitud de los servidores

públicos en relación con sus funciones, siendo estas más eficientes y de mayor calidad, en las que se concientice sobre el deber de salvaguardar en todo momento el bienestar físico y psicológico del particular al momento de investigar la comisión de delitos.

**8.-** Para desfortuna de todos los Mexicanos, aún en la actualidad por la falta de profesionalismo y capacidades aunado a la ausencia del reclutamiento selectivo, los elementos que ingresan a las diversas fuerzas policíacas encargadas de la investigación y persecución de los delitos, es que la tortura se da de forma clandestina, aún en los casos en que es comprobado fehacientemente la inocencia del inculpado por la comisión del ilícito. Conductas desplegadas en cárceles o separos, que en gran número de ocasiones el detenido confiesa haber cometido el delito que los torturadores pretenden confiese, declaraciones que claro está incidirá dentro del proceso penal.

**9.-** Sí la responsabilidad consiste en la obligación de indemnizar por los daños que se ha causado, como consecuencia del incumplimiento de una obligación o por la violación de un deber jurídico de no causar daño a nadie y él responsable está obligado a repararlo, también es extensible al servidor público que ha cometido el delito de tortura por haber incumplido su deber de respetar la integridad física y psicológica del individuo, al provocarle dolores y sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener información o una confesión, inclusive castigarla por un acto que haya cometido, sin embargo, esta obligación de indemnizar será de ahora en adelante a cargo del propio estado, por disposición de nuestra Constitución Federal y la ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

**10.-** Estas son las realidades legislativas actuales en materia de responsabilidad patrimonial Estatal que se han analizado, ahora corresponde a los abogados, a las partes litigantes, a los doctrinarios, tratar de buscar una interpretación normativa favorable a sus intereses, también indagaran y propondrán posibles soluciones a los problemas que

presenten ante los tribunales, sin embargo será en definitiva el juzgador quien interpretara la ley de la forma más adecuada, porque será este quien tiene la última palabra y decisión, debiendo hacerlo con estricto apego a la normatividad aplicable, aún ante el silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley, sin que autorice a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia, tal y como lo dispone el artículo 18 del Código Civil Federal de aplicación supletoria a las leyes de referencia.

**11.-** De forma muy similar que Francia, - sólo que un siglo más tarde -, el Estado Mexicano separa de la jurisdicción Civil, la Responsabilidad Patrimonial del Estado, para conceder a la Jurisdicción Administrativa competencia para conocer y resolver sobre las indemnizaciones integrales a que se generen como consecuencia de su actividad administrativa irregular, con lo que se pretende establecer un equilibrio entre los intereses del Estado y el de los particulares afectados. Con ello, la Teoría de la Culpa que predomina en materia Civil, deja de ser el fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado, dando paso a la Teoría de la “Lesión Antijurídica”, en la que se erradica cualquier elemento subjetivo, por ser el daño en sí mismo lo antijurídico e indemnizable.

**12.-** No debe perderse de vista que el Estado - al menos en teoría - cuenta con los medios económicos, técnicos y de personal para cumplir con sus muchas funciones y para actuar de forma rápida y eficaz.

## BIBLIOGRAFÍA.

### Libros.

- ❖ AMUCHATEGUI REQUENA I. Griselda, Derecho Penal, 3ª edición, Oxford, México, 2005.
- ❖ AVENDAÑO LÓPEZ Raúl Eduardo, Comentarios a las Garantías Individuales, SISTA, México, 1991.
- ❖ BÉJAR Rivera Luis José. Curso de derecho administrativo. Oxford, México 2007.
- ❖ BEJARANO Sánchez Manuel. Obligaciones Civiles. 5ª edición, edit. Oxford, México 1999.
- ❖ CONTRERAS CASTELLANOS Julio César, Las Garantías Individuales en México, Porrúa, México, 2006.
- ❖ COVIÁN ANDRADE Miguel, El Distrito Federal en el Sistema Constitucional Mexicano, 2ª edición, Editorial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal IV Legislatura, México, 2004.
- ❖ DE LA BARREDA SOLÓRZANO Luís, Justicia Penal y Derechos Humanos, segunda edición, Porrúa, México, 1998.
- ❖ DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto, El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, 4ª edición, Porrúa, México 2001.
- ❖ GABINO Fraga, Derecho Administrativo, 23ra edición, Porrúa, México 1984.
- ❖ GUERRERO Omar, El funcionario, el diplomático y el juez. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1998.
- ❖ HERNÁNDEZ APARICIO Francisco, La Tortura y los Derechos del Detenido, Porrúa, México, 2006.
- ❖ HERRERA PÉREZ Alberto, Delitos Cometidos por Servidores Públicos, Porrúa, México, 2005
- ❖ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. La Responsabilidad Patrimonial del Estado, México, 2000.

- ❖ ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL Olga, El artículo 22 Constitucional y las penas en el Estado de Derecho, UNAM, México, 2007.
- ❖ JUÁREZ MEJÍA Godolfino Humberto, "Elementos para una teoría de la responsabilidad pública. Porrúa, México, 2008.
- ❖ KOBETS YACOV, Reparación del Daño Moral, Porrúa, México, 2007.
- ❖ LÓPEZ-REY y ARROJO, Manual, Criminología, t. II ( Criminalidad de la política criminal ), Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1978
- ❖ LLANOS Fuentes Carlos, El empresario, McGraw-Hill, México, 1991.
- ❖ MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos. La Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano, Porrúa, México, 2004.
- ❖ MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos. et al., La Responsabilidad Patrimonial del Estado, Porrúa e ITAM, México, 2004.
- ❖ MARTÍNEZ Alfaro Joaquín. Teoría de las Obligaciones. 6ª edición. Porrúa, 1999.
- ❖ Martínez Morales Rafael I. Derecho Administrativo 3er. Y 4to curso, 4ª edición, Oxford, México 2005.
- ❖ MARTÍNEZ MORALES Rafael I., Derecho Administrativo 1er y 2º curso, quinta edición, Oxford, México, 2005.
- ❖ MOGUEL CABALLERO Manuel, La Responsabilidad Patrimonial del Estado, Porrúa, México, 2006.
- ❖ OSORIO NIETO César Augusto, Delitos Federales, Quinta Edición, Porrúa, México, 2001.
- ❖ Quintanilla García Miguel Ángel. Derecho De Las Obligaciones, 4ª edición, Edit. Cárdenas Editor Distribuidor, México 2000.
- ❖ ROJINA VILLEGAS, Compendio de derecho civil, Tomo III, Porrúa, México, 1984.
- ❖ Roldán Xopa José. Derecho Administrativo. Oxford, México 2008.

- ❖ SÁNCHEZ Gómez Narciso. Primer curso de derecho administrativo, 2ª edición, Porrúa, México 2000.
- ❖ SANROMÁN ARANDA Roberto, Derecho de las Obligaciones, 2ª edición, McGraw-Hill, México, 2002.
- ❖ TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, Recursos Administrativos, Juicio Contenciosos Administrativo y Responsabilidad Patrimonial del Estado y de los Servidores Públicos, T. III., México, 2006.

### **Diccionarios.**

- Diccionario de Derecho, DE PINA Vara Rafael, 24ª edición, Porrúa, México 1997.
- Diccionario de la Lengua Española, Real academia Española, 21ª. Ed. Espasa-Calpe, Madrid, t. II.
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Décima Segunda edición, Porrúa, México, 1998.

### **Legislación Mexicana. (vigentes en el 2010).**

- ✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ✓ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- ✓ Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- ✓ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- ✓ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- ✓ Código Civil Federal.
- ✓ Código Penal Federal.

### **Legislación extranjera.**

- Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común del Estado Español.

- Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado Español.

### **Instrumentos Internacionales.**

- ◆ Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de Agosto de 1789
- ◆ Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.
- ◆ Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 3452 (XXX), del 9 de diciembre de 1975.
- ◆ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984 .
- ◆ Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, suscrita en Cartagena de Indias, Colombia, el 9 de diciembre de 1985.

### **Otros.**

- Ⓜ Iniciativa de los Ciudadanos Senadores, que contiene el proyecto de decreto que reforma la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y el Código Federal de Procedimientos Penales, formulado el 12 de octubre de 2006.