



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.

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**“LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
EN MÉXICO”**

T E S I S P R O F E S I O N A L
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HÉCTOR DÍAZ HERNÁNDEZ

ASESOR

DR. CARLOS ARELLANO GARCÍA

C.D. UNIVERSITARIA D.F.

2010



A mis amados padres, origen de mi
vida y desarrollo de mi ser;

A mis entrañables hermanos,
compañeros indefectibles por la senda
de la vida;

A mis familiares y amigos, que con su
lealtad y confianza me acompañan en
cada experiencia;

A mis instruidos profesores, quienes
sembraron en mí la semilla del
conocimiento;

A mi Universidad, lugar donde se
gestan los sueños de mi Nación.

ÍNDICE

ÍNDICE	VII
INTRODUCCIÓN	XVI
CAPÍTULO I.....	2
ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	2
1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.....	2
A. Dificultades de la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado.....	2
B. Evolución hasta la Edad Media.	3
C. Evolución a partir de la Revolución Francesa.	5
D. Sistematización de la evolución histórica.	6
a. Irresponsabilidad patrimonial del Estado.....	8
b. Responsabilidad indirecta de la Administración Pública en virtud del principio de la culpa.	10
c. Responsabilidad directa por culpa y responsabilidad objetiva.....	11
2. DISPOSICIONES JURÍDICAS ANTERIORES A LA REVOLUCIÓN MEXICANA.	14
3.- DISPOSICIONES JURÍDICAS POSTERIORES A LA CONSTITUCIÓN DE 1917.	16
A. Ley de Reclamaciones.	16
B. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la Republica en Materia Federal de 1928.	17
C. Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.	22
D. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	23
E. La reforma constitucional de al segundo párrafo del artículo 113.	25
a. Las propuestas legislativas.....	25
c. La aprobación y publicación.	28
F. Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	30
CAPÍTULO II.....	34
CONCEPTO, FUNDAMENTO, NATURALEZA JURÍDICA Y CLASIFICACIÓN.....	34
1.- EL ESTADO.....	34

A. Concepto de Estado.	34
B. Personalidad jurídica del Estado.	35
C. Personalidad jurídica de la administración.	36
2.- LA RESPONSABILIDAD.	37
A. Origen etimológico.	37
B. Concepto.	37
C. Evolución del concepto de responsabilidad.	38
D. Elementos.	39
E. Tipos de responsabilidad.	40
3. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	43
A. Denominación.	43
B. Etimología y significación gramatical.	45
C. Conceptos doctrinales.	45
D. Concepto legislativo.	47
E. Concepto jurisprudencial.	47
F. Concepto que se propone.	48
G. Elementos del concepto propuesto.	48
4.- FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ...	48
A. Teorías que justifican la responsabilidad estatal considerando el objeto dañado.	49
B. Teorías que justifican la responsabilidad estatal por la imputación de la actividad.	49
C. Teorías que justifican la responsabilidad estatal por el tipo de actividad.	50
a. Teorías que justifican la responsabilidad estatal por actividad lícita.	51
b. Teorías que justifican la responsabilidad estatal por su actividad ilícita.	55
D. Opinión Personal.	57
5. NATURALEZA JURÍDICA.	58
A. La responsabilidad patrimonial del Estado como principio de derecho.	58
B. La responsabilidad patrimonial del Estado como garantía constitucional.	59
C. Opinión personal.	60
6. CLASIFICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. 63	
A. Por la anterior existencia de un vínculo obligacional.	65
a. Contractual.	65
b. Extracontractual.	65

c. Puntos de conexión.....	66
d. Coexistencia de la responsabilidad contractual y extracontractual.....	66
B. Por el tipo de daño.....	66
C. Por la participación.....	67
D. Responsabilidad culposa (falla de servicio) y responsabilidad objetiva.....	68
a. Responsabilidad subjetiva.....	68
b. Responsabilidad por funcionamiento normal.....	69
E. Por la actividad material.....	70
F. Por la actividad formal.....	71
G. Por la legalidad del acto.....	71
a. Lícito.....	71
b. Ilícito.....	72
H. Por la conducta.....	73
a. Acción.....	73
b. Omisión.....	73
i) Concepto.....	73
ii) Naturaleza.....	74
iii) Requisitos.....	74
iv. La omisión contractual, extracontractual y en la declaración unilateral de la voluntad.....	76
I. Por la exigibilidad.....	77
CAPÍTULO III.....	79
RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE EN EL DERECHO MEXICANO.....	79
1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	79
A. El artículo 113 Constitucional.....	79
B. Artículos constitucionales que se vinculan al tema de la responsabilidad patrimonial... 80	80
2.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.....	83
A. Contenido.....	83
B. Objeto.....	83
C. Supletoriedad.....	84
D. Ámbito de aplicación.....	86
E. Reformas.....	88

3.- LEYES QUE CONTIENEN UN REGIMEN ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.....	89
A. Ley de expropiación.....	89
B. Ley del Sistema de Administración Tributaria.	90
C. Ley de Aviación Civil.	91
D. Ley Aduanera.	92
E. Ley del Servicio Postal Mexicano.	92
F. Ley General de Vida Silvestre.	93
G. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.	93
H. Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo de petróleo.	94
4. LEYES QUE TIENEN UNA CONEXIÓN CON EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.	94
A. Ley Federal del Procedimiento Administrativo.	94
B.- Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.	94
C.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	97
D. Ley de Egresos de la Federación.....	97
E. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.....	98
F. Código Fiscal de la Federación.	98
G. Código Civil Federal.....	99
H. Ley General del Bienes Nacionales.	99
I. Ley Federal del Trabajo.	99
5. LEYES LOCALES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.	99
A. Facultad de las legislaturas locales para dictar leyes en el tema.....	99
B. Estado actual de la legislación de responsabilidad patrimonial en las entidades federativas.....	100
CAPÍTULO IV.	103
ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.....	103
1. EL CARÁCTER OBJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.....	103
A. El origen del problema. Análisis del proceso legislativo con el que se incorporó la responsabilidad patrimonial en el régimen nacional.	105
a. La propuesta académica del Dr. Álvaro Estrada	105
B. Las propuestas legislativas.....	106
C. Dictámenes de las Comisiones en la Cámara de Diputados y en la de Senadores. ..	107

D. Comparación de las posturas en el proceso legislativo respecto al carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial.....	108
E. En carácter objetivo en la interpretación judicial.	109
a. La acción de inconstitucionalidad 4/2004.	109
b. Punto de vista personal respecto a la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al carácter objetivo.....	112
F. Tipo de responsabilidad que establece la Constitución.....	113
G. El carácter objetivo en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. ...	114
H. El carácter objetivo en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.....	117
I. Opinión personal respecto al carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial en México.....	118
2. REQUISITOS PARA QUE SE CONFIGURE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL.	
.....	119
A. Identificación de los presupuestos.....	119
a. En la legislación.....	119
b. En la actividad judicial.	119
c. En la doctrina.....	120
d. Opinión personal.	122
B. Actividad administrativa.....	122
C. Imputabilidad.....	123
D. Daño o perjuicio causado.....	124
E. No obligación jurídica de soportar el daño.	125
F. Relación de causalidad.	126
G. La no existencia de excluyentes de responsabilidad.	126
3. EXCLUYENTES DE RESPONSABILIDAD.....	127
A. Crítica del sistema en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	127
B. Participación de terceros.	128
C. Caso fortuito y fuerza mayor.	129
D. No consecuencia de la actividad administrativa irregular.....	130
E. Estado de ciencia y arte.	130
F. Interrupción del nexo causal por el solicitante.	131
4. LA INDEMNIZACIÓN.	132
A. La reparación y la restitución en México.	132

B. Concepto.	133
C. Modalidades.	134
D. Monto.....	135
a. Daño material.	135
b. Daño personal.	135
c. Daño moral.	136
d. Muerte de la víctima.	138
E. Pago.	139
a. Características.....	139
F. La indemnización en caso de concurrencia.....	141
5. EL CONTRATO DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS ENTES PÚBLICOS.	141
A. Legislación aplicable.....	141
B. Concepto.	143
C. La naturaleza jurídica del contrato.	144
D. El contrato de seguro para los concesionarios.....	145
E. Seguros de cobertura parcial.....	146
6. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	146
A. Los derechos humanos en el texto original de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	146
B. Modificaciones a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en materia de Derechos Humanos.	147
C. Texto actual de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en lo referente a los Derechos Humanos.	149
CAPÍTULO V 152	
LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. 152	
1. GENERALIDADES..... 152	
A. Procedimientos en el tema de responsabilidad patrimonial.	152
B. Principios que rigen los procedimientos.	153
a. Exclusividad.....	153
b. Instancia de parte.	155

c. La anulación del acto no presupone la indemnización.	156
d. La carga de la prueba le pertenece en principio al particular.	158
2. LA DOBLE COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN EL TEXTO ORIGINAL DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	160
A. La redacción original de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. .	160
B. La problemática por la doble competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	161
C. La reforma a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	163
3. EL PROCEDIMIENTO ANTE LA AUTORIDAD.	163
A. Legislación aplicable.....	163
B. Competencia.....	164
C. Naturaleza del procedimiento.....	164
D. Escrito inicial de demanda.....	165
E. Elementos por probar.	166
a. Prueba del daño antijurídico.	167
b. Prueba del nexo causal.	168
c. Imputabilidad.	169
d. Prueba en el daño moral.	170
F. Sujetos.....	171
G. Resolución de la autoridad administrativa.....	172
H. Impugnación vía administrativa ante la autoridad.	172
I. La transacción como medio autocompositivo.	172
4. EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	174
A. Legislación aplicable.....	174
B. Competencia.....	175
C. Objeto del procedimiento.....	175
D. Sujetos.....	176
E. Procedencia.....	176
F. Resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	177
G. Incidente de indemnización de daños y perjuicios.....	178

I. Impugnación de la resolución ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	179
a. Por el particular.	179
b. Por la autoridad.	180
5. EL DERECHO DE REPETIR.	181
A. Legislación aplicable.	181
B. Facultad de la autoridad.	181
C. Prescripción del derecho de repetir.	182
D. Procedencia.	183
E. Impugnación de la resolución de la autoridad en el procedimiento disciplinario.	185
F. Cobro del monto adeudado y su adición a la partida presupuestal.	186
6. CRÍTICA A TEMAS ADJETIVOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	187
A. La garantía de audiencia del funcionario público.	187
B. La transacción.	188
7. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES.	189
A. Procedimientos en los regímenes especiales de responsabilidad patrimonial.	189
a. El procedimiento especial de responsabilidad patrimonial en la Ley del Sistema de Administración Tributaria.	190
CAPÍTULO VI	193
JURISPRUDENCIA DE TRIBUNALES FEDERALES	193
1.- IMPORTANCIA DE LA JURISPRUDENCIA EN EL TEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	193
2.- LA JURISPRUDENCIA APLICABLE A LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	194
A. La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.	194
a. Fundamento legal.	194
b. Sistemas de formación de jurisprudencia.	194
c. Obligatoriedad.	195
B. La jurisprudencia de los Tribunales Administrativos.	196
a. Fundamento Legal.	196
b. Sistemas de formación de la jurisprudencia.	196
i. Los precedentes.	196

ii. Formación de jurisprudencia.	197
iii. Obligatoriedad de la jurisprudencia.	198
3. JURISPRUDENCIA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	198
A. Jurisprudencia del Pleno la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	198
B. Jurisprudencia de Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	207
5.- ANEXOS JURISPRUDENCIALES.	214
A. Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	214
B. Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	215
C. Jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	215
CONCLUSIONES	217
ANEXO 1.	220
ANEXO 2.	222
ANEXO 3.	225
BIBLIOGRAFÍA.	233

INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de infantes que perdieron la vida de forma catastrófica en la guardería ABC; de miles de muertas en Ciudad Juárez; de inmigrantes acribillados; de un gran número de afectados por las inundaciones causadas en gran parte por la falta de un servicio adecuado de drenaje; de civiles muertos y propiedades afectadas en el uso inútil de la fuerza para combatir el narcotráfico; de un organismo estatal que es incapaz de mantener con luz al país; de carreteras que no sirven y que causan daños en los automóviles, hablar de un Estado responsable, adquiere más sentido.

Encontrar un vínculo ideal entre el mundo deontológico y el ontológico es la función que, toda investigación debe buscar. Con todos los recientes acontecimientos, he notado que el ciudadano mexicano se siente indefenso ante los daños que, el Estado con todo su poder –cuando usa la fuerza- o toda su desidia o incapacidad – cuando omite actuar- causa un perjuicio al particular. Es por ello que, considerando esta realidad, decidí hacer una investigación en materia de responsabilidad del Estado.

El presente estudio esta dividido en seis capítulos y cuenta con tres anexos. El capítulo primero, es el marco histórico por lo que contiene antecedentes internacionales y nacionales así como datos históricos relevantes en el tema.

El capítulo segundo es el marco conceptual y esta enfocado a señalar la terminología relacionada con nuestra materia, de esta forma se analiza el significado de Estado, responsabilidad y patrimonio para más adelante, entrar al estudio del concepto de responsabilidad patrimonial del Estado. Asimismo, se estudian las teorías que fundamentan la obligación del Gobierno de pagar los desperfectos que causen sus funcionarios.

El marco legislativo se encuentra en el capítulo tercero donde estudiamos las fuentes formales que regulan nuestra asignatura. Las diferentes leyes que guardan una conexión con la responsabilidad estatal, serán estudiadas con base a dos criterios: el jerárquico y el de su aplicación espacial. Es por ello que, es examinada en primer momento la Constitución Política con especial referencia el artículo 113 segundo

párrafo, para posteriormente entrar al contenido de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y seguir con otras legislaciones de aplicación supletoria y de relevancia para la materia. Concluiremos este apartado, al hacer referencia a la facultad de las legislaturas de las entidades federativas para expedir leyes de la materia.

En el capítulo cuarto se abordan los elementos del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado. Antes de entrar al análisis de cada uno de ellos, nosotros consideramos conveniente estudiar el carácter objetivo de la responsabilidad estatal, característica que se encuentra señalada en nuestro máximo ordenamiento jurídico. Una vez concluido lo anterior, hacemos referencia a los requisitos para que proceda o se configure la obligación del Estado de pagar a los particulares que fueron afectados. De la misma forma, estudiamos la indemnización. Además, consideramos oportuno agregar aquí, la disertación en torno al contrato de seguro de responsabilidad estatal y la relación que existe entre, nuestra investigación y los derechos humanos.

El derecho adjetivo es el tema que incumbe el capítulo sexto. Con el análisis de las disposiciones jurídicas aplicables y las decisiones judiciales emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Poder Judicial de la Federación, especialmente aquellas sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Federación hacemos de este apartado, una verdadera herramienta actualizada para quien decida reclamar al Estado con motivo de su actuación dañosa.

En nuestro último capítulo, el sexto, estudiamos la jurisprudencia emitida por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que tienen un vínculo con nuestra investigación.

Los anexos que forman parte de esta tesis son los siguientes: el primero aborda el estado actual de las legislaciones en materia de responsabilidad patrimonial en las entidades federativas; el segundo contiene las tesis jurisprudenciales y aisladas emitidas por los Tribunales que conforman el Poder Judicial de la Federación y; el tercero, comprende aquellas decisiones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que tienen una vinculación con nuestro objeto de estudio.

La bibliografía utilizada en el tema, es principalmente hemerográfica porque, la institución que examinamos, es de reciente incorporación y por lo tanto, no hay, hasta el momento, una basta colección de libros. Así también, utilizamos fuentes de derecho comparado, con la aclaración de que sólo tomamos de ellas, aquellos elementos que consideramos, son compatibles con nuestro sistema jurídico. Las decisiones judiciales y los diccionarios especializados, también son de apoyo en nuestra investigación.

Ciudad Universitaria, México, Distrito Federal, 2010.

EL REY NO SE PUEDE EQUIVOCAR.

PROVERBIO INGLÉS.

CAPÍTULO I.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. A. Dificultades de la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado. B. Evolución hasta la edad media. C. Evolución a partir de la Revolución Francesa. D. Sistematización de la evolución histórica. a. Irresponsabilidad patrimonial del Estado. b. Responsabilidad indirecta de la Administración Pública en virtud del principio de la culpa. c. Responsabilidad directa por culpa y responsabilidad objetiva. 2. DISPOSICIONES JURÍDICAS ANTERIORES A LA REVOLUCIÓN MEXICANA. 3.- DISPOSICIONES JURÍDICAS POSTERIORES A LA CONSTITUCIÓN DE 1917. A. Ley de Reclamaciones. B. Código Civil Federal de 1928. C. Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal. D. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. E. La reforma constitucional de 2002. a. Las propuestas legislativas. b. Los Dictámenes de las Comisiones. c. La aprobación y publicación. F. Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

A. Dificultades de la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado.

La evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado, ha sido un proceso complejo que inició con la etapa de la irresponsabilidad absoluta del Estado hasta conquistar los estadios más elevados, como la responsabilidad objetiva del Estado y de sus funcionarios públicos. Pero esta batalla no fue fácil, se tuvo que lidiar con factores ideológicos y políticos, como lo fueron¹:

1.- La idea de que la responsabilidad emanaba del acto del representante y no del ente. Los hechos realizados por los funcionarios contra lo que dispone la ley no podían ser considerados como hechos del Estado sino que deben ser atribuidos personalmente a aquellos servidores como si hubieran actuado a nombre propio.

2.- La concepción de la soberanía del Estado. Dado que el Estado soberano representa el derecho organizado no puede aparecer como violador de ese mismo derecho

3.- La afirmación de que los actos lícitos del jefe supremo de la administración y de sus ministros sólo pueden generar responsabilidad política.

¹ ORTIZ-ORTIZ, Rafael, "Introducción a la Teoría de la Responsabilidad del Estado", *Revista Tachirensis de Derecho*, San Cristóbal, Estado Táchira, Venezuela, No. 15, Enero-Diciembre, 2003. pp.126 y 127.

La responsabilidad del Estado ha evolucionado por las vías legislativa y jurisprudencial, esto es, a través de la implementación en los ordenamientos jurídicos de disposiciones normativas que hacen responsable al Estado y por las decisiones judiciales con las que se asentaron los precedentes para que los particulares tuvieran la posibilidad de exigir una indemnización.

Por ejemplo, el origen de la responsabilidad patrimonial de la administración en Argentina, Francia, Italia y Alemania, es de origen esencialmente judicial². La falta de normas constitucionales o de cuerpos legislativos especiales no constituyó un límite para proteger a los gobernados y se reconoció, el derecho de indemnizar a quienes sufrieron un desperfecto, por el contenido de los artículos que protegen a la propiedad.

B. Evolución hasta la Edad Media.

En Grecia, el soberano disponía libremente de la persona y bienes de los habitantes y no era responsable de sus actos sino ante la divinidad de la cual se consideraba él emanación. En Roma, lo más importante para nuestro estudio, es el ordenamiento normativo contenido en la compilación de leyes y jurisprudencia romanas realizada en el siglo VI de nuestra era por Justiniano en un cuerpo legislativo más tarde denominado *Corpus Iuris Civilis*, integrado por el *Codex Iustinianus*, una recopilación de las constituciones imperiales, el Digesto o Pandectas, que contiene el ordenamiento de la jurisprudencia romana, Las Institutas, obra en la que se exponen los principios básicos del derecho citado por el príncipe legislador, y Las Novelas (*Novellae Constitutiones*) que fueron las nuevas constituciones dictadas por Justiniano al término de su labor compilatoria entre los años 529 a 565.³

La primera manifestación que aparece de la cuestión que venimos tratando es la de la total y absoluta irresponsabilidad del Estado, como institución política, y la de sus representantes, basada en principios sobre los cuales se sustentaban las monarquías absolutas, en donde se concentraba en la persona del monarca todos los poderes sin

² PERRINO, Pablo Esteban, "La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública por actividad ilícita", *Documentación Administrativa*, Madrid, España, Nos. 269-270, Mayo-Diciembre, 2004, p. 56.

³ VAZQUEZ ADOLFO, Roberto, *Responsabilidad Aquiliana del Estado y sus Funcionarios*, 2da edición, Buenos Aires, Ed. La Ley. 2001, p. 37 y ss.

posibilidad jurídica alguna que permitiera al habitante reclamar a favor de su persona o bienes cuando éstos fueren perjudicados, salvo la dispensa de una gracia del príncipe, pero ello siempre sujeto a su omnímoda voluntad.

Bajo el imperio, la situación ofreció algunas alternativas de detalle, como el hecho de que se concebía la existencia de dos patrimonios: el erario o bienes del emperador, y el fisco o bienes particulares, los cuales, en conjunto, eran mantenidos con los impuestos y se utilizaban, asimismo, para el sostenimiento de los servicios públicos.

Más tarde, al dejar de ser el emperador el primer magistrado para identificarse con el propio Estado romano, la distinción entre ambos patrimonios desapareció, ampliándose, a toda la gestión gubernativa, la irresponsabilidad del Estado y de su órgano representativo, que no se extendía a los funcionarios públicos quienes quedaron sujetos a un régimen diferente.

En el Digesto, en un texto de Juliano, se reconoce a los particulares acción contra el edil cuando éste no hubiere procedido con derecho. Es decir, que los magistrados tenían una doble responsabilidad: una con el pueblo, desde el punto de vista político, y otra con aquellos ciudadanos a quienes les ocasiona un daño en razón del ejercicio de sus funciones.

En la Edad Media nada se avanzó en la problemática evolutiva, más al contrario ni siquiera se estudió ampliamente el principio científico de un Estado responsable, su propia desintegración en regiones feudales, donde la soberanía estaba incorporada a la posesión de la tierra, y el señor feudal era, asimismo, dueño de la vida y hacienda de los habitantes. La existencia de los tribunales no representaba ninguna garantía y se destacaban por sus procedimientos bárbaros y la inmunidad de sus integrantes.

Durante el desarrollo de la Edad Media, y no obstante que el progreso de la sociedad industrial se aceleraba y en lo cultural se empezaba a salir de retraso cultural por la opresión religiosa de los siglos anteriores, se fue acentuando el concepto de la irresponsabilidad, ello inferido, entre otros factores, por la necesidad de ir consolidando el poder del Rey después de la larga lucha mantenida. Este sistema conduce al

defectuoso criterio por el cual se sostiene que el Estado es irresponsable; luego se encuentra fuera de las normas jurídicas que él, obedeciendo a sus propias finalidades, debe asegurar y amparar.

C. Evolución a partir de la Revolución Francesa.

En los siglos XVII y XVIII aparece la era del racionalismo y constituye, el periodo de esplendor de los grandes sistemas del derecho natural. En esta etapa se gestan las primeras reflexiones en torno a un Estado responsable.

El primer antecedente que encontramos es la misma Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, donde aparece el principio de la soberanía popular, el cual reemplazaba al de la soberanía de origen divino, imperante en las épocas anteriores.

La exaltación de los derechos personales en este documento, no conduciría por sí mismo, a un reconocimiento amplio de la responsabilidad del Estado por los daños causados a los ciudadanos en el ejercicio de las funciones públicas, limitándose el derecho a la reparación solamente cuando el perjuicio fuera imputable a un ejercicio ilegítimo del poder público o al cumplimiento defectuoso de un servicio a su cargo.

La responsabilidad del Estado por actos ilícitos estuvo regida por el artículo 13 de la Declaración de los Derechos de 1790, en la que se establecía que “unos ciudadanos no deben sufrir más que otros las cargas impuestas en interés de todos”, en este precepto se establece el principio según el cual las necesidades de la vida en sociedad y la existencia misma del Estado imponen a todos los ciudadanos, para que gocen de su organización y de sus servicios, la obligación de soportar sin indemnización, salvo que el legislador haya decidido otra cosa, todas las consecuencias perjudiciales derivadas del ejercicio legal y regular del poder público y del funcionamiento normal de los servicios de interés general.

En Francia la cuestión estuvo regida, hasta 1870, por la constitución del año VIII (1799 de nuestro calendario) que establecía: “Los agentes del gobierno, fuera de los ministros, no pueden ser perseguidos por hechos relativos a sus funciones sino en

virtud de una decisión del Consejo de Estado. En este caso la acción tiene lugar ante los tribunales ordinarios.” En Francia, la obra del Consejo de Estado elaboró una extensa aplicación de la responsabilidad estatal.

Después de arduas discusiones, se llegó a admitir la responsabilidad del gobierno siempre que una ley así lo estableciera o, dicho en otras palabras, siempre que el mismo Estado, mediante una disposición expresa, se despojara espontáneamente de sus inmunidades para responder frente a los particulares.

D. Sistematización de la evolución histórica.

De acuerdo con los antecedentes antes mencionados, algunos doctrinarios sistematizaron la evolución de la responsabilidad gubernamental. Sin embargo, el criterio que han seguido los diferentes autores en la materia no ha sido uniforme.

El tratadista argentino Rafael Bielsa⁴, al tratar el tema, propone adoptar tres fases por las que pasó esta institución:

- a) El damnificado no tiene recurso jurídico, ni contra el poder público ni contra los agentes de éste; en consecuencia, debe soportar el daño por ellos causado.
- b) El damnificado por un acto perjudicial, arbitrario o ilegal de un funcionario público, puede ejercer acción legal contra éste con el fin del reclamarle la indemnización correspondiente.
- c) El damnificado por un acto de poder público tiene acción directa contra el Estado debiendo este indemnizarle, el patrimonio fiscal sea del Estado Federal, de la Provincia o de la Comuna.

María Graciela Reiriz⁵, abandonó el criterio jurídico y siguió uno más sociológico, ella plantea la existencia de cinco etapas evolutivas:

⁴ BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1957, p. 45

⁵ REIRIZ, María Graciela, “Responsabilidad del Estado”, *Derecho Administrativo, Hoy*, Jornadas presididas por el profesor Dr. Miguel S. Merienhoff, Buenos Aires, Editorial Ciencias de la Administración, 1996, p. 4.

- a) Época primitiva: Va desde los orígenes de la humanidad hasta Roma, en la cual las nociones jurídicas no permitían comprender la existencia de perjuicios derivados de la actividad estatal.
- b) Época teológica: A partir de la Edad Media hasta el siglo X, donde al prevalecer una concepción político-religiosa, que según Duguit parte de las posiciones del origen divino sobrenatural y del origen divino providencial de la soberanía, relega un segundo plano los planteamientos jurídicos sobre la responsabilidad del Estado y de los funcionarios.
- c) Época Estatista: Rompe con el paradigma de las doctrinas teológicas en el siglo XVIII, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la irresponsabilidad sustentada en el principio del derecho divino monárquico es sustituida por la irresponsabilidad del Estado fundada en la soberanía popular que, según Rousseau, no tiene ni puede tener interés contrario entre la voluntad general y los particulares.
- d) Época de Indecisión: Sigue rigiendo la irresponsabilidad del Estado y se va consagrando la responsabilidad de los funcionarios en caso de culpa grave o de dolo.
- e) Época Intermedia: Coincide con la etapa evolutiva en la que el Estado es responsable por los daños que cause con su actuar, pero sólo en las ocasiones que la ley así lo permite.

El Dr. Héctor Fix-Fierro⁶, escribe que, la aceptación del principio de la responsabilidad del Estado fue el resultado de una larga evolución que puede dividirse en cuatro amplias etapas:

- a) La primera, que abarca varios siglos, puede calificarse como de *irresponsabilidad patrimonial del Estado*, que comprende el derecho romano clásico y la Edad Media que no concebían la posibilidad de que el Estado estuviese obligado a compensar los daños causados por su actividad,
- b) La siguiente fase se caracteriza por el predominio de la responsabilidad *indirecta* de la Administración Pública, en virtud del principio de la *culpa*,

⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El juicio político y la responsabilidad patrimonial del Estado en el ordenamiento mexicano" *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, D. F., No. 3, Enero-Junio, 2005, p. 75.

c) A partir de la evolución de la notable jurisprudencia del Consejo del Estado francés en las últimas décadas del siglo XIX, se impuso de manera paulatina en la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, el concepto de la responsabilidad primeramente *directa*, sin abandonar totalmente el principio de la culpa, para posteriormente, transformarse en *objetiva*, por conducto de las doctrinas *orgánica* y posteriormente del *riesgo*.

d) Finalmente, la etapa de la *responsabilidad internacional* de los Estados por la conducta de sus agentes, especialmente en cuanto a la violación de los derechos humanos consagrados en los instrumentos de carácter internacional, los que también establecen algunos supuestos de reparación interna.

Seguiremos en adelante, con el modelo propuesto por el Dr. Fix Fierro, por considerar que se trata de un criterio que abarca la complejidad de factores que intervinieron en el desarrollo de la evolución de la responsabilidad del Estado. Dejaremos fuera, sin embargo, el último estadio que menciona dicho autor, el de la responsabilidad internacional del Estado, por exceder los límites de estudio que nos planteamos en la presente investigación.

a. Irresponsabilidad patrimonial del Estado.

La no obligación jurídica del Estado a responder, encuentra su fundamento histórico en los regímenes monárquicos de Europa Occidental cuya herencia determinaría el devenir de nuestro sistema y que se mantendría vigente a lo largo de varios siglos. La idea del Estado soberano e individualista, se hacía palpable en la concepción de que éste era capaz de imponer a los particulares sus reglas, sus decisiones, sus abusos, sin necesidad de responder ante los particulares. Debido a la relación de supraordenación del ente estatal sobre el gobernado, aquél no tenía el deber jurídico de atender a las quejas de los súbditos, si lo hacía “era en forma graciosa y siempre en su propia voluntad.”⁷

La doctrina denomina a la etapa de irreponsabilidad del Estado, al larguísimo periodo de la historia anterior al siglo XIX, en el cual no se concebía la posibilidad de

⁷ RAMOS ESPINOSA, Ignacio, “Responsabilidad Patrimonial del Estado”, *Justicia Fiscal y Administrativa*, México, D. F., 4a. Época, No. 5, Julio, 2007, p. 243.

que el gobierno pudiera ser responsable por los daños y perjuicios que se causara a los administrados.⁸ Aquí, el ente estatal no era responsable por los daños que a los particulares se causare. El origen de esta doctrina estaba en la idea que, el soberano establecía el derecho pero no estaba sujeto a él.

La caracterización del presente estadio, la podemos hacer a través de algunas expresiones que son muy descriptivas de las ideas imperantes. La primera de ellas es la frase medieval “The King can no do wrong” (El rey no se puede equivocar). El Papa Gelasio I, es considerado generalmente como el primer clérigo que estableció la inmunidad soberana como un principio político, como un medio para proteger el Sumo Pontífice y la Santa Sede de los ensayos y las persecuciones y también para construir alianzas políticas con los reyes y emperadores. En la carta dirigida al Emperador Anastasio I acerca de la superioridad espiritual sobre el poder temporal, el Papa escribió:

“Hay dos poderes, augustísimo emperador, por los que esá regido el mundo: la sagrada autoridad pontificia y el poder regio. De ellos, el primero es mucho más importante, ya que ha de rendir cuentas incluso de los reyes y de los hombres ante el tribunal Divino. Pues ya sabes, clemente hijo nuestro, que aunque ocupas el lugar de más alta dignidad sobre la raza humana, así y todo debes someterte fielmente a aquellos que tienen a su cargo las cosas divinas y defenderlos con objeto de lograr tu salvación. Sabes que en lo que concierne a la recepción y reverente administración de los sacramentos, debes obedecer a la autoridad eclesiástica. [...] Así pues, en tales materias, has de someterte al juicio eclesiástico, en lugar de tratar de someterlo a tu propia voluntad.”⁹

Jean Bodin, dejó plasmado en su libro publicado en 1608 “n'est limité ni en puissance ni en charge à un certain temps”¹⁰ (la soberanía no está limitada ni en poder ni en cargas), enunciado con el cuál confirmaba el criterio que la teoría política sostuvo al afirmar que el Estado no debía responder por sus actos.

Más recientemente encontramos el fallo de Lafarriére, el cual proclama poco antes de iniciar el siglo XX, que “lo propio de la soberanía es imponerse sin

⁸ CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, México, D.F., Editorial Porrúa, 2000, p. 52.

⁹ GONZÁLEZ DEL VALLE, José, *Derecho Eclesiástico Español*, Madrid, España, Universidad de Oviedo, 1997, p. 31 y ss.

¹⁰ BODIN, Jean, *Los seis libros de la República*, Barcelona, Orbis, 1983, p. 125.

compensación”. La afirmación de que el Rey no podía ser responsable, estaba basada en los siguientes principios: a) La voluntad del Rey es la ley b) El Rey no se equivoca y, c) El Rey no puede ser juzgado.¹¹ En este sentido se afirma que “el Estado se identificaba con su monarca y nunca se concebía la posibilidad de que respondiera cuando ocasionare un perjuicio.”¹²

b. Responsabilidad indirecta de la Administración Pública en virtud del principio de la culpa.

Con la evolución de las ideas de la revolución francesa, empieza a aceptarse el derecho que tienen los gobernados de que se les indemnice por los daños que se les ocasione por el actuar del Estado. El primer reconocimiento en este sentido, recayó sobre los servidores públicos, quienes respondían con sus bienes y en su totalidad por los daños que causaban en la esfera patrimonial de los particulares.

Al igual que en la etapa anterior, el Estado es irresponsable, pero la persona perjudicada por un acto dañoso tiene acción para reclamarle al servidor público por sus actos dañosos de acuerdo a la legislación que le corresponda.

Posteriormente se aceptó que los servidores no contaban con los recursos necesarios para indemnizar integralmente a los particulares, por ello se hizo al Estado responsable subsidiario y a partir de aquí, gradualmente se iría aumentando la dosis de responsabilidad que éste tenía frente a los gobernados.

Cuando el ente estatal es responsable de manera subsidiaria, se exige que el particular demande primeramente al servidor público que con su actuar, le irrigo un daño y sólo en caso de que los bienes con los que este cuente sean insuficientes, las arcas del Estado se verían reducidas para indemnizar al gobernado.

Otra modalidad que aquí se puede presentar es la de la responsabilidad solidaria del Estado, donde el gobernado que resulte afectado por el actuar estatal,

¹¹ CIENFUEGOS SALGADO, David, “Responsabilidad Estatal y Error Judicial en México”, *Lex. Difusión y análisis*, Torreón, Coah., México, 3era. Época, Año VI, No. 62, Agosto, 2000, p. 14.

¹² GAMBA LADINO, Julio César, “Responsabilidad del Estado legislador”, *Lex. Difusión y análisis*, Torreón, Coahuila, México, 3era. Época, Año VI, No. 79, Enero, 2002, p. 18.

puede incoar procedimiento contra el servidor público a través del cual se materializó el acto y al Estado.

En este período, la obligación de responder siempre es de tipo subjetiva porque se requiere de un actuar doloso, culposo o negligente del servidor público. La responsabilidad indirecta del Estado, se inspiró originariamente en los principios del derecho privado, en lo relativo a la responsabilidad por culpa de tercero y de carácter subsidiario o solidario. La fundamentación de esta tesis la encontramos en el cuasidelito, en la falta que cometen determinadas personas de vigilancia o en la elección de otras que están bajo su protesta o responsabilidad.

c. Responsabilidad directa por culpa y responsabilidad objetiva.

Que el Estado sea responsable de forma directa significa que es él quien responde de reclamo de indemnización que le formulan los particulares cuando la actuación de los servidores públicos les ocasionan lesiones en sus respectivos patrimonios. Es de advertirse que, el ente estatal se reserva el derecho de repetir lo pagado contra los funcionarios, que con su actuar (o no actuar, tratándose de una conducta omisiva) incurrieron en falta o infracción grave.

La obligación de responder directamente implica un gran avance respecto a las exigencias procesales que tiene el gobernado cuando sufre un daño. En virtud de ella, ya no será necesario que se agote el procedimiento a través del cual se tiene que demostrar que los bienes del servidor son insuficientes para pagar el monto indemnizatorio porque será el Estado mismo, quien lo finiquitará con el erario.

En esta etapa han sido relevantes, las decisiones del Consejo de Estado Francés, especialmente los fallos Blanco y Pelletier porque a través de ellos se asientan las bases para distinguir las conductas por las cuáles responderá el Estado (faltas de servicio) y aquellas en las que no lo hará (faltas personales).

El caso Blanco fue analizado por el Tribunal de Conflictos Francés el primero de febrero de 1873, es considerado el precedente judicial más importante en lo que concierne a la responsabilidad del Estado ya que en el se discutió la aplicación de los principios de derecho civil cuando existía participación del Estado.

Este caso se produce a raíz de que la menor Agnès Blanco fue embestida por un vagón de la *Companhia Manufacturera de Fumo* en la ciudad de Bordeaux, en oportunidad en que dicho transporte acarreaba materia prima de uno a otro edificio. Por el accidente sufre graves lesiones que obligan a amputarle las piernas. El padre de la menor promueve acción civil de indemnización por pérdidas y daños contra la prefectura del Departamento de Gironda, fundando su derecho en que el Estado es civilmente responsable por los perjuicios ocasionados a terceros por la acción dañosa de sus agentes. La acción que el progenitor promueve ante los Tribunales Judiciales, la fundó en los artículos 1382, 1383, 1384 del Código Civil Francés.

Como en Francia existe una justicia contencioso-administrativa, independiente del Poder Judicial, que está especializada en el juzgamiento de los litigios entre la Administración Pública y los administrados en todo lo que sea materia administrativa, se suscitó el denominado conflicto de atribuciones de competencias, en este caso un conflicto negativo para dirimir el problema de tal atribución, es decir, si en el conocimiento de la decisión debería intervenir el Poder Judicial Común o el Tribunal Administrativo, en otras palabras, en el caso francés, si correspondía la intervención de la Corte de Casación o del Consejo de Estado. La cuestión se reducía a saber cuál de las autoridades (administrativa o judicial) resultaba competente para conocer de las acciones en contra de los daños causados por el Estado.¹³

El Tribunal de Conflictos, que es un juzgado colegiado, paritario, competente para resolver los conflictos de atribución suscitados, consideró que “la responsabilidad que puede recaer en el Estado por los daños causados a los particulares por personas

¹³ En las conclusiones del Comisario David del Tribunal de Conflictos se lee: “quelle est, des deux autorités administrative et judiciaire, celle qui a compétence générale pour connaître des actions en dommages-intérêts contre l'État”

empleadas en el servicio público, no puede regirse por los principios establecidos en el Código Civil, que regulan las situaciones entre particulares.”¹⁴ Por lo que decidió que era el Consejo de Estado el que tenía competencia para decidir la cuestión.

David, el Consejero de Gobierno, que fue el relator de la decisión del Tribunal de Conflictos, expresó en sus considerandos ideas avanzadas para aquella época, fijando de manera precisa la fórmula ya esbozada en una decisión anterior del 6 de diciembre de 1855, tomada en el arrêt Rotschild: “La responsabilidad que incumbe al Estado por los perjuicios causados a los particulares, por actos de las personas a las que le entrega la prestación de un servicio público no puede ser recogida por los principios fijados en el derecho civil que regula las relaciones de un particular; tal responsabilidad no es ni general ni absoluta; tiene reglas especiales que varían conforme con las necesidades del servicio y la imposición de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados”¹⁵

Con esta decisión se resuelve definitivamente que la materia de responsabilidad patrimonial se rige por principios publicísticos, derogando los antecedentes privatísticos fundamentados en las disposiciones del Código Napoleónico además de que con ella, se reafirma la idea de que el Derecho Administrativo tiene reglas distintas a otras ramas y se rige por sus propios principios.

La sentencia Pelletier fue fallada el 30 de julio de 1873. El caso se refiere a un editor a quien le fue secuestrada la edición de su periódico por orden del Prefecto General Louis de Ladmiraault, de la Prefectura de Oise, quién había procedido en virtud de los poderes que ejercía con base al Estado de sitio existente en aquel momento en ese

¹⁴ En la resolución del Caso Blanco, se aprecia en el texto original, la siguiente frase, que para nosotros es de vital importancia: “Considérant que la responsabilité, qui peut incomber à l'État, pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier ; Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés”

¹⁵ INDALECIO BARRAZA, Javier, La responsabilidad extracontractual del Estado, Buenos Aires, Argentina, Editorial La Ley, Junio 2003, p. 259.

Departamento, lo cual configuraba, a entender del Prefecto, un ejercicio normal de su poder de policía.

El damnificado promueve acciones ante la justicia civil responsabilizando a la Prefectura, al Prefecto y al Comisionado de policía. Esta decisión tuvo una repercusión tan importante es uno de los pilares del derecho administrativo francés. El juzgamiento del caso Pelletier fijó por primera vez la jurisprudencia que distinguía bien claramente la falta personal de la falta de servicios. La primera se caracteriza por su independencia en relación con el servicio público, la segunda se encuentra matizada por su estricta conexión con dicho servicio, no obstante el comportamiento del funcionario.

La falta de servicio se define como un acto dañoso de carácter anónimo que manifiesta la mala organización o mal funcionamiento del servicio público comprometiendo su responsabilidad en diferentes condiciones según el grado de dificultad de la tarea administrativa y la gravedad del acto. Las faltas personales, son en cambio, por un lado, las cometidas por el funcionario fuera del ejercicio de su función, y por el otro, las ocasionadas en el ejercicio de su quehacer pero que no obstante aparecen ajenas en razón de su carácter, bien sea de faltas intencionales o de actuaciones graves.¹⁶

2. DISPOSICIONES JURÍDICAS ANTERIORES A LA REVOLUCIÓN MEXICANA.

Consideramos para este apartado, el periodo que va desde el año de 1821 cuando se considera consumada la Conquista española hasta la proclamación de la Constitución Política vigente el 5 de febrero de de 1917, fecha que fijamos como aquella en la que terminó de la Revolución Mexicana.

El antecedente legislativo nacional más remoto sobre la materia que nos ocupa, se encuentra en la Orden del 25 de octubre de 1821, que mandaba se reunieran y

¹⁶ VAZQUEZ ADOLFO, Roberto, Op. Cit. p. 110.

clasificaran las escrituras y documentos para reorganizar el crédito nacional, cuando apenas había triunfado el ejército trigarante.¹⁷

Con fecha 23 de febrero de 1822, se expidió la Ley de Pensiones para viudas y huérfanos de los soldados Insurgentes y españoles. Lo anterior, demuestra que los legisladores consideraron obligatorio reconocer una pensión a quienes habían muerto en defensa de una causa pública. Asimismo, el Estado asumió la responsabilidad de los daños causados a extraños y enemigos, que en éste caso, se trataba de los españoles.

El decreto de 28 de junio de 1824, constituyó un claro ejemplo por el cual, el Gobierno Mexicano aceptó su obligación, al establecer el pago de las deudas contraídas por el gobierno de los virreyes, hasta el 17 de septiembre de 1810.

El 23 de abril de 1834, se emitió un decreto por el cual se indemnizó a Federico Doring de las pérdidas que sufrió con la expedición a Tampico contra los españoles. Del mismo género es el acuerdo del 10 de noviembre de 1836, por el que se determina la reparación a unos súbditos por los menoscabos que sufrieron con la toma de Zacatecas, el 10 de mayo de 1835. En términos similares, el 2 de mayo de 1849 el Gobierno ofreció indemnizar al convento de la Cruz de Oro, por los daños que sufrió con el incendio de pólvora, ocurrido el 31 de marzo de 1849.

El decreto de Don Juan Álvarez, de octubre de 1855, se conoció con el nombre de "Ley de Reclamaciones". En la misma, se reconocieron las deudas contraídas por los caudillos principales de la revolución de Ayutla y mandó se liquidaran para su admisión y pago; es decir, tuvo por objeto indemnizar a las víctimas por daños causados por acciones bélicas.

Con fecha posterior, se expidieron en Veracruz las leyes de Juárez del 11 de febrero, 25 de marzo y 17 de diciembre de 1860, en las cuales se acuerda una indemnización a las víctimas de los daños en sus bienes muebles e inmuebles, ocurridos durante el bombardeo en Veracruz

¹⁷ Las notas históricas de este apartado están basadas en el estudio del Dr. CASTRO ESTRADA, Álvaro, Op. Cit., p. 67 y ss.

Dentro de los ordenamientos jurídicos posteriores a la revolución de Ayutla, en primer término debe citarse la Ley de Reclamaciones de fecha 31 de mayo de 1911, misma que, por resultar imprecisa e insuficiente, fue sustituida por la Ley de Reclamaciones de 1917.

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

3.- DISPOSICIONES JURÍDICAS POSTERIORES A LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

A. Ley de Reclamaciones.

Fue publicada el 24 de noviembre de 1917 y constituye, la primera referencia contemporánea de la materia. Y aunque ésta tiene más vinculación con la época de la revolución mexicana, es correcto situarla en este apartado porque forma parte del grupo de legislaciones que se expidieron con fundamento en la Constitución vigente.

Este dispositivo vino a sustituir la Ley de Reclamaciones de 1911, fue expedida por Venustiano Carranza en uso de facultades extraordinarias y en virtud de ella se instituyeron dos Comisiones. La primera de ellas tenía por objeto establecer la obligación del Estado a responder por daños sufridos en la persona o en la propiedad particular, a consecuencia de los movimientos revolucionarios ocurridos de 1910 a 1917 y regular las correspondientes reclamaciones al mismo. La segunda Comisión sería de apelación para los extranjeros que hubieren objetado los fallos de la primera.

Con motivo del funcionamiento de estas Comisiones, el 28 de diciembre de 1917, se dictó el Reglamento de la Ley que crea la Comisión de Reclamaciones. Posteriormente, en agosto de 1919 surge la Ley de Reclamaciones, la cual viene a ampliar la jurisdicción de las Comisiones creadas.

Como se podrá concluir de esta breve reseña, en términos generales la intención de establecer una responsabilidad directa del Estado, estuvo asociada a

hechos bélicos. Pero ninguno de estos antecedentes demuestran la intención del legislador de incorporar al derecho mexicano, la institución de responsabilidad patrimonial del Estado de forma permanente.

B. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la Republica en Materia Federal de 1928.

Hasta antes de la entrada en vigor de la legislación civil de 1928, el Estado mexicano no respondía de los daños resultantes de actos provenientes de sus órganos de poder ni de sus funcionarios.

La única vía que existía para exigir el pago de una indemnización por los daños sufridos era iniciar un procedimiento en el que se buscara la responsabilidad del funcionario público. El problema que observamos en este sistema es la de la posible insolvencia del funcionario público, lo que deriva en que la sentencia favorable se hacia nugatoria.

El Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la Republica en Materia Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo, 14 de julio, 3 de agosto y 31 de agosto de 1928 reguló durante mucho tiempo el régimen aplicable a la responsabilidad patrimonial del Estado.

El contenido original de los artículos 1910 y 1928 fueron de especial relevancia respecto a la regulación del tema. El primer de ellos, constituye el principio general de la responsabilidad civil:

“El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”

Para entender el artículo mencionado, es necesario hacer referencia al concepto de acto ilícito, el cual, es entendido como toda conducta contraria a la que el ordenamiento jurídico indica permitida o debida.

Respecto a la segunda parte de este precepto, conviene señalar los fundamentos de la responsabilidad civil por la producción de un daño, los cuáles derivamos del contenido del artículo en comento, y son: 1) La existencia de un daño 2) La antijuridicidad del acto lesivo 3) La existencia del nexo causal entre la acción antijurídica y sus consecuencias nocivas; 4) La existencia de culpa en el causante del daño.

Para que surtan sus efectos las obligaciones consignadas en tales artículos, es decir, que pueda hablarse con propiedad jurídica de acto ilícito, es necesario que haya culpa, entendiendo esta como “la violación dañosa del derecho ajeno, cometida con la libertad, pero sin malicia, por alguna causa que debe y puede evitarse.”¹⁸

En la redacción original del artículo 1928, vigente hasta el año de 1994 se establecía la responsabilidad estatal en los siguientes términos:

“El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y solo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.”

El deber del Gobierno de indemnizar de acuerdo al contenido de este artículo, sólo precedía cuando se presentaba una falta de servicio, de tal modo que los daños ocasionados por los servidores públicos, cuando estos no estaban en el ejercicio de sus funciones la responsabilidad era de tipo personal y directa además de que sólo procedía exclusivamente contra el servidor público.

La obligación que establecía el artículo en comento era de tipo subsidiaria, por lo que el afectado tenía que demandar al servidor público, para acreditar: la responsabilidad del funcionario, que esta se derivó con motivo del ejercicio de las funciones propias del servicio, el daño, y el nexo causal entre la actividad y el daño. Una vez declarada la responsabilidad del empleado del Estado por el juez civil, se tenía

¹⁸ COLOMBO, Leonardo, *Cuasidelito*, Omeba, t. V, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L., 1967, p. 166 y ss.

que probar por el accionante, que éste, no tenía bienes o los que tenía eran insuficientes para pagar el monto de la indemnización.

Lo anterior implicaba mayores cargas procedimentales para el ciudadano, ya que lo obligaba a promover dos juicios sucesivos, el primero para demandar al servidor público y, en caso de obtener sentencia favorable y acreditarse la insolvencia del demandado, iniciar nueva reclamación judicial, esta vez, en contra del Estado.¹⁹

Ernesto Gutiérrez y González al comentar este artículo expresó “es justo que, si un representante del Estado en ejercicio de sus funciones comete un daño al realizar un hecho ilícito, responda por el, y que también responda por esa conducta el propio Estado. Pero no es justo que éste, con todo su poder, responda como determina el artículo a estudio, en forma subsidiaria, esto es, que sólo podrá exigírsele al Estado la reparación del daño provocado por el hecho ilícito de su funcionario, cuando éste no tenga bienes, o los que tiene sean insuficientes para responder del daño causado”²⁰

Durante la vigencia de este precepto, hubo resoluciones judiciales importantes que delimitaron su alcance. Una de ellas hizo constar que la obligación del Estado de responder subsidiariamente de los daños ocasionados por alguno de sus funcionarios en el ejercicio de su encomienda, procede en su contra, sólo si se acredita que dicho funcionario no tiene bienes o que los que tiene no son suficientes para responder del daño causado por lo que cuando no existe prueba al respecto, se debe determinar la improcedencia de las prestaciones reclamadas.²¹

¹⁹ En el derecho comparado encontramos similitud de esta disposición con el contenido del artículo 34 de la Constitución Alemana, que prevé “Si alguien vulnera en el ejercicio de un cargo público del que sea titular los deberes que su función le imponga frente a terceros, la responsabilidad recaerá, en principio, sobre el Estado o la entidad a cuyo servicio aquél se encuentre, si bien queda a salvo el derecho de regreso en contra el infractor si mediase intención deliberada o negligencia grave”

²⁰ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de la obligaciones*, 7ª. Edición, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1990, p.652.

²¹ ESTADO, RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL, POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS. II.2o.178 C, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. XIII, Marzo de 1994, p. 366.

ESTADO, RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL, POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). II.2o.C.65 C, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VI, Agosto de 1997, p. 722.

En otra ejecutoria, se sostuvo que el deber del Estado de responder en forma subsidiaria, sólo debía de limitarse a los actos de los empleados y no de los funcionarios públicos.²² Cabe recordarse que en 1984, con motivo de la reforma a varios ordenamientos, desapareció la distinción entre funcionario y empleados públicos, uniéndose en el término de servidores públicos. Sin embargo, esta decisión limitó la responsabilidad del Estado con base en una interpretación literal del precepto, lo cual, desde nuestro punto de vista no responde a la posición que parecía más justa.

En 1994, se hicieron algunas reformas a la legislación civil en sus artículos 1916, 1927 y 1928²³ para quedar como sigue:

“Artículo 1916. Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

“Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

“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.

²² RESPONSABILIDAD DEL ESTADO A QUE ALUDE EL ARTÍCULO 1928 DEL CÓDIGO CIVIL, POR ACTOS DE SUS EMPLEADOS NO FUNCIONARIOS. III.2o.C. C. Seminario Judicial de la Federación, 7ª Época, VOLÚMEN 181-186, Sexta Parte, p. 175.

²³ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994.

“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.”

Respecto a estas modificaciones cabe apuntar en lo general que: i) La responsabilidad por daño moral puede recaer en el Estado o en un servidor público, según se trate de una falta personal o una falta de servicio. ii) El artículo 1927 pasa a regular la responsabilidad del Estado y el 1928 el derecho de repetir, por lo que se la materia regulada en el contenido anterior del artículo 1927 pasa al 1928 y viceversa.

Del contenido específico del artículo 1927 podemos decir que en él, se agrega la noción de perjuicios, se modifica el término de funcionarios por el de servidores públicos en congruencia a la modificación del artículo 108 constitucional de 1984 y que se sustituye la noción de funciones por la de atribuciones.

Pero lo más importante de la modificación a este precepto es que se incorpora un nuevo tipo de responsabilidad que no tenía la disposición precedente. Se establece a cargo del Estado la obligación solidaria para los casos en que los daños y perjuicios que se produzcan tengan como origen actos ilícitos dolosos. Bajo este supuesto, se puede exigir indistintamente a servidor público o al Estado la reparación correspondiente por daños y perjuicios. En los daños causados por una conducta distinta a la ilícita dolosa, la responsabilidad el Estado sería subsidiaria.

El tipo de responsabilidad regulado principalmente en el artículo 1928 del ordenamiento civil, tuvo vigencia hasta la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE), ya que en el mismo decreto por el cual se expidió esta última, se derogó el artículo 1927 del Código Civil.²⁴

Esta derogación es criticable porque la responsabilidad estatal convenida en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se actualiza sólo por la *actividad administrativa irregular* mientras que en contenido del anterior artículo 1927

²⁴ Dicha enmienda derivó del tercer transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se derogan el artículo 33 y último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y se deroga el artículo 1927 del Código Civil Federal publicado el 31 de Diciembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.

de la normatividad civil no importaba la función estatal que originaba. ¿Será que ahora el Estado es irresponsable por los daños que con su actividad judicial y legislativa cause a los gobernados?.

C. Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.²⁵

Uno de los antecedentes más importantes de la responsabilidad directa del Estado lo constituyó la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1941 y entró en vigor el 1º de enero de 1942 de acuerdo a su primer artículo transitorio.

El motivo por el cual se creó ésta ley, fue la apreciación conjunta que realizaron el entonces Presidente de la República, Ávila Camacho y su Secretario de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez, en el sentido de que era injusto que se hubiesen liquidado las reclamaciones extranjeras y no se atendiesen a la de los mexicanos.²⁶

La ley contenía trece artículos y cuatro transitorios, el más importante de ellos, es el décimo, donde se establece la responsabilidad directa del Estado, el cual establecía:

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

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

Lo anterior significó un avance con respecto al sistema previsto en el artículo 1928 de la normatividad civil, que solamente daba al particular una acción subsidiaria

²⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941.

²⁶ CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Op. Cit., p. 164.

frente a la administración después de que hubiese sido condenado el servidor público responsable.

No obstante, el avance logrado con la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, el 14 de enero de 1988, fue abrogada. Con ello, la obligación directa del Estado retrocedía.

D. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En virtud de la entrada en vigor de la presente normatividad, se abrogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

El contenido de la legislación en estudio, guarda una relación muy estrecha con la institución de la responsabilidad estatal, aunque no debiera confundirse, ya que una cosa es la responsabilidad administrativa en la que puede incurrir un servidor público con motivo de su actuación, y otra, la obligación que tiene el Estado de responder por los daños y perjuicios que se causen a los particulares o administrados derivado de la actuación de sus servidores públicos.

Es de especial referencia para nuestro tema de investigación, el avance que se logró en la materia por la reforma de la presente ley en el año de 1994²⁷ cuando se reformaron los artículos 77bis y 78 y quedaron redactados de la siguiente forma:

“Artículo 77 bis.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy, Secretaría de la Función Pública) para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquiera otra.

“El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares. Si el órgano del Estado niega la

²⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994.

indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

“Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.

Artículo 78.- Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

III.- El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.²⁸”

La modificación antes referida tiene como consecuencia primordial la posibilidad de exigir directamente al Estado la indemnización debida por los daños que los servidores públicos hayan causado a los particulares. Para que ésta obligación proceda, el mismo precepto exigía la previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario en el que se determine la falta administrativa empleado público.

Del régimen directo de responsabilidad estatal que este artículo instauró, se excluye la actividad judicial y la legislativa, además de la actividad normal ya que se exige la falta del dependiente del Estado. Además, se mencionan la vía administrativa y la jurisdiccional como mecanismos con los que el particular cuenta para impugnar la resolución que niega el derecho indemnizatorio o que impone un monto que no satisface las pretensiones del particular.

Respecto al derecho de repetir que tiene el Estado a favor del servidor declarado responsable en el procedimiento disciplinario es de apreciarse que no se trata de un deber sino de una facultad. Se estableció además, que en el caso de las indemnizaciones debidas por la aceptación de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos la autoridad de la que depende el servidor público, procederá a la cuantificación y pago de la indemnización.

²⁸ En la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 diciembre de 1997 se cambia la denominación de “Secretaría de la Contraloría General de la Federación” por la de “Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo”. Y aunque el texto vigente se quedó con esta última terminología, debe entenderse que se hace referencia a la “Secretaría de la Función Pública.”

E. La reforma constitucional de al segundo párrafo del artículo 113.

a. Las propuestas legislativas.

Con motivo de la reforma para introducir la responsabilidad patrimonial del Estado en México, fueron presentadas dos iniciativas en la Cámara de Diputados. La primera de ellas, fue suscrita por diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en la cual se propuso modificar la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política y adicionar un segundo párrafo al artículo 113 del mismo ordenamiento²⁹. La segunda, fue impulsada por integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), en ella se pretendió reformar la denominación del Título Cuarto de la Carta Magna, así como 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 constitucionales.³⁰

b. Los Dictámenes de las Comisiones.

La iniciativa del PRI fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales mientras que la del PAN lo fue a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal. Ambas, actuando conjuntamente emitieron el dictamen³¹ correspondiente.

En las consideraciones generales del dictamen se aprecia que las Comisiones consideraron *plausible el propósito de integrar en nuestro ordenamiento jurídico un*

²⁹ Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, INICIATIVA PARA MODIFICAR LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO Y ADICIONAR UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, *Diario de Debates*, 22 de abril de 1999.

³⁰ Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, INICIATIVA PARA ADICIONAR UN DUODÉCIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 16, UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113, UNA FRACCIÓN VIII AL ARTÍCULO 116, Y UN SEGUNDO PÁRRAFO A LA BASE QUINTA APARTADO C DEL ARTÍCULO 122, TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ASÍ COMO PARA MODIFICAR LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO DE LA CITADA LEY FUNDAMENTAL, *Diario de debates*, 16 de junio de 1999.

³¹ Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados. MINUTA DE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTICULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Diario de Debates*, 29 de abril de 2000.

sistema de responsabilidad patrimonial del Estado para que a través de él se establecieran sistemas sencillos y ágiles para proteger a los particulares.

Respecto a la consideración de reformar el máximo ordenamiento federal acordaron que esta modificación era necesaria a efecto *de darle carácter de norma superior, que obligue y limite al legislador ordinario y para que sea regulada tanto en la legislación federal como en la de las entidades federativas*. Sin embargo, por técnica legislativa, y con el ánimo de evitar reiteraciones en el texto constitucional, se omitió introducir la institución en la parte dogmática de la Constitución, como propusieron los Diputados del Partido Acción Nacional, porque en Comisiones se sostuvo que *es de general aceptación en la doctrina y en la jurisprudencia, que los derechos que se establecen en la Constitución gozan de la misma protección y tienen la misma jerarquía, independientemente de su ubicación formal*.

Con lo que hace a la modificación al Título Cuarto de la Constitución, se coincidió en la conveniencia de modificar la denominación del Título, *toda vez que la responsabilidad de los servidores públicos individuales es específicamente distinta de la responsabilidad del Estado, y deben distinguirse al mencionarlas*. En la denominación actual podemos ver que se mantuvo la denominación anterior y sólo se agregó la mención de *responsabilidad patrimonial del Estado*, lo anterior porque se consideró que la mayor parte de los preceptos del Título Cuarto se refieren a las responsabilidades de los servidores públicos, y solamente en uno de los párrafos se regularía la responsabilidad estatal.

En el dictamen elaborado en la Cámara de Diputados quedaron recogidos los términos bienes y derechos, y no solamente bienes, *con el fin de proteger todos los ámbitos de afectación que pueden ser dañados por la autoridad ya que existen daños como los morales, que no se apegan a la terminología de bienes*. Sin embargo, en la Cámara de Senadores sólo quedó contemplada la palabra bienes, situación que nos parece desacertada.

En el documento anteriormente señalado, se agregó que las características de la responsabilidad serían la de ser: directa y objetiva, de manera que el legislador

ordinario *no pudiera establecer un régimen de responsabilidad patrimonial subsidiaria o indirecta, pues este es precisamente el status quo que pretende modificarse.*³²

Una de las cuestiones fundamentales que se dejó plasmada es el tipo de actividad que generaría la responsabilidad patrimonial del Estado, respecto a ello, se consideró que sólo la actividad administrativa sería la circunstancia idónea por que deviniera la responsabilidad estatal. Se excluyó de esta forma, responder por los daños ocasionados en virtud de la actividad judicial y legislativa. Las razones utilizadas por las Comisiones respecto a lo anterior fueron las siguientes:

“a) No obstante que el Estado puede causar daños por la actuación de cualquiera de sus órganos, es evidente que la mayor parte de ellos, el sector que requiere de mayor protección, es el que corresponde al órgano ejecutivo, a la actividad de la administración pública;

“b) La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se ha ubicado y ha avanzado preferentemente en el ámbito del Derecho Administrativo, debido a que se hace recaer sobre los actos administrativos, que son aquellos que producen efectos singulares y tienen como finalidad la aplicación de una ley.”

Las Comisiones dejaron en claro que, era posible que se puedan causar daños por actos legislativos, o incluso judiciales, sin embargo se aconsejó *esperar el desarrollo de la doctrina y de la experiencia jurídica, tanto nacional como extranjera, antes de ampliar el régimen de responsabilidad a los actos legislativos y judiciales.* Resulta oportuno señalar que si bien la actividad legislativa y judicial quedaba excluida del régimen constitucional, no era así respecto a la actividad administrativa de los poderes legislativo y judicial, es decir, se utiliza la denominación no con base al órgano que emitió el acto –en sentido formal-, sino respecto al criterio seguido de la naturaleza y efectos de la actividad, por lo que sí quedaron incluidos los daños causados por los actos administrativos que realizan los órganos legislativo y judicial.

En la discusión de la reforma, se delimitó aún más la procedencia de la responsabilidad estatal regulada en la Constitución y en Comisiones, se determinó que la modificación sólo aplicaba con motivo de los daños irrigados por el Estado en el

³² El carácter objetivo de la responsabilidad del Estado, en cambio, ha sido objeto de un gran número de debates académicos y confusiones interpretativas, es por ello que remitimos al lector a un tema posterior dentro de esta investigación.

ejercicio de su actividad pública, no así de la actividad privada, en donde el régimen aplicable seguiría siendo el de responsabilidad civil, conforme a la legislación de derecho privado. Es decir, la responsabilidad contractual del Estado sería regulada en adelante por el derecho civil mientras que la extracontractual cambiaría para seguir los principios de derecho público.

En la tocante a la *vacatio legis* las Comisiones consideraron que el plazo conveniente para que la Federación y las entidades federativas expidieran las leyes reglamentarias correspondientes, y a su vez los municipios lleven a cabo las modificaciones necesarias en sus respectivos ordenamientos normativos era de dos años.

El dictamen en la Cámara de Senadores corrió a cargo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos. En él, se aprecia una adhesión a los puntos antes provistos por la Cámara de Diputados y se exhorta a la modificación constitucional para instaurar la responsabilidad patrimonial del Estado en México, la cual de sería *un impulso al desarrollo nacional, un freno a la irresponsabilidad, la negligencia y una acción promotora del ejercicio cabal de las actividades del Estado en beneficio de todos los mexicanos.*³³

c. La aprobación y publicación.

En la Cámara de Diputados, la votación se llevó a cabo el 29 de abril del año 2000 y la votación fue la siguiente: 369 votos en pro y 0 en contra, mientras que en la sesión de 8 de noviembre de 2001 en la Cámara de Senadores, 90 legisladores se pronunciaron a favor sin que ninguno haya votado en contra. Respecto a la aprobación de las legislaturas locales, el 15 de mayo de 2002 la Comisión Permanente del Congreso de la Unión realizó el recuento de las Legislaturas de las entidades federativas que aprobaron la reforma que nos ocupa, por lo que ordenó su remisión al Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación.

³³ Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO, Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL. *Diario de Debates*, 14 de Junio de 2002.

La reforma motivo de análisis, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002 de la siguiente forma:

DECRETO

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL, Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECRETA:

SE APRUEBA EL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL TITULO CUARTO Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

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

Título Cuarto

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

Artículo 113. ...

La responsabilidad del Estado por los daños que, con su actividad administrativa irregular, cause en los bienes 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.

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor el 1 de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el cumplimiento del

mismo, así como incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

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

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

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del Decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.”

El artículo único transitorio establece que el decreto entraría en vigor el primero de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. El Poder Judicial ha entendido que el 1o. de enero del primer año siguiente al de su publicación corresponde al 1o. de enero de 2003, y el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación lo constituye el 1o. de enero de 2004, por tanto, dicho decreto entró en vigor en la fecha últimamente indicada.³⁴

Es así que la responsabilidad patrimonial del Estado se introdujo en nuestro régimen constitucional y con ello, se modificó la forma en la que el Gobierno respondía frente a los particulares cuando sufrían un menoscabo.

F. Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

³⁴ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 14 DE JUNIO DE 2002, ENTRÓ EN VIGOR EL 1o. DE ENERO DE 2004. 2a. XXXIII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1188.

Una vez aprobada la reforma constitucional de 2002 al artículo 113, era necesario proveer un marco legislativo para el eficaz funcionamiento de la novel institución. En este sentido, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se presentó por diversos senadores de la LVIII Legislatura.³⁵

La propuesta inicial de la legislación en referencia, se hizo en el mes de noviembre del año 2002, es decir, cinco meses posteriores de la modificación constitucional. Sin embargo el proceso legislativo tomó más tiempo de lo previsto y la ley no se publicó en el tiempo acotado por el artículo único transitorio del decreto por el que se publicó la reforma constitucional.

Dicho artículo transitorio, refería que el tiempo para que las legislaturas -tanto federal como estatal- adecuaran el régimen legal secundario no podía ser menor de un año, ni mayor de dos. Es decir, la ley reglamentaria del segundo párrafo al artículo 113 constitucional, tuvo que haber entrado en vigor el 1 de enero de 2004.

Los miembros del Congreso de la Unión incurrieron en una omisión legislativa porque, para la fecha que tenían como límite para expedir la legislación correspondiente, no se contaba aún, con una ley reglamentaria. Fue hasta el 31 de diciembre de 2004 cuando se publicó el decreto por el que se expedía la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y se hacían reformas a otras leyes secundarias que tenían vinculación con la materia, el cual entró en vigor a partir del primero de enero de 2005.

En el decreto por el que se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado también derogó el artículo 1927 del Código Civil Federal así como el artículo 33 y el último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ya que se consideraba que lo contenido en éstos preceptos, era incompatible con la responsabilidad directa y objetiva del Estado.

³⁵ La LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión empezó a partir del día 1 de septiembre de 2000 y concluyó el 31 de agosto de 2003.

El avance en la materia de responsabilidad estatal se ha llevado a cabo principalmente por la vía jurisprudencial. Es de recalcar que, en países donde el tema ha sido ya más estudiado, no cuentan con una regulación positiva, tal es el caso de Francia y Argentina.

El positivizar este régimen en nuestro país resultó un gran avance en el sistema nacional. La jurisprudencia mexicana, durante muchos años, se mostró reticente de incorporar a través de sus fallos la idea de un Estado responsable. Es por ello que el Congreso de la Unión, tuvo que salir en defensa de esta institución y plasmar en nuestro ordenamiento jurídico, el ideal no reconocido por la actividad judicial.

LA CONTRAVENCIÓN DEL
NEMENEM LAEDERE ES LA
GENÉRICA OBSERVANCIA DE UN
DEBER JURÍDICO, QUE RECONOCE
SUS ORÍGENES EN UN PRINCIPIO
AXIOMÁTICO, MORAL O ÉTICO, QUE
EL LEGISLADOR INCORPORÓ A LA
LEY CIVIL COMO VALIOSA REGLA
DE CONVIVENCIA.

ADOLFO VÁZQUEZ.

CAPÍTULO II.

CONCEPTO, FUNDAMENTO, NATURALEZA JURÍDICA Y CLASIFICACIÓN.

1.- EL ESTADO. A. Concepto de Estado. B. Personalidad jurídica del Estado. C. Personalidad jurídica de la administración. 2.- LA RESPONSABILIDAD. A. Origen Etimológico. B. Concepto. C. Evolución del concepto de responsabilidad. D. Elementos. E. Tipos de responsabilidad. 3. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. A. Denominación. B. Etimología y significación gramatical. C. Conceptos doctrinales. D. Concepto legislativo. E. Concepto jurisprudencial. F. Concepto que se propone. G. Elementos del concepto propuesto. 4.- FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. A. Teorías que justifican la responsabilidad estatal considerando el objeto dañado. B. Teorías que justifican la responsabilidad estatal por la imputación de la actividad. C. Teorías que justifican la responsabilidad estatal por el tipo de actividad. a. Teorías que justifican la responsabilidad estatal por actividad lícita. b. Teorías que justifican la responsabilidad estatal por actividad ilícita. D. Opinión Personal. 5. NATURALEZA JURÍDICA. A. La responsabilidad patrimonial del Estado como principio de Derecho. B. La responsabilidad patrimonial del Estado como garantía constitucional. C. Opinión personal. 6. CLASIFICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. A. Por la anterior existencia de un vínculo obligacional. a. Contractual. b. Extracontractual. c. Puntos de conexión. d. Coexistencia de la responsabilidad contractual y extracontractual. B. Por el tipo de daño. C. Por la participación. D. Responsabilidad culposa (falla de servicio) y responsabilidad objetiva. a. Responsabilidad subjetiva o por falta. b. Responsabilidad por funcionamiento normal. c. Limitación de la responsabilidad objetiva: los daños lícitamente tolerables y los daños antijurídicos. E. Por la actividad material. F. Por el órgano. G. Por la legalidad del acto. a. Lícito. b. Ilícito. H. Por la conducta. a. Acción. b. Omisión. i) Concepto. ii) Naturaleza. iii) Requisitos. iv. La omisión contractual, extracontractual y en la declaración unilateral de la voluntad. I. Por la exigibilidad.

1.- EL ESTADO.

A. Concepto de Estado.

El concepto de Estado es objeto de bastas discusiones teóricas desde que Maquiavelo, en su obra escrita en 1513 intitulada *El Príncipe* lo utilizara por primera vez como una palabra independiente para hacer referencia a las repúblicas o principados. El célebre escritor utilizó la palabra italiana *Stato* la cual es una evolución del latín *status*.

El Estado es concebido como “una entidad social y política, jurídicamente organizada y que comprende la existencia de los elementos esenciales de territorio, población y autoridad de gobierno común”.³⁶ Aunque difieren los estudiosos, haciendo recaer lo primordial en el orden jurídico, como lo hizo Kelsen o en la síntesis de conciencia y mando de la sociedad jurídicamente organizada o algún otro componente.

³⁶ VAZQUEZ ADOLFO, Roberto, Op. Cit., p. 73.

Si se considera al ordenamiento jurídico como lo elemental dentro del Estado, entonces lo entenderemos como “la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”³⁷ Si en cambio, tomamos al poder como el elemento indefectible del Estado el concepto ofrecido por Herman Heller resultará de provecho, quien lo define como “una unidad organizada de decisión y de acción que existe en la multiplicidad de centros reales de poder que estructuran todo el ser social”.³⁸

Independientemente de la postura que cada doctrina sostenga respecto al concepto de Estado y sus elementos, lo que nosotros queremos destacar es que, para efectos de la responsabilidad patrimonial, el Estado debe ser considerado como “el titular de un patrimonio y el centro de imputación de la responsabilidad”.³⁹

B. Personalidad jurídica del Estado.

La personalidad jurídica del Estado es una de las cuestiones más estudiadas en el área del derecho público. Respecto al tema, existen dos posturas principales: la que niega su personalidad y la que afirma su existencia. Dentro de la segunda de ellas, hay teorías que afirman la doble personalidad del Estado y las que sostienen su personalidad unitaria.

En el derecho positivo mexicano, el Estado es una verdadera persona jurídica, por lo tanto sujeto de derechos y obligaciones. El artículo 25 del Código Civil Federal dispone: “Son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios [...]” Esta disposición es recogida en términos similares por todos los Códigos Civiles de las entidades federativas. Con base en esta disposición, se reconoce personalidad jurídica al ente estatal y por lo tanto, puede ser demandado por los daños o perjuicios que cause con su actuación.

³⁷ LÓPEZ RÍOS, Pedro, “La responsabilidad patrimonial del Estado. Marco conceptual y constitucional” *Investigaciones Jurídicas*, Guanajuato, Gto., México, Vol. XXI, No. 79, Julio-Diciembre, 2005, p 46.

³⁸ HELLER, Herman. *Teoría del Estado*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1942, p. 255.

³⁹ LÓPEZ RÍOS, Pedro, Op. Cit., p. 46.

Los criterios jurisprudenciales en torno al tema, se han mantenido sin cambios desde que en la Quinta Época, durante el año de 1932⁴⁰, se sostuviera a través de varias tesis aisladas la doble personalidad del Estado.⁴¹

En nuestro país se considera por lo tanto, que el Estado se rige por el derecho público cuando actúa en una relación de supraordenación con respecto a los gobernados y con la legislación de derecho privado cuando mantiene una relación de igualdad con respecto a los particulares.

C. Personalidad jurídica de la administración.

La doctrina moderna, además de reconocer la personalidad estatal ha impulsado la idea de que la administración pública tiene esta aptitud. En el caso de España, esta postura llegó inclusive a positivizarse en la ley 6/1997,⁴² la cual, en su artículo 2.2 establece que “la Administración General del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con personalidad jurídica única.”

A pesar de las discusiones que se presentan a nivel doctrinal y de los antecedentes que encontramos en el derecho comparado, tenemos que afirmar que en nuestro país, “la administración pública no tiene, como tampoco la tienen ni el poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; sólo constituye una de los conductos por los cuales se manifiesta el Estado”.⁴³

Esto es de vital importancia ya que, al no poseer la administración pública una personalidad unitaria, no se le puede demandar en su conjunto, sino que se requiere determinar cual fue la dependencia estatal que ocasiono el daño al particular para

⁴⁰ En ese año se resolvió la siguiente tesis aislada: ESTADO, DOBLE PERSONALIDAD DEL. Tercera Sala, Tesis Aislada, Administrativa, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. XXXIV, febrero de 1932, p. 1202.

⁴¹ Otras tesis respecto al tema son las siguientes: i) ESTADO, DOBLE PERSONALIDAD DEL (VENTA DE CALLES). Segunda Sala, Tesis Aislada, Administrativa, Semanario Judicial de la Federación Quinta Época, t. LXXXIII, enero de 1945, p. 1165; ii) ESTADO, DOBLE PERSONALIDAD DEL. Segunda Sala, Tesis Aislada, Administrativa, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. XCVIII, octubre de 1948, p. 626. iii) ESTADO, DOBLE PERSONALIDAD DEL. Tercera Sala, Tesis Aislada, Civil, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. CXIV, noviembre de 1952, p. 446.

⁴² Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

⁴³ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 24ª edición, México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1985, p. 119.

incoar el procedimiento respectivo. De la misma forma, no puede ser titular de derechos subjetivos ni ser sujeto de obligación.

2.- LA RESPONSABILIDAD.

A. Origen etimológico.

El vocablo responsabilidad proviene del verbo latino *respondeo-respondes-respondere-responsum*, compuesto de un prefijo, un verbo y un sufijo. El prefijo inseparable es *-re-*, que significa intensidad, repetición; el verbo es *spondeo* que significa obligarse a su vez, responder a una obligación; y el sufijo es *-dad-* que indica cualidad.⁴⁴ En su descomposición más simple, responsabilidad deriva del latín *responderé*, que significa hacerse garante.

B. Concepto.

La responsabilidad es “la obligación de reparar el daño causado a una persona, sea por culpa, sea, en ciertos casos determinados por la ley, resultante de la actividad del sujeto responsable”.⁴⁵ Para una doctrina muy generalizada, como lo menciona el argentino Boffi Boggero, será “el tramo obligacional que nace con el incumplimiento de la obligación y, eventualmente, puede llegar hasta la ejecución de los bienes del deudor”⁴⁶

De acuerdo con la doctrina alemana, se debe hacer una distinción entre el deber o la obligación en sí misma y el poder que tiene el acreedor en caso de incumplimiento de la obligación primigenia. La obligación en sí o *Schuld*, significa el deber de realizar una prestación, la cual consiste en un dar, hacer o no hacer. En caso de incumplimiento nace el *Haftung*, que es el poder que tiene el acreedor sobre el patrimonio del deudor en caso de incumplimiento. Es decir, la responsabilidad se

⁴⁴ URIBE BENÍTEZ, Óscar, “La responsabilidad patrimonial del Estado mexicano.” *Quórum*, México, D. F., No. 92, Enero-Marzo, 2008, p. 213.

⁴⁵ CAPITANT, H., *Vocabulario Jurídico*, Buenos Aires., Ed. Depalma, 1996, p.489

⁴⁶ BOFFI BOGGERO, Luis M, “Responsabilidad, Concepto General”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. XXIV, Op. Cit., p. 376.

equipara al término alemán *Haftung* y consistirá, en una obligación de segundo grado que sólo deviene del incumplimiento la primera.⁴⁷

C. Evolución del concepto de responsabilidad.

En la época primitiva, la responsabilidad estaba ligada a la idea genérica de daño, por lo que ésta surgía por la sola circunstancia de causar un perjuicio sin derecho. Ejemplo de ello son la Ley de Talión, el Código de Hammurabi, las leyes de Manú y la Ley de las XII Tablas.⁴⁸

En el derecho primitivo, era común la responsabilidad por hecho ajeno, recuérdese como la sanción se extendía al sujeto responsable y a su familia o clan. La tendencia es reducir los casos en que se responde por el actuar ajeno y actualmente este tipo de responsabilidad se mantiene fuera del derecho penal, mientras que en el derecho civil sólo en limitados casos se responde por hechos ajenos.

Más adelante, se empieza a considerar el ánimo del autor del daño, sin embargo el elemento de daño seguía teniendo más peso que la intencionalidad. Los daños causados se reprimían como delitos, con la condición de que existiera un daño material aunque no se quisiera causar y sin importar que la lesión proviniera de un acto en sí o de una negligencia u omisión culpable, es decir, se quedaba obligado *ex delicto*. La Ley Aquilia de finales del siglo V a.C. cambia la tendencia y se remplazan las penas por reparación del daño.

En el derecho clásico, la existencia de la culpa resulta de las circunstancias objetivas que rodean al daño, en lugar del ánimo del deudor. De los conceptos de la Ley de las XII Tablas, se llegó a la Ley Aquilia y con la evolución jurisprudencial

⁴⁷ En palabras del DR. TAMAYO SALMORÁN: "Un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado (H. Kelsen). En este sentido la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo); sin embargo, no debe confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir, quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación. La responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado (aparece cuando no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito)" TAMAYO SALMORÁN, Rolando, "Responsabilidad", *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo P-Z, Porrúa-IJ-UNAM, México, D.F., 1984, p. 44.

⁴⁸ Vázquez, Adolfo Roberto, Op. Cit., p.1.

pretoriana, a un desarrollo que sustentó el principio de la reparación de todo daño contrario a derecho, como base del moderno criterio de la culpa extracontractual.⁴⁹

Con posterioridad, en la Ley Sállica, tanto sajona como frisona, era ignorado el concepto de culpa y el responsable era tenido por tal sin que el elemento subjetivo desempeñara ningún papel. En el fuero Juzgo de España se distinguió la culpa de la injuria, distinción que se aplica a las Leyes de Partida. El desarrollo de los conceptos de culpa, daño y responsabilidad, promovió una de las conquistas de la ciencia jurídica, que fue elevar la posición del hombre en la sociedad y frente a sus semejantes, a partir de que se consideró el factor anímico, subjetivo, de que se deslindaron las sanciones civiles de las criminales y se tomó en cuenta la proporcionalidad entre el hecho y la pena o la indemnización.⁵⁰

En el derecho moderno, al modificarse la noción de daño y de intencionalidad, quedó abierta la posibilidad para la responsabilidad subjetiva que tiene en cuenta el daño y la acreditación de la participación del agente transgresor. La cantidad de agentes con el maquinismo, hizo que naciera la idea de la responsabilidad sin culpa en la versión moderna. Así nace la teoría del riesgo, defendida por Josserand, Demogue y Savatier, y con ello la responsabilidad objetiva.⁵¹

De esta forma ahora se identifica claramente los conceptos de daño, elemento subjetivo, imputabilidad, indemnización y sanción que en algunos momentos fueron utilizados sin hacer ninguna diferencia. Hoy se habla de, el dolo, la culpa o la negligencia como elementos subjetivos, y del daño y la imputabilidad como presupuestos de la sanción. Además de ello, otro gran avance es la posibilidad que se reconoce en el derecho positivo de que respondan las personas físicas y las jurídicas.

D. Elementos.

⁴⁹ *Ibíd*em, p. 20

⁵⁰ *Ibíd*em, pp.20 y 21

⁵¹ *Ibíd*em, p. 23

Siempre que exista un evento dañoso del cual alguien tenga la obligación de responder, aparecen una serie de requisitos necesarios para que surja la responsabilidad del agente. Tales requisitos varían según las legislaciones, jurisprudencia y doctrina, subsumiendo algunos autores en una definición ciertos elementos que otros dan por comprendidos en otra concepción o, incluso, los consideran innecesarios.

Así tenemos que para Laurent por ejemplo, debe existir: a) un hecho dañoso; b) un acto ilícito; c) imputabilidad, y d) culpa; a consideración de Demolombe, sólo es exigible: a) imputabilidad, b) hecho ilícito y c) daño: en la opinión de Colombo se requiere: a) hecho del agente (positivo o negativo); b) violación del derecho ajeno; c) perjuicio efectivo (daño); d) nexo causal entre el daño y la consecuencia, y e) imputabilidad; Atilio A. Aterini piensa que son necesarios: a) incumplimiento o infracción de un deber (incumplimiento de un contrato, violación del deber de no dañar); b) factor de atribución de responsabilidad (puede ser subjetivo -culpa o dolo- o bien objetivo – teoría del riesgo-); c) el daño (lesión del derecho subjetivo de la víctima jurídicamente atribuible), y d) relación de causalidad (entre el hecho o causa fuente de un daño); mientras que José Bustamante Alsina sostiene que se requiere la confluencia de: a) antijuridicidad; b) daño; c) relación de causalidad entre el daño y el hecho, y d) factores de imputabilidad o atribución legal de responsabilidad.⁵²

E. Tipos de responsabilidad.

Respecto a los tipos de responsabilidad podemos identificar dos corrientes, la extensiva y la restrictiva. La primera trata de hacer mención de todos los tipos posibles de identificar, la última los procura encerrarlos dentro de supuestos generales.

Así tenemos que, la primera reconoce las siguientes modalidades: responsabilidad administrativa, responsabilidad civil, responsabilidad civil por causa de delito, responsabilidad concurrente, responsabilidad contractual (especie de la civil), responsabilidad extracontractual, responsabilidad judicial, responsabilidad ministerial,

⁵² Ibídem, p. 138.

responsabilidad objetiva, responsabilidad penal, responsabilidad política, responsabilidad por hecho ajeno, responsabilidad por hecho propio, responsabilidad solidaria y responsabilidad subsidiaria.⁵³ En el derecho mexicano, además de los mencionados, existe la responsabilidad hacendaria y la responsabilidad civil por daños nucleares.

Kelsen, por su parte clasifica de manera taxativa los tipos de responsabilidad que pueden presentarse en dos grupos, el primero atendiendo según se trate de hecho propio o ajeno en responsabilidad directa o indirecta (o vicaria) y el segundo dependiendo del factor de atribución de la responsabilidad en subjetivo u objetivo.

Un individuo es responsable en forma directa cuando es pasible de una sanción como consecuencia de un acto ejecutado por él mismo; es decir que el sujeto que cometió el acto antijurídico y el que es objeto de sanción coinciden. Un individuo es responsable de manera indirecta cuando es susceptible de ser sancionado por la conducta de un tercero o de las cosas que es propietario.⁵⁴

Algunos ejemplos de la responsabilidad indirecta es el que tienen quienes ejercen la patria potestad,⁵⁵ quienes tengan bajo su vigilancia y autoridad⁵⁶ o los tutores⁵⁷ respecto de los incapaces.⁵⁸ Otros casos de responsabilidad indirecta son: el que tienen los patrones y los dueños respecto de los daños cometidos por sus empleados⁵⁹ o el que corresponde a las personas morales de los daños y perjuicios causados por sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones.⁶⁰

Respecto al segundo grupo cabe decir que para que haya responsabilidad subjetiva se requiere, para que la sanción sea aplicable, que el sujeto haya querido o previsto el resultado de su conducta antijurídica. Kelsen distingue diversos grados de

⁵³ *Ibídem*, p.23

⁵⁴ NINO, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del derecho*, Buenos Aires, Ed. Astrea, 1987, p. 187.

⁵⁵ Regulado en el Código Civil Federal en su artículo 1920.

⁵⁶ Regulado en el Código Civil Federal en su artículo 1920.

⁵⁷ Regulado en el Código Civil Federal en su artículo 1921.

⁵⁸ Regulado en el Código Civil Federal en su artículo 1911.

⁵⁹ Regulado en el Código Civil Federal en su artículo 1924.

⁶⁰ Regulado en el Código Civil Federal en su artículo 1928.

responsabilidad subjetiva. El primero se presenta en los casos que se exige una intención maliciosa, o sea, ánimo de causar un daño; mientras que en el segundo para imputar la responsabilidad, basta la intención de cometer el acto antijurídico, aunque lo que lo mueva no sea el ánimo de dañar sino, por ejemplo, de beneficiarse; el tercer grado acontece cuando es suficiente que se prevea como probable el resultado, aunque éste resulte indeseable.⁶¹

Como dice Capitant, “es indudable que la responsabilidad subjetiva es resultante de la disposición legal ya sea por culpa, dolo o mala fe.”⁶² En este sentido, entendemos a la culpa como “la violación dañosa del derecho ajeno, cometida con libertad, pero sin malicia, por alguna causa que debe y puede evitarse”⁶³ se distingue del dolo en cuanto este “es el designio de producir el perjuicio que emana de la violación predeterminada de aquél, que busca *ex profeso* el efecto que acarrea su actitud.”⁶⁴ La mala fe, en cambio es la actuación voluntaria con intención de cometer fraude o de perjudicar a otro.

La responsabilidad objetiva, o por resultado, se da cuando un individuo es susceptible de ser sancionado independientemente de que haya querido o previsto el acto antijurídico o inclusive de su participación. En las democracias modernas, la regla es que en el derecho penal, este tipo de responsabilidad no se contemple, no así en otras áreas del derecho, tal es el caso del derecho civil. Por ejemplo, en nuestra legislación se contempla la responsabilidad objetiva por a. Propietario de cosas riesgosas y b. Riesgo creado.

Hay que tener en cuenta que, todos los casos de responsabilidad indirecta lo son también de responsabilidad objetiva. Cuando un individuo es responsable por el acto de otro, es obvio que no tiene control sobre el mismo, por lo que es irrelevante que lo quiera o lo prevea. También existe, en el derecho civil, responsabilidad por hechos no provocados por el sujeto pasible de ejecución forzosa ni por otro individuo. Típico de

⁶¹ NINO, Carlos Santiago, Op. Cit., p. 189.

⁶² CAPITANT, H, Op. Cit. p.489.

⁶³ M.A. DE ELIA, Carlos, “Culpabilidad” *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. V, p. 291.

⁶⁴ VAZQUEZ ADOLFO, Op. Cit., p. 29.

esto son los casos en que el patrón es responsable por los accidentes de trabajo de sus obreros o en que el dueño de una cosa lo es por los daños que ésta pueda causar. Este tipo de responsabilidad es independiente de cualquier intención o previsión del sujeto responsable.

3. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

A. Denominación.

El término *responsabilidad patrimonial del Estado* no es el único utilizado para referirse al derecho indemnizatorio que tienen los particulares con motivo de los daños y perjuicios que les sean causados por el actuar estatal. En el idioma español, se utilizan además, otros términos para indicar la misma idea, tal es el caso de responsabilidad aquilina del Estado, responsabilidad extracontractual del Estado y en sentido más amplio responsabilidad jurídica del Estado.

Respecto a las denominaciones de responsabilidad aquiliana y extracontractual, cabe hacer la apreciación de que, en ambos casos estamos en presencia de la obligación que se deriva por el incumplimiento de un deber jurídico, el cuál, no nació por la voluntad de las partes.

La responsabilidad extracontractual es aquella que existe cuando una persona causa, ya por sí misma, ya por medio de otra de la que responde, ya por una cosa de su propiedad o de que se sirve, un daño a otra persona, respecto de la cual no estaba ligada por un vínculo obligatorio anterior relacionado con el daño producido. Estos términos, por lo tanto, comprenden el régimen de responsabilidad que se genera cuando el Estado actúa como sujeto de derecho público, es decir, en una relación de supraordenación respecto a los gobernados.

Cuando hablamos de *responsabilidad jurídica del Estado* nos estamos refiriendo a un concepto más amplio, el cual comprende todos los tipos de responsabilidad legal a que esta sujeta la entidad estatal. Hace referencia por lo tanto, a la responsabilidad contractual o extracontractual, directa o indirecta o de cualquiera otra por razón de la

materia que la regula (Vgr. Responsabilidad civil, administrativa, ambiental, etc). Otra de las denominaciones utilizadas para referirse al tema es la de *responsabilidad del Estado*, sin embargo, consideramos que esta terminología es muy amplia, ya que abarca además de la responsabilidad jurídica, a la moral o a la social.

La denominación de responsabilidad patrimonial del Estado, se acuñó en el derecho nacional para referirse a la materia que nos ocupa, inclusive antes de que incorporara este régimen en la Constitución, denominación que continúa vigente en la doctrina e inclusive en la legislación. Como es de recordarse, la ley reglamentaria, adoptó el nombre de *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, al igual que la modificación que se le hizo a la denominación del Título IV de la Constitución Política, le cual quedó como “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y *Patrimonial del Estado*”.

Al hacerse la propuesta legislativa para adoptar el sistema de responsabilidad estatal en México, el régimen español resultó de gran influencia para quienes analizaron y discutieron el contenido de la reforma. En este país ibérico, la denominación que se había utilizado es la misma con la que hoy conocemos nosotros la materia.⁶⁵

Es menester destacar que, el hecho de llamar *patrimonial* a la responsabilidad estatal, no se debe a que los daños que se causen forzosamente deben de ser materiales, en exclusión a los daños morales o también llamados extrapatrimoniales, sino que se utiliza porque la indemnización tendrá siempre un contenido económico, material o patrimonial, que debe ser individualizada y determinada con relación a los elementos de la responsabilidad.

Consideramos que los términos adecuados para referirse a este tipo de responsabilidad son los de: aquiliana, extracontractual y patrimonial, ya que los tres,

⁶⁵ Según Vedel, con mayor propiedad debería ser llamada patrimonial en: VEDEL, George, *DERECHO ADMINISTRATIVO*, Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980, p. 269.

nos dan una idea clara del contenido de la materia y no presentan contradicciones semánticas entre sí.

Con relación a la denominación que el tema tiene en otros idiomas podemos decir que el término equivalente para el francés es el de *responsabilité de l'État*, para el inglés *State Liability in Tort*; para el alemán *Staatshaftung* y para el italiano, *La responsabilità dello Stato*.

B. Etimología y significación gramatical.

Las palabras que participan en la terminología de nuestro tema son: responsabilidad, Estado y patrimonio. Tanto el origen etimológico como el significado de las dos primeras palabras, fueron analizados en su oportunidad. Resta hacer aquí, referencia al concepto de patrimonio, el cual, deviene de *patrimonium* que se descompone en los vocablos latinos *pater* y *manus*.

En la Roma primigenia, *patrimonium* significaba los bienes corporales pertenecientes al pater familias, que había recibido en la sucesión de su pater, y que debía transmitir a sus hijos. El patrimonio consiste en el conjunto de bienes y deudas de una persona, valorables en dinero, siendo una universalidad *de iure* que se compone tanto de las cosas materiales e inmateriales (bienes), como de los derechos sobre ellas.

Las personas físicas o morales, responden de sus deudas con su patrimonio. El Estado al ser considerado como una persona jurídica tiene un patrimonio, el cual, conforme a la Carta Magna, se integra de: a) bienes heredados por las generaciones del pasado (artículo 27); b) los adquiridos en el presente (artículos 31 fracción IV y 73 fracción XXIX); y c) los que se adquieran con cargo al futuro (artículo 73 fracción VIII). Con aquellos que la norma constitucional permite, el Estado habrá de responder de sus obligaciones de índole patrimonial.⁶⁶

C. Conceptos doctrinales.

⁶⁶ LÓPEZ RÍOS, Pedro, Op. Cit., p 48.

Para el Dr. Álvaro Castro Estrada, quien fue el principal impulsor de la reforma que introdujo el régimen motivo de nuestra investigación en México, la responsabilidad patrimonial del Estado es “una institución jurídica que, mediante criterios objetivos de derecho público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes o derechos, como consecuencia de la actividad propia del Estado.”⁶⁷

Dentro de algunos conceptos más extensivos podemos señalar los ofrecidos por Pedro Ríos, para quien la responsabilidad patrimonial del Estado es “la obligación de indemnizar a los particulares que resulten lesionados en sus bienes o derechos, con motivo del ejercicio u omisión de las funciones públicas.”⁶⁸ o el de Octario Osornio quien la define como “un deber que se tiene ante los gobernados cuando se originan ciertos daños derivados de las funciones públicas.”⁶⁹

Pineda Fanny, por su parte considera que se trata de “la obligación que tiene el Estado de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública: federal y estatal, y de sus funcionarios, indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas.”⁷⁰ Éste concepto propuesto, tiene algunas imprecisiones ya que, el régimen aplica para la federación, las entidades federativas y los municipios, y no sólo a los primeros dos como se menciona, además, se confunden los conceptos de daño y perjuicio y no se toma en cuenta la inactividad estatal, es decir, sólo se hace referencia a la responsabilidad generada por la conducta positiva (acción) dejando de lado la omisión que también genera responsabilidad.

⁶⁷ CASTRO ESTRADA, Álvaro, “El sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado” *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, D. F., Año 13, No. 156, Julio, 2003, p. 98.

⁶⁸ LÓPEZ RÍOS, Pedro, Op. Cit., p. 50.

⁶⁹ FARFÁN OSORNIO, Octario., “La Responsabilidad Patrimonial del Estado”, *Nuevo Consultorio Fiscal*, México, D. F., No. 361, Septiembre, 2004, P. 45.

⁷⁰ PINEDA, Fanny, “Responsabilidad del Estado”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo P-Z. Porrúa-IJ-UNAM. México, D.F., 1984, pp. 2828 y 2829.

D. Concepto legislativo.

No encontramos en ninguna disposición jurídica, el concepto de responsabilidad patrimonial del Estado. Al constituirse el Constituyente Permanente para llevar a cabo la reforma al segundo párrafo del artículo 113 constitucional no se incluyó un concepto propio de la materia, esto se debe principalmente, a que se considera que no es conveniente establecer conceptos a nivel constitucional ya que las figuras jurídicas en ella plasmadas, van tomando sentido y delimitando su alcance de acuerdo a la realidad política y social de cada país y el momento histórico que vive. Por otro lado, tampoco de los preceptos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se desprende alguna conceptualización de la responsabilidad estatal, la razón de ello, creemos es, que se trata de una figura que depende del contenido que se les vaya dando a otros términos en ella subsumidos.

Es necesario saber, cuál es el contenido que la labor jurisprudencial le va dando a conceptos jurídicos indeterminados, como *actividad administrativa irregular* o *deber jurídico de soportar un daño* para entender la propia responsabilidad patrimonial del Estado. Es por todo lo anterior, que el legislador no incluyó un concepto de la figura que nos ocupa en los ordenamientos jurídicos, situación que nosotros consideramos acertada ya que como se menciona, se trata de un concepto que se construye *a posteriori*.

E. Concepto jurisprudencial.

La actividad judicial en torno al tema, no ha ofrecido tampoco, un concepto del tema. Sin embargo, si ha tocado un aspecto que es de vital importancia para lograr conceptualizarlo, ya que ha identificado cuales son los elementos que le son propios y sin los que no se consideraría configurada la responsabilidad.

La Primera Sala Regional del Golfo del El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en una tesis aislada consideró que del artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se advierte que sus son: A) La existencia de un daño; B) Que tal daño sea imputable a la Administración Pública por ser efecto de su

actividad administrativa, y; C) El nexo causal entre uno y otro, es decir, que la causa del daño sea la actividad de la Administración Pública⁷¹. A partir de los elementos señalados, podemos construir un concepto acorde con la actividad judicial.

F. Concepto que se propone.

Para nosotros, un concepto apropiado de la materia es el siguiente: es la obligación jurídica a cargo del Estado mexicano, exigible de manera directa por los daños y perjuicios causados a los particulares con motivo de su actividad administrativa irregular.

G. Elementos del concepto propuesto.

La frase *obligación jurídica* deriva del concepto genérico de responsabilidad. La parte donde se hace notar que ésta, corre a cargo del *Estado* se hace necesaria porque es éste, quien tiene la titularidad de la *actividad administrativa*, la cual, debe tener como requisitos el de ser *irregular y dañosa* para que se configure el deber de indemnizar. Es *exigible de manera directa* porque no se requiere entablar una demanda previa contra el funcionario público que cometió la falta o identificar al autor material que con su actividad causó un daño.

4.- FUNDAMENTO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

En torno a la justificación de la responsabilidad que recae a cargo del Estado existen una gran cantidad de teorías, las cuales, en un esfuerzo de síntesis podemos agruparlas de acuerdo al elemento preponderante que toman en consideración para explicar el porqué nace la obligación de indemnizar.

El primer conjunto de teorías pone especial énfasis en el daño causado, y comprende la teoría del patrimonio. El segundo, lo hace respecto a la imputación de la actividad y engloba las teorías de la representación y la organicista mientras que el

⁷¹ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA AUSENCIA DE UNO DE SUS ELEMENTOS IMPIDE QUE SE ACTUALICE. VI-TASR-XXVII-44, R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año III. No. 26. Febrero 2010. p. 375.

tercero toma como referencia el tipo de actividad estatal causante del daño, según sea esta lícita o ilícita.

Dentro de las teorías que pretenden explicar la responsabilidad estatal por su actuar lícito encontramos las siguientes: expropiación, equidad, igualdad de las cargas públicas o sacrificio especial, riesgo administrativo, solidaridad humana, lesión antijurídica y una ecléctica que considera varios elementos de las anteriores. Las que explican la responsabilidad estatal por su actuar ilícito, son la de la culpa, falta de servicio y la del enriquecimiento sin causa.

A. Teorías que justifican la responsabilidad estatal considerando el objeto dañado.

La teoría relevante aquí es la del patrimonio, la cual se aplica para la responsabilidad con independencia de la conducta de la voluntad del agente. En ella, lo que interesa son las normas constitucionales que garantizan la inviolabilidad de la propiedad, por lo que si un derecho patrimonial cede por razón de interés público frente al Estado, o sufre daño por su actividad, ese daño debe ser indemnizado, tanto si la actividad que lo produce es ilícita o ilegítima, como si no lo es.⁷² Para esta, el patrimonio debe de ser entendido como la universalidad de derechos y obligaciones que incluyen tanto elementos materiales como inmateriales.

B. Teorías que justifican la responsabilidad estatal por la imputación de la actividad.

En este apartado, ubicamos las teorías de la representación y la organicista. La primera de ellas, toma sus bases del derecho civil y postula la idea de que el representante realiza una serie de actos de los cuales el representado es responsable. En el caso de la responsabilidad del Estado el representante es el servidor público y el representado el Estado, en particular la Administración Pública. Esta teoría funda la

⁷² Cfr. NICOLAU, Noemí Lidia, "Responsabilidad del Estado por el obrar irregular de sus funcionarios", *Revista Latinoamericana de Derecho*, México, D. F., Año IV, Nos. 7-8, Enero-Diciembre, 2007, P.343 y ss.

responsabilidad en la culpa *in eligiendo* o *in vigilando*, esto es, la elección del representante por el representado y la vigilancia de su actuación.⁷³

La entidad estatal, al ser una persona jurídica, necesita de servidores públicos para desarrollar su actividad. Si éstos, con su actuar ocasionan algún menoscabo, el Estado será quien responda por ellos. Se trata de una responsabilidad de tipo indirecta ya que en este caso, el ente estatal responde por las personas o cosas que tiene bajo su tutela.

Por otro lado, la teoría del órgano fue elaborada por Gierke, quien consideró que el hombre es responsable por el trabajo que ejecutan sus manos. Es decir un órgano – en esta caso las manos- del cuerpo humano hacen responsable a la persona. Si se extrapola ésta tesis al plano jurídico, más específicamente a la actividad de la entidad estatal, se puede afirmar que cuando un órgano administrativo o un servidor público, lo hace en nombre del Estado es por ello que éste debe responder por sus actuaciones.⁷⁴

La teoría organicista reconoce, al igual que la de la representación que el Gobierno sólo puede actuar a través de sus entes, los cuales se integran por un elemento objetivo (competencia) y uno subjetivo (funcionario). Todo lo que éstos hagan se entiende hecho por la propia administración, por lo que si al actuar lesionan a un particular, el Estado debe responder por los daños causados.⁷⁵

De acuerdo a cada legislación, la responsabilidad estatal es exigible en algunas ocasiones de forma directa y en otras de manera indirecta. La teoría de la representación sirve para justificar la obligación de responder indirectamente y la organicista, para atribuir de manera directa la actuación que se estima dañosa.

C. Teorías que justifican la responsabilidad estatal por el tipo de actividad.

⁷³ Cfr. INDALECIO BARRAZA, Javier, *La responsabilidad extracontractual del Estado*, Buenos Aires, Argentina, Editorial La Ley, Junio 2003, p. 42 y FARFÁN OSORNIO, Octavio., “La Responsabilidad Patrimonial del Estado”, *Nuevo Consultorio Fiscal*, México, D. F., No. 361, Septiembre, 2004, P. 46-48.

⁷⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 42.

⁷⁵ Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso*, México, Editorial Limusa, 1999 p.165.

a. Teorías que justifican la responsabilidad estatal por actividad lícita.

Dentro de este grupo encontramos las corrientes que justifican el derecho indemnizatorio que tienen los particulares por los daños ocasionados principalmente por la actividad lícita que llevan a cabo los órganos del Estado. Aunque a través de ellas, también se puede justificar el derecho resarcitorio por actos ilícitos, las agrupamos aquí porque procuran justificar esencialmente la reparación debida por actos lícitos.

En primer lugar, tenemos la *teoría de la expropiación*. Esta postula que la responsabilidad se admite por una extensión o generalización de los principios que rigen en la expropiación, según los cuales, si la propiedad de los particulares debe ceder ante las exigencias de la utilidad pública, ello no impide que deba ser debidamente indemnizada.⁷⁶

La principal crítica que se hace a ella, es que, en determinadas ocasiones, no se lesiona el patrimonio material, como en los casos en los que se daña la integridad física o libertad de una persona, considerados como bienes extrapatrimoniales y sin embargo, es posible admitir, como en el caso español o colombiano, la responsabilidad extracontractual del Estado. Otra flaqueza que presenta la teoría es que en ocasiones, no es posible asimilar las características propias de la expropiación con otras actividades dañosas, como la utilidad pública, el valor de mercado o la previa indemnización.

La *teoría de la equidad* basada en el principio general de no dañar a otro, considera que si se lesiona a alguien en sus bienes o en su persona se debe resarcir tales daños independientemente de que exista una ley formal o una norma que específicamente así lo determine. Se parte de la idea de que la equidad es fuente

⁷⁶ Cfr. INDALECIO BARRAZA, Javier, *La responsabilidad extracontractual del Estado*, Op. Cit., P. 43

indirecta del derecho administrativo⁷⁷ y que por ello, del conjunto de postulados jurídicos nace la obligación de resarcir los daños.

Aquí, se sostiene que el Estado debe de responder por los daños que cause con motivo de su actividad y que la única limitación posible a esta obligación sólo puede derivar por una ley que así lo determine, es decir, una norma que exima al ente estatal de resarcir el daño causado.

Se entiende que los principios del derecho, como la equidad, el bien común y la justicia, deben regir el sistema de la responsabilidad, no importa que una norma en específico imponga el deber resarcitorio por un daño en particular. Esto es, no es necesario que la ley prevea casuísticamente las hipótesis por las que se configura la responsabilidad estatal, porque ésta descansa sobre los mismos principios del derecho y no sobre el contenido positivo del mismo.⁷⁸

Otra teoría que encontramos en este apartado es la de *la igualdad ante las cargas públicas* o también llamada *del sacrificio especial*, respecto a ella, Jorge Tessier afirmó que “los ciudadanos no deben sufrir unos más que otros las cargas impuestas en el interés de todos, de donde resulta que los daños personales excepcionales, los accidentes que el poder público causa a los particulares, deben ser indemnizados por el presupuesto que está formado por las contribuciones de toda la colectividad. Cuando el Estado ejecuta un acto que perjudica a un habitante haciéndole sufrir un daño injusto con respecto a los demás ciudadanos, está obligado a indemnizar ese daño para no romper el principio de equidad, que ampara por igual a los habitantes”⁷⁹

En ésta teoría se sustenta que, el fundamento de la responsabilidad es el sacrificio especial que soporta una persona, por lo que resulta indiferente que el Estado

⁷⁷ Respecto a la equidad como fuente del derecho administrativo, se dice que: “la equidad sirve de palanca poderosa; no lo crea directamente porque el derecho tiene sus formas propias para realizarse” BARRAZA, Javier I. “La responsabilidad del Estado por omisión”, *Conceptos*, Buenos Aires, Argentina, Año 76, No. 3, Septiembre-October/Noviembre-Diciembre, 2001, p. 58.

⁷⁸ BARRAZA, Javier I, “La responsabilidad del Estado por omisión”, Op. Cit., pp. 57-61.

⁷⁹ TESSIER, Jorge, *La responsabilité de la Puissance Publique*, París, 1906, p. 147. Citado por ALTAMIRA GIGENA, Julio I., *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Astrea, 1973, p. 77.

se haya enriquecido o no y pugna porque éstos daños sean soportados de manera igualitaria por la sociedad. El fundamento jurídico de esta teoría lo encontramos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que en su artículo 13 dispone que “unos ciudadanos no deben sufrir más que otros las cargas impuestas en interés de todos”. Asimismo, en nuestro país se trata de justificar desde un punto de vista constitucional con base al artículo 31 fracción IV de la Constitución Política.

El maestro Gabino Fraga respecto a esta teoría señala que ella “adopta como base el principio de la igualdad de los individuos ante las cargas públicas, principio conforme al cual si una actuación gubernamental causa un daño a un individuo sobre quien se hace recaer todo el peso de dicha actuación, la ruptura que así se produce de la igualdad respecto de los demás administrados, obliga al restablecimiento de ella, transfiriendo la carga del daño al patrimonio público alimentado por la contribución de todos los administrados.”⁸⁰

La *teoría del riesgo administrativo*, también pretende justificar el deber resarcitorio del Estado por su actuación lícita, ésta se asienta sobre las bases desarrolladas en el derecho civil respecto a la responsabilidad por riesgo creado. Ésta postura representó en la construcción del Consejo de Estado Francés, un tercer estadio evolutivo⁸¹ en donde se privilegia el daño y el nexo causal más que las circunstancias en las que se verificó el menoscabo, y se deja de lado la identificación del agente o el funcionario inadecuado de la máquina administrativa.

Un importante sector en la doctrina y la jurisprudencia, comparten una conceptualización muy amplia de lo que se debe entender por “riesgo de la cosa”,

⁸⁰ FRAGA, Gabino, Op. Cit., p. 419

⁸¹ Vázquez Rodolfo señala respecto a los estadios evolutivos en la interpretación del Consejo de Estado Francés, lo siguiente: “El primero lo significó la teoría de la culpa, donde era necesario individualizar al sujeto activo, causa determinante del daño. En el segundo estadio prevalece la teoría del “accidente administrativo”, fundado en el mal funcionamiento del servicio, lo cual significó un gran progreso respecto de la teoría subjetiva de culpa. En el tercer estadio la construcción pretoriana del Consejo de Estado avanza, aún más, en pro del administrado, privilegiando el daño y el nexo causal más que en circunstancias en donde se verificó el perjuicio, dejando de lado pues la identificación del agente o el funcionario inadecuado de la máquina administrativa.” En: VAZQUEZ ADOLFO, Roberto, Op. Cit., p. 170.

apoyada a veces en la teoría del riesgo provecho, otras en la del riesgo creado y también en la tesis del acto anormal.

En términos de la legislación civil, se entiende que la cosa productora del riesgo, es aquella que, “en función de su naturaleza o según su modelo de utilización, genera riesgos a terceros, por lo que aún una cosa inerte, en ocasiones, en función de las circunstancias del caso, puede alcanzar ese carácter.”⁸²

La doctrina extranjera proporciona algunos ejemplos de la responsabilidad por riesgo administrativo, dentro de las que señala las fallas en las máquinas por las que el Estado debe responder y que no pueden atribuirse a la fuerza mayor, por ejemplo: cortocircuitos, incendios, caídas de aviones militares o de servicios públicos, fallas en las máquinas, sin culpa ni dolo de los agentes responsables.⁸³

La *teoría de la solidaridad humana* fue descrita por Guillermo Altamira quien dice que los cimientos de la doctrina de la responsabilidad deben buscarse en el principio de la solidaridad humana, que es precisamente el que informa e impone ayuda recíproca a todos los individuos que constituyen la colectividad. Sus fuentes no deben buscarse en la moral ni en la caridad, sino en un acto de justicia distributiva que la sociedad está obligada a realizar para aquellas personas que por hechos que no les son imputables se encuentran de pronto y por un acontecimiento ajeno a su voluntad, en situación de inferioridad para cumplir con su fin individual y social, y siendo el Estado el órgano por el cual la sociedad realiza esa obra de solidaridad, ya que por su enorme magnitud escapa al poder del individuo, es quien debe afrontar este problema y resarcir.⁸⁴

Julio I. Altamira Gigena sostiene la *teoría del bien común* en la siguiente forma: “Para nosotros (dice el profesor argentino), el fundamento de la responsabilidad del

⁸² PERRINO, Palo Esteban, Op. Cit., p. 276.

⁸³ Respecto a la doctrina del riesgo administrativo, Wilhelm señala que “Las soluciones de matiz iusprivatista se basan en la responsabilidad extracontractual por hecho ilícito para algunos autores directa, para otros por el hecho del dependiente. Los iuspublicistas pretenden delimitar una responsabilidad sometida a un régimen original. La admisión del riesgo administrativo exige la solución iuspublicista.” En: LEAL WILHELM, Salvador, “La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública por Hecho Ilícito”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Maracaibo, Venezuela, Año XXIX, No. 72, Enero-Diciembre, 1995, p. 1.

⁸⁴ Cfr. ALTAMIRA GINENA, Julio, *Responsabilidad del Estado*, Op. Cit., p. 76.

Estado es el bien común. Es decir, el bien de toda la comunidad y ella no puede encontrarse plenamente satisfecha si un miembro o un grupo de sus miembros sufre los daños producidos por la actividad de la Administración; por lo tanto, le corresponde indemnizar los perjuicios que ocasione”⁸⁵

La *teoría de la lesión antijurídica*, fue desarrollada por el jurista italiano Orlando y retocada por el español García de Enterría. Esta teoría consiste en fundar la responsabilidad sobre el concepto de lesión del patrimonio dañado, poniendo el acento sobre este término de la relación y no, como en la construcción tradicional, sobre la conducta u ánimo del agente.

Para esta postura, la antijuridicidad civil basada en un criterio de índole subjetivo (por dolo, daño o negligencia) va a ser desplazada y en el derecho administrativo, la antijuridicidad será entendida no ya en sentido subjetivo, sino el objetivo, donde lo importante es el daño.⁸⁶

Existen respecto a las corrientes antes mencionadas, una que toma elementos eclécticos. Nos referimos a la *teoría del principio de estricta justicia, bien común, solidaridad social y Estado de Derecho*, en ella, encontramos componentes de las diversas posiciones estudiadas anteriormente. Respecto a esta, Farfán Osorio nos dice que “basándonos en la justicia, la equidad y el bien común, es indudable que si se causa un daño a los particulares debe ser reparado, ya que lo contrario implicaría una injusticia. Por equidad debe buscarse en todo caso que los gobernados puedan solicitar la indemnización correspondiente cuando sufren un daño, aún cuando sea el Estado el que se lo ocasione.”⁸⁷

b. Teorías que justifican la responsabilidad estatal por su actividad ilícita.

Lo común es que, se acepte que el Gobierno debe de responder por los daños que ocasionen sus agentes con motivo de la actividad ilícita que realicen.

⁸⁵ TESSIER, Jorge, *La responsabilité de la Puissance Publique*, París, 1906, p. 153. Citado por ALTAMIRA GIGENA, Op. Cit., p. 88.

⁸⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo I y II*, Madrid, Ed. Civitas, 1974, p.57 y ss.

⁸⁷ FARFÁN OSORNIO, Octavio., Op. Cit., p. 46-48

La *teoría de la culpa*, esta basada en principios civilistas, donde se toma en cuenta la realización de actos ilícitos sea como *hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres*, (artículo 1830 del Código Civil Federal); como *negligencia o ignorancia inexcusables* (artículos 728-737 del Código Federal de Procedimientos Civiles); por no haber actuado como *hombre prudente y diligente* (como se estableció en el Código de Napoleón); o por no haberse conducido como *bonus pater familias* (como se prescribió en el Derecho Romano).

Este criterio es atacado porque se ciñe únicamente a los daños causados por las acciones individuales aisladas, que se caracterizan por su ocasionalidad, eventualidad y evitabilidad, que no son las propias del Estado, además de no explicar la responsabilidad por actuar lícito. Se dice que el axioma civilista *no hay responsabilidad sin culpa* no cabe en el Derecho Administrativo porque aquí, si puede haber responsabilidad sin culpa.⁸⁸

La *teoría de la falta de servicio*, surge en el derecho francés a partir de fallos del Consejo de Estado, especialmente de los *arrêtées* Blanco y Pelletier de 1873 donde se planteó la distinción entre falta de servicio y falta personal para el efecto de que la responsabilidad del Estado proviniera de un criterio rector, fundiendo la noción de culpa y de servicio público.

En ella, se adopta el criterio de la falta de servicio como fundamento de la responsabilidad del Estado por la mala organización o el funcionamiento defectuoso del quehacer estatal. En este sentido, el servicio fue entendido por el Consejo Francés como “toda actividad jurídica y material de prestación y de policía emanada de la Administración en su desarrollo”⁸⁹

Lo importante es destacar que la noción de falta de servicio tiene un alcance más amplio que el de la culpa. Como nos dice Álvaro Castro Estrada “la primera no tiene ya una connotación subjetiva que deba referirse necesariamente a un individuo en

⁸⁸ Cfr. CASTRO Estrada, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Op. Cit., p. 264.

⁸⁹ CHAPUS, René, *Responsabilité publique et responsabilité privée*, p. 205, citado por CASTRO ESTRADA, Álvaro, *La responsabilidad Patrimonial*, Op. Cit., p. 265 y 266.

particular, habida cuenta que su significado se asocia a la mala o deficiente organización o funcionamiento defectuoso del servicio que la administración tiene la obligación de atender. Otra de las características de la noción de falta es su anonimato, con lo que se supera una más de las dificultades que presenta la teoría de la culpa.”

El propósito de hacer una distinción entre la culpa y la falta, radica en la mayor extensión del segundo concepto, ya que en el caso del primero, es necesaria la identificación del individuo que causa un daño y, en cambio, la en la falta de servicio sólo atañe determinar el defectuoso o anormal funcionamiento de la administración.

La teoría del *enriquecimiento sin causa* defiende que la responsabilidad, procede en los casos en que el patrimonio del ente estatal aumente en la misma proporción en la que disminuye el de un gobernado habiendo una conexión entre dichas circunstancias y sin la existencia de una causa que justifique tal incremento en los bienes del Estado.

Esta postura toma sus bases en el derecho civil. En nuestro país tal figura se regula en el artículo 1882 del Código Civil Federal, que dispone: “*El que sin causa se enriquece en detrimento de otro, está obligado a indemnizarlo de su empobrecimiento en la medida que él se ha enriquecido.*” Es criticada porque se dice, sólo abarca una de las fuentes de las obligaciones por las que el Estado puede resultar responsable.

D. Opinión Personal.

Hay quienes pretenden asentar las bases de la responsabilidad del Estado en una teoría, por nuestra parte, estamos convencidos de que ninguna de las posiciones teorías por sí misma, justifica de manera global la obligación de resarcir un daño.

Dependerá del elemento que se quiera probar para poder hacer uso de una u otra teoría. Por ejemplo, cuando se estudia la imputación del daño al ente estatal, acudiremos a la teoría de la representación o a la organicista. Si estamos en cambio, frente a una situación en la que se tenga que defender la procedencia de la responsabilidad por la actividad lícita de los funcionarios públicos, nos apoyaremos, en

las posturas que englobamos bajo el apartado titulado “Teorías que justifican la responsabilidad estatal por actividad lícita”.

Sin embargo, es necesario hacer notar que las teorías que aquí presentamos, deben de encontrar un anclaje en el mundo jurídico, esto es, en normas jurídicas concretas. No podemos defender la procedencia de la responsabilidad si no encontramos una norma jurídica que consideremos, tiene su *ratio legis* en una de estas posturas doctrinales.

5. NATURALEZA JURÍDICA.

A. La responsabilidad patrimonial del Estado como principio de derecho.

El Estado de Derecho se distingue por la absoluta prevalencia de la ley en todo lo referente a su orden y organización, considerándose que las normas jurídicas que lo rigen son producto democráticamente consensado de la voluntad de los individuos integrantes de cada unidad política de ese género, sobre todo en dos aspectos bien definidos:

- a) Quienes detentan el poder del Gobierno sólo pueden actuar dentro del marco de las atribuciones que la conformación democrática de las leyes les permite, evitándose de esa manera cualquier desvío de poder o actuación arbitraria.
- b) Los gobernados deben estar efectivamente protegidos en su individualidad por las disposiciones legales en lo que se refiere a garantías y derechos que tradicionalmente se les han reconocido.

Para algunos, hay que agregar un nuevo ingrediente para la caracterización de un auténtico Estado de Derecho, el cual consiste en el establecimiento de la responsabilidad del Estado.⁹⁰

⁹⁰ Cfr. RUEDA HEDUÁN, Iván. “Nuevo Régimen de Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano”, *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, México, D. F., Año VII, No. 17, p. 48.

Actualmente éste tema es considerado como una institución de derecho público necesaria para configurar el Estado de Derecho, en la medida en que no solamente tiene una esencial finalidad de reparación del daño causado, sino en que marcaría los límites de la actuación administrativa estatal, que no debe dañar injustamente al gobernado.⁹¹

La institución objeto de nuestro estudio, es comprendida dentro del concepto de Estado de Derecho contemporáneo en la medida en que este opera cuando el principio de sujeción al derecho no se ha respetado. El principio de sujeción al derecho o principio de legalidad, nos permite que el poder tenga un vínculo en las normas y no concluye su legitimación para actuar como conductor social.

En caso de que esto no suceda, los Estados modernos han establecido, al lado del control de la legalidad, y ya en tiempos actuales, otro gran principio rector: el de la responsabilidad estatal por los daños que ocasione en la esfera jurídica de los particulares.⁹²

B. La responsabilidad patrimonial del Estado como garantía constitucional.

Para Ignacio Burgoa, las garantías individuales se traducen en una relación jurídica que existe entre el gobernado, por un lado, y el Estado y sus autoridades, por el otro (sujetos activos y pasivos), en virtud de la cual surgen para el primero el derecho de exigir a los segundos una obligación positiva o negativa, consistente en respetar las prerrogativas fundamentales de que el hombre debe gozar el desenvolvimiento de su personalidad (objeto), relación cuya fuente formal es la Constitución.⁹³ Los elementos que el tratadista identifica en toda garantía individual son:

1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).

⁹¹ Cfr. LÓPEZ RAMOS, Neófito, Op. Cit., "La responsabilidad extracontractual del Estado mexicano", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, D. F., No. 20, 2005, p. 256.

⁹² Cfr. LÓPEZ RÍOS, Pedro, Op. Cit., p. 150.

⁹³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías individuales*, 32ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000, p.186.

2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto).
3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).
4. Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente).⁹⁴

Los elementos anteriores se presentan en la institución que abordamos, ya que hay una relación jurídica entre el gobernado, quien actúa como sujeto activo al tener un derecho público subjetivo, y el Estado que es el sujeto pasivo al tener la obligación de indemnizar por los daños que cause a los particulares.

El objeto se cumple en virtud de que en esta relación nace un derecho resarcitorio a favor de los gobernados y porque el Estado lo respeta a través de los mecanismos procesales con los que el gobernado cuenta para exigir la indemnización. Respecto a la fuente del cual emana, tenemos el artículo 113 constitucional de la Carta Magna.

C. Opinión personal.

Para un sector de la doctrina, la función de la responsabilidad del Estado, no es únicamente la compensación de las víctimas, ya que además de ella, encontramos otros objetivos como la prevención de daños y accidentes, el control del buen funcionamiento de la acción administrativa y la demarcación de las conductas administrativas libres de responsabilidad civil.⁹⁵

Es decir, el reconocimiento del derecho resarcitorio a los particulares a través de la imposición de un deber a cargo del Estado, no es el fin último de la institución que estudiamos, se reconoce que dentro de ésta, se subsume la garantía indemnizatoria, pero se agrega, existen otros elementos que le dieron origen y contenido.

⁹⁴ *Ibíd*em, p. 187.

⁹⁵ MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración*, Madrid, Civitas, 2002, p. 353.

Si partimos de una interpretación auténtica para desentrañar como entiende el Constituyente la naturaleza de la responsabilidad estatal, nos percatamos que, como se afirmó anteriormente, las finalidades de implementar este sistema son múltiples.

En la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado,⁹⁶ se dice que la adopción del sistema que estudiamos, tiene como principales finalidades: “cumplir con un imperativo de justicia y fortalecer el Estado de Derecho en México, elevar significativamente la calidad de los servicios públicos, y profundizar o restablecer la confianza de los gobernados frente al Estado, así como en la respetabilidad del Derecho como el mejor instrumento de solución de los problemas que se presentan en la convivencia social.” Además de “establecer la garantía de integridad patrimonial a favor de los particulares, y el correspondiente deber de la autoridad de indemnizar por los daños causados.”

Respecto a la actividad judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, afirmó que, el segundo párrafo del artículo 113, establece un derecho sustantivo a favor de los particulares que deriva por los daños ocasionados por la actividad regular del Esto y que, este derecho puede ser ampliado por órdenes jurídicos parciales – Federación, Estados, Distrito Federal o municipios-.⁹⁷

Se sostuvo que, la actuación dolosa o culposa de los funcionarios públicos eran aspectos no incluidos en el artículo constitucional en referencia. Sin embargo, el hecho de que no estén explícitamente contemplados en la Norma Fundamental, debe llevar a concluir que dichas cuestiones pueden ser reguladas en los distintos órdenes jurídicos parciales con el propósito de ampliar el ámbito protector que establece el precepto constitucional.

⁹⁶ Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados. MINUTA DE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTICULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Diario de Debates, 29 de abril de 2000.

⁹⁷ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO QUE PUEDE SER AMPLIADO POR EL LEGISLADOR ORDINARIO. 1a. LIV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 590.

La anterior conclusión se fundamenta en el criterio según el cual los derechos constitucionales son mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados por el legislador ordinario -ya sea federal o local- en su reglamentación.

Se reconoce además, que una técnica válida para ampliar un derecho constitucional de los particulares es la de ampliar los supuestos de responsabilidad de aquellas instituciones de cuya actuación -y la forma como se regule- dependa el ejercicio del citado derecho, por lo que si en un orden jurídico parcial se decide establecer supuestos que actualicen la responsabilidad, distintos a los establecidos en la norma constitucional, es evidente que los particulares tienen derecho a exigir todas las consecuencias que se deriven de la actuación del Estado, en las vías que se contemplen sin que pueda alegarse su incompatibilidad.

Asimismo se advierte que este derecho no sólo tiene el propósito de consagrar la prerrogativa de los particulares a la indemnización, sino también el de asegurarles en las vías ordinarias correspondientes un mecanismo procesal para obtener su cumplimiento, pues al prescribir en la Carta Magna que aquélla se otorgará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, faculta al legislador ordinario para la configuración normativa de ejercicio obligatorio, consustancial a la operatividad de la responsabilidad patrimonial del Estado y, por tanto, imprescindible para el respeto del derecho de los particulares a la indemnización respectiva.⁹⁸

Podemos sostener por lo anterior, que si bien el derecho a ser resarcido y los consecuentes medios procesales que se otorgan a los gobernados en las legislaciones secundarias, nos hacen pensar que la naturaleza de la responsabilidad patrimonial del Estado es la de ser un derecho a favor del particular, no debemos olvidar que las finalidades de su implementación son varias, siendo el establecer un derecho para los particulares, sólo uno.

⁹⁸ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO EN FAVOR DE LOS PARTICULARES. 1a. LII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, abril de 2009, p. 592.

6. CLASIFICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Las propuestas en torno a la clasificación del tema adoptan como criterios principales la distinción el que deviene de la licitud o ilicitud del accionar estatal y aquel que considera el tipo de responsabilidad que la genera (subjética y objetiva).

Sin embargo, no todos los casos de responsabilidad pueden ser comprendidos en esta dicotomía básica. Es por ello, que se han ofrecido algunas clasificaciones que armonizan los elementos de ambas. Tal es el caso del propuesto por el venezolano Ortíz Rafael, quien propone adoptar la siguiente división tripartita: 1) reparación por acto delictivo o ilícito (responsabilidad del Estado, *Staathaftung*); 2) indemnización (*Entschädigung*) por acto no delictivo y lícito (expropiaciones y cargas particulares) y, 3) indemnizaciones por riesgo.⁹⁹

Consideramos que, es conveniente recurrir a una clasificación más extensiva que permita tomar en cuenta la diversidad de elementos que pueden o no concurrir en los diversos tipos de responsabilidad estatal. Por ejemplo, en las clasificaciones antedichas, no se toma en consideración el grado de participación del Estado o del servidor, lo cual para nosotros podría constituir una modalidad de la responsabilidad estatal.

De la misma forma se presentan cuestiones como el tipo de daño que se genera, según sea éste patrimonial o extrapatrimonial; o la existencia o no de un vínculo contractual anterior a que se presente la afectación. La posibilidad de identificar más tipos de responsabilidad estatal de los que hasta ahora se han propuesto en la doctrina, nos ha llevado a sostener que es viable presentar una clasificación más amplia.

Es por todo lo anterior que planteamos adoptar las modalidades de responsabilidad patrimonial que se presentan en el siguiente esquema y que posteriormente se explican.

⁹⁹ ORTIZ-ORTIZ, Rafael, Op. Cit., p. 127.



A. Por la anterior existencia de un vínculo obligacional.

a. Contractual.

La responsabilidad contractual halla su origen en el incumplimiento de una obligación que previamente se dejó establecida en el marco de una relación determinada. Para que pueda existir la responsabilidad contractual de las partes debe haber un incumplimiento de las obligaciones contractuales de alguna de ellas, lo cual resulta obvio, pero que a la luz de las potestades de la administración, en particular, el *ius variandi*¹⁰⁰, el asunto adquiere relevancia.

En los supuestos de responsabilidad contractual, la regla general respecto al *quantum indemnizatorio* en defecto de previsión específica, es la indemnización total del daño causado, esto es del *damnum emergens* (daño emergente) y del *lucrum cessans* (lucro cesante) en su caso, más los correspondientes intereses de las cantidades adeudadas desde el momento de la producción del daño que motiva la responsabilidad contractual.¹⁰¹

Es importante recalcar que la responsabilidad del Estado por incumplimiento contractual, no ha despertado tantas complejidades como en el caso de la extracontractual, pues como menciona el profesor argentino Bielsa, “la responsabilidad contractual de la Nación no se ha discutido nunca. Respecto a ella, la Nación ha sido siempre demandable.”¹⁰²

b. Extracontractual.

La responsabilidad extracontractual, es subsiguiente del daño causado por una conducta humana que no guarda relación con ningún tipo de convención previa. Se deriva por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo, es decir, tiene dos fuentes.

¹⁰⁰ El *ius variandi* es la facultad que tiene el empleador o patrón de alterar unilateralmente condiciones no esenciales del contrato individual de trabajo, tales como: cambio de lugar de trabajo, alteración de la jornada laboral, cambio de labores o prestaciones laborales que impliquen un cambio en la categoría de trabajo o la alteración de la remuneración pactada o de convenio.

¹⁰¹ COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid, España, Ed. Civitas, 1997, pp. 440 y ss.

¹⁰² BIELSA, Rafael, Op. Cit., p. 567.

Con relación a la responsabilidad estatal, identificamos dos hipótesis. Los daños causados por falta del servicio de interés general que el Estado está llamado a cumplir y la obligación que deriva de la simple situación lesiva a los particulares por necesidades lícitas del servicio.

c. Puntos de conexión.

La responsabilidad derivada por el incumplimiento de un acuerdo de voluntades (contractual) y aquella generada por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo (extracontractual) tienen algunos atributos comunes como son: a) La finalidad resarcitoria b) La eventualidad de causar daños en la esfera de terceros.¹⁰³

d. Coexistencia de la responsabilidad contractual y extracontractual.

Es posible que la responsabilidad contractual y extracontractual coexistan. Nos referimos al caso en que un mismo acto o hecho causa daños en ambas esferas. No es bastante que haya un contrato entre las partes, para que el primer tipo opere con exclusión de la aquiliana, sino que se requiere para ello que la realización del hecho o acto dañoso acontezca dentro de la rigurosa órbita de lo pactado; por lo que es posible la concurrencia de ambas clases de responsabilidad en yuxtaposición.¹⁰⁴

En este contexto, es viable hacer referencia al momento que se considera se empieza a dañar a otro. El deber de indemnizar por infracción del contrato se desenvuelve dentro del ámbito de la preexistente relación y comenzaran los efectos dañosos a partir de que se incumpla (total o parcialmente) el acuerdo considerando la fecha pactada por las partes; en cambio, cuando la indemnización deriva del acto ilícito extracontractual, la relación obligatoria surge por primera vez al producirse el daño.

B. Por el tipo de daño.

Lo patrimonial y extrapatrimonial puede definirse en función del bien jurídico tutelado que se estima ofendido y en el sentido de la reparabilidad o resarcimiento.

¹⁰³ Cfr. VAZQUEZ ADOLFO, Roberto, Op. Cit. 267.

¹⁰⁴ Cfr. ORTIZ-ORTIZ, Rafael, Op. Cit., p. 134.

Si atendemos al bien jurídico, será responsabilidad patrimonial si se trata de una lesión a bienes corpóreos, tangibles pero que signifiquen una pérdida económica para su titular. Si por el contrario, la lesión se produce en la esfera espiritual y en los derechos de la personalidad estaremos en presencia de una responsabilidad extrapatrimonial.

En cambio, si establecemos el sentido de la reparabilidad como eje para esta modalidad, tenemos que la responsabilidad será patrimonial cuando la reparación del daño es posible con sumas de dinero, en cambio, la responsabilidad será extrapatrimonial cuando se trata no de una reparación sino de un restablecimiento. La reparación patrimonial busca tener efectos *ex nunc* o desde el momento en que se causó el daño hacia adelante, en oposición la extrapatrimonial que restablece la situación jurídica preexistente o *ex tunc*.

Es decir, habrá responsabilidad patrimonial siempre que se trata de un daño indemnizable, la reparación será siempre de contenido patrimonial inclusive si trata del llamado daño moral a la víctima, porque la indemnización siempre se cuantifica económicamente; en cambio, la responsabilidad extrapatrimonial se produce cuando, en vez de la indemnización, se persigue el restablecimiento de la situación jurídica infringida o lesionada, con independencia, también, si tal situación tiene corporeidad material o espiritual.

C. Por la participación.

Esta modalidad se enfoca en la vinculación entre la actuación del funcionario y la prestación de la actividad estatal propiamente dicha. Podemos diferenciar dos hipótesis en las que la participación será exclusiva o bien para el Estado o bien para el servidor público y una en la que será concurrente ya que requerirá que confluyan elementos mixtos, caso en el cual, tanto la administración y el servidor público tienen la obligación de resarcir el daño.

Dentro de las *faltas exclusivas*, encontramos en primer lugar las *faltas de servicio puras* que se producen cuando los funcionarios o agentes de la administración

cometen errores o faltas no separables de las funciones inherentes al servicio. Éste tipo de responsabilidad es exclusiva del Estado. Dentro de las faltas de servicio puras, también son identificados los casos de los *daños por actuación lícita* donde es irrelevante la teoría de las faltas personales porque aquí lo que importa es el elemento objetivo (daño) y no el elemento subjetivo (dolo, culpa o negligencia).

Por otro lado, las *faltas personales puras* son aquellas cometidas por los funcionarios completamente separables y absolutamente desconectadas al servicio público, en este caso, la obligación de indemnizar es propia del servidor.

Cuando el daño es por una actuación concurrente encontramos las *faltas del servicio o faltas personales impuras*, en este supuesto la falta personal del funcionario puede ser separable del servicio pero tiene algún elemento de conexión con el mismo.

En los casos de *faltas de servicio o faltas personales puras* hablaremos de *responsabilidad exclusiva* (de la Administración o del funcionario), mientras que en los casos de *faltas impuras* estamos en presencia de una *responsabilidad compartida, concurrente o solidaria* entre el funcionario y la administración.

D. Responsabilidad culposa (falla de servicio) y responsabilidad objetiva.

La otra clasificación que se ha tomado en cuenta, es aquella que considera la culpa como el elemento vinculante y diferencia, entre la responsabilidad objetiva y subjetiva.

a. Responsabilidad subjetiva.

La también conocida como responsabilidad por falla de servicio o también por falta, supone una actividad de servicio público causante de un daño, sea porque se presente de manera deficiente, de manera tardía o porque no se preste.

La falta o funcionamiento anormal es una *condición* para que se genere el deber de responder, mientras que el *fundamento* es el derecho que tienen los administrados a obtener un funcionamiento normal de los servicios públicos, esto es, en el hecho de

que el servicio público no ha respondido a las expectativas legítimas de los particulares, lo cual supone una violación a las obligaciones administrativas.

Esta modalidad puede provenir: a) de una falla del servicio propiamente dicha (sin elemento volitivo del agente o el funcionamiento); y b) la falla del servicio unida a la voluntad (culpa o dolo) del funcionario.

En cuanto a las características del daño se exige que este sea *anormal y especial*, por lo que basta la simple presencia de la lesión unida a la falla del servicio para que prospere la reclamación.

b. Responsabilidad por funcionamiento normal.

La obligación de indemnizar que deriva por el funcionamiento normal o también llamada responsabilidad objetiva, basa su criterio central de atribución de responsabilidad en el daño antijurídico o en el desequilibrio de las cargas públicas.

Ahora bien, como la teoría de la *culpa aquiliana* no puede explicar los muchos supuestos en que el Estado debe responder patrimonialmente, sobre todo cuando ha actuado lícitamente, se ha recurrido a la tesis del daño antijurídico para poder imputar responsabilidad al ente estatal. El menoscabo en la esfera del particular, es entendido aquí como “el detrimento patrimonial que carece de título válido y que excede el conjunto de cargas que normalmente debe soportar el individuo en su vida social.”¹⁰⁵

c. Limitación de la responsabilidad objetiva.

Por la doctrina y jurisprudencia se ha creído encontrar una sinonimia entre la responsabilidad por funcionamiento normal y la objetiva, en la medida en que el fundamento de ésta última, no es la culpa *del agente sino el perjuicio*.

En ella, la antijuridicidad se entiende, no como la conducta subjetiva del agente sino como el perjuicio antijurídico en sí mismo. Como consecuencia, carece de

¹⁰⁵ Ibídem, pp. 140 y 141.

importancia o de efecto alguno la culpa o negligencia del agente ya que la obligación estará signada y fincada en la mera existencia del perjuicio.

En la modalidad objetiva, el sólo daño es suficiente para la procedencia del derecho a ser indemnizado. Sin embargo, la responsabilidad por falla del servicio es siempre una responsabilidad por *culpa*. Ahora, cabe preguntarse si existen eventos en los cuales ante la ausencia de falla del servicio, la responsabilidad no debe ser declarada. Para determinar lo anterior, tenemos que atender a lo siguiente:

a. Responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos: en este caso, se precisa una anormalidad en el servicio, sea porque se preste de manera deficiente, sea porque no se preste o se preste de manera tardía; en este caso, existe la culpa del ente público de que se trate y que puede concurrir con la culpa de los funcionarios que ejecutan tal actividad.

b. Responsabilidad por funcionamiento normal: se trata de un actuar lícito del Estado y en el cual sus órganos actúan en el marco de sus competencias legales pero que, siendo inevitable y necesario, el actuar del órgano público genera un deterioro al particular. Ello se debe a la necesidad de *continuidad* del servicio público y la imposición del interés general. Se puede apreciar, a su vez, que en tal caso, deberá diferenciarse entre los: i) daños lícitamente tolerables donde el particular debe soportar la avería en virtud de las necesidades colectivas, es decir, se produce un verdadero sacrificio particular en aras del bien común; y ii) perjuicios antijurídicos, es decir, éstos se producen y el particular no tiene porqué tolerarlos por constituir una evidente violación del principio de igualdad ante las cargas públicas; esto es, el interés general violenta, más allá de lo racionalmente admisible, los intereses particulares.

E. Por la actividad material.

El criterio seguido aquí, es la naturaleza de la actividad en sentido material, esto es, no importa el órgano que la desarrolla. Así tenemos que la actividad administrativa es la expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora

de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas¹⁰⁶. En la función legislativa, reside la potestad de hacer y reformar las leyes¹⁰⁷ y la judicial se encarga de la administración e impartición de justicia.¹⁰⁸

F. Por la actividad formal.

Esta clasificación toma en consideración el órgano público del cual procede el acto. Así tenemos que, comúnmente todos los órganos del Estado están vinculados de alguna forma al Poder ejecutivo, al legislativo o al judicial.

En nuestro país, el Poder Legislativo, se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. El ejercicio del Poder Ejecutivo, se lleva a cabo por un solo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". El Poder Judicial se confía en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.¹⁰⁹

G. Por la legalidad del acto.

Ésta clasificación se circunscribe a que la actividad desarrollada por el Estado sea o no conforme a las disposiciones jurídicas o inclusive, a los estándares promedio de funcionamiento de la actividad o servicio público.¹¹⁰

a. Lícito.

En la materia que nos ocupa, la idea de que el Gobierno debe indemnizar aún en el ejercicio de sus actividades lícitas o legítimas ha sido renuente. Se piensa que si

¹⁰⁶ Alfonso Nava Negrete, "Acto Administrativo", *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-C, México, D.F., Porrúa-III-UNAM, 1984, P. 76.

¹⁰⁷ Real Academia Española. "Legislar" *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid, España, Editorial Espasa – Calpe, 1970, p. 876.

¹⁰⁸ Real Academia Española. "Judicial" *Diccionario de la Lengua Española*, Op. Cit., p. 856.

¹⁰⁹ Cfr. Artículos 49, 50, 80 y 94 de la Constitución Política.

¹¹⁰ El artículo 2.4 del Reglamento de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal define a los estándares promedio de funcionamiento de la actividad o servicio público como "aquella actividad o servicio que se realiza de manera continua, uniforme y permanente, conforme a las normas jurídicas, administrativas y de calidad aplicables, cuya realización se encuentra dentro del ámbito de responsabilidad del ente público, sin que medie imposibilidad jurídica y material para su realización."

existe una disposición jurídica que justifique su actuar, por extensión se explica que, la privación causada a los particulares no pueda ser indemnizable. La teoría de la responsabilidad objetiva sustenta que, es intrascendente la justificación de la actuación dañosa en una norma jurídica y basa el criterio de atribución en el daño.

Para ella, es posible que exista el deber indemnizatorio por actividades lícitas. Sin embargo considera, que no bastan los elementos de daño e imputabilidad para lograr la procedencia de la responsabilidad y que se requiere de la concurrencia de otros elementos pues de lo contrario, los supuestos en que la responsabilidad se configuraría serían demasiados.

Los elementos que generalmente se han aceptado para que proceda la responsabilidad estatal por su actuar regular o lícito son: 1) daño, 2) relación de causalidad, 3) imputación jurídica de la conducta del estado 4) sacrificio especial y 5) ausencia del deber jurídico de soportar el daño.

En cuanto a la indemnización, se afirma que el Estado debe de pagar únicamente el daño emergente que cause al gobernado y que el lucro cesante, debe de ser absorbido por el particular en virtud de que el Estado no obra de manera antijurídica.

b. Ilícito.

Cuando la actividad gubernamental no encuentra justificación en las normas jurídicas nos encontramos frente a una acción u omisión calificable como ilícita, irregular o anormal. Se considera responsable al Estado por su actuar ilícito en las situaciones en las que, la actuación que motivo a sus agentes, no encuentra justificación en el mundo del derecho.

Para que la obligación de indemnizar prospere, deben presentarse los siguientes elementos: daño, relación de causalidad, e imputación jurídica de la conducta al Estado. Por lo que hace a la indemnización, el Estado es responsable tanto del daño emergente como del lucro cesante.

H. Por la conducta.

a. Acción.

La actividad que desarrolla la administración para el cumplimiento de sus fines puede adoptar múltiples formas y por cada una de ellas se determinará la aplicación de un régimen jurídico diferente.

Las diferentes maneras de actuar de la administración se pueden clasificar en función del efecto que dicha actividad causa en la libertad de acción y en los derechos de los particulares en:

a) De limitación o policía: es aquella que limita la libertad, los derechos o la actividad de los particulares.

b) De fomento o incentivadora: es la que estimula mediante determinados permisos o apoyos financieros el ejercicio de la actividad.

c) De servicio público o prestación: es aquella por la que la Administración da respuesta a las necesidades de los particulares.

d) Sancionadora, como actividad específica y determinada, separada de la actividad de limitación o policía.

e) Arbitral, de mediación entre los intereses y los derechos de los particulares.

b. Omisión.

i) Concepto.

La omisión en que puede incurrir el Estado y su consecuente lesión a los derechos o bienes de los ciudadanos genera responsabilidad. Suele distinguirse primeramente entre la omisión y la abstención, la segunda se corresponde con la iniciativa voluntaria del agente, de un querer, es decir, existe un ánimo del agente de no realizar la conducta; por su lado, la omisión involucra siempre un olvido, una negligencia, aquí, el elemento volitivo no tiene mayor trascendencia.

Además de la anterior distinción se contrasta la omisión material de la inmaterial. La primera consiste en dejar de hacer lo debido o prescindir de realizar una actividad, mientras que la última implica un callar, mantenerse en silencio, privar de decisión al interesado. El propio origen etimológico de la palabra (del latín *omissionem*) reconoce dos vertientes de pasividad en el comportamiento: “hecho de no hacer o no decir”

La conducta omisiva que interesa a en este punto es aquella de tipo material que se presenta cuando las autoridades administrativas, claramente obligadas por el orden jurídico, dejan de hacer aquello que la Constitución, las leyes, decretos y resoluciones ponen a su cargo.¹¹¹

ii) Naturaleza.

Para algunos autores la obligación que se genera por omisión es de carácter objetivo. En este sentido Barraza Javier apunta “Se puede afirmar que se trata de una responsabilidad objetiva, cuyo fundamento se encuentra en el principio de igualdad, extensivo a todo el ámbito de la responsabilidad estatal, aplicándose al respecto los requisitos generales que determinan la responsabilidad del Estado por acción, teniendo en cuenta para ello la noción de falta de servicio.”¹¹²

Para nosotros, esta modalidad es siempre de carácter subjetivo ya que, en el caso de la omisión, entendida a partir de un olvido o una negligencia, podemos decir que existe culpa del agente, mientras que en la abstención, hay una vinculación con el dolo que es, la intención más o menos perfecta de hacer un acto que se sabe contrario a la ley.

iii) Requisitos.

No toda conducta por omisión resulta generadora de daños, se requiere la confluencia de dos elementos: La obligación de actuar del Estado y el daño. No existe discrepancia en que la obligación de actuar debe estar impuesta por una norma

¹¹¹ Cfr. BOTASSI, Carlos, “Responsabilidad del Estado por omisión”, Op. Cit. pp. 324 y ss.

¹¹² INDALECIO BARRAZA, Javier, “La responsabilidad del Estado por omisión”, *Conceptos*, Buenos Aires, Argentina, Año 76, No. 3, Septiembre-Octubre/Noviembre-Diciembre, 2001, P. 121.

jurídica. Sin embargo, hay diferimientos respecto las características que deben tener las normas que impongan un deber jurídico de actuar.

Por un lado, están quienes sostienen que la norma debe de estar expresada en forma clara y concreta, resultando insuficiente para responsabilizar al Estado la existencia de deberes genéricos, imprecisos, difusos, donde no hay un órgano al que se le exija el actuar o se le atribuyan las debidas competencias. Es decir, se debe de tratar de normas jurídicas que no sólo se encuentren insertas “en las constituciones de las entidades federativas y en la Constitución Federal como un catálogo de buenas intenciones de futuro, más que como derechos directamente operativos en términos de realidad socioeconómica.”¹¹³

En sentido opuesto, están quienes defienden la idea de que las únicas características que las normas que generan responsabilidad por omisión deben tener, son la de ser obligatorias, generales, impersonales, abstractas y objetivas, en este sentido el argentino Rodolfo Vázquez señala:

“Piénsese por ejemplo, en una norma con el siguiente texto es deber del Estado velar por la integridad física de todos sus ciudadanos. Ahora bien, esto es una norma genérica, difusa pues no contiene una obligación precisa, concreta, determinada a un órgano específico del Estado. Ahora bien, ¿Qué ocurre en el supuesto de que un grupo de internos de un penal muere como consecuencia de un motín? ¿Debe el Estado responder, teniendo en cuenta el texto precedentemente señalado? Si adoptamos la tesis por medio de la cual la obligación debe ser precisa y no difusa, podríamos llegar a sostener que no debe responder. Esta solución no me parece satisfactoria. La obligación es genérica, no cabe duda de esta circunstancia, pero ello no autoriza a sostener que el Estado no debe responder (...) el hecho de que la obligación no sea concreta y determinada no autoriza a sostener que no deba responder, si la obligación jurídica existe aunque sea genérica es responsable ante una ausencia de su accionar. Asimismo, esa obligación jurídica surge no sólo de la ley sino también de la costumbre y de los principios generales del derecho.”¹¹⁴

¹¹³ BOTASSI, Carlos, Op. Cit., p. 324 y ss.

¹¹⁴ VAZQUEZ ADOLFO, Roberto, Op. Cit. p. 122.

El daño en segundo término, se presenta como otro presupuesto de la responsabilidad por omisión. En este sentido, la regla o principio consiste en que si el hecho omitido no genera un daño, la omisión carece de sanción mientras que aquella omisión que si causa un impacto en el patrimonio del particular debe ser objeto de responsabilidad, esto es, no basta con que se trate de una omisión antijurídica en sentido formal, sino que la exigencia del daño requiere que se presente la antijuridicidad material.

iv. La omisión contractual, extracontractual y en la declaración unilateral de la voluntad.

Si uno de los órganos estatales no cumple con lo estipulado en un contrato por una conducta omisiva, resulta claro que el particular no asume el rol de administrado ni subordinado, sino que debe ser considerado y tratado como parte contratante.

La omisión en la prestación extracontractual acarrea responsabilidad. Tal es el caso del ejercicio defectuoso del poder de policía, que no es otra cosa que el reproche de omitir las medidas de vigilancia necesarias par prevenir una numerosa gama de siniestros (falta de cerca en obras viales, provocando la caída de personas en pozos y canteras; falta de vigilancia que impida el ingreso de animales en rutas, luego embestidos por automovilistas; omisión de ordenar el cierre de las entidades financieras que más tarde fueron liquidadas, perjudicando a los ahorristas, etc.).

En el caso de la omisión de cumplimiento de lo prometido unilateralmente, algunos doctrinarios reconocen la responsabilidad estatal, el maestro español Botassi al respecto que “los actos administrativos, en la medida que reconozcan derechos a los particulares destinatarios, constituyen una fuente de obligaciones para el órgano emisor. Más allá de tratarse de una decisión de imperio, el acto genera derechos que se incorporan al patrimonio del destinatario (Vgr. permisos de uso de bienes públicos, licencias y autorizaciones para ejercer determinadas actividades, otorgamiento del

beneficio jubilatorio, etc.). La omisión del cumplimiento –como si se tratara de una jubilación de fuente bilateral- acarrea el deber de indemnizar daños y perjuicios.”¹¹⁵

I. Por la exigibilidad.

Aquí se considera la capacidad procesal que tiene el administrado para solicitar la reparación del daño según se pueda demandar de manera inmediata al Estado sin necesidad de haber iniciado un procedimiento en contra de los servidores públicos a través de los cuáles se configuró la falta de servicio o si es necesario primero demandar a éstos para que se tenga la posibilidad de incoar un procedimiento contra el Estado. En el primer caso, estamos ante la responsabilidad directa del Estado y en el último frente a la indirecta.

Cabe distinguir además que en la responsabilidad indirecta se presentan los casos de responsabilidad subsidiaria y solidaria del Estado. La responsabilidad subsidiaria del Estado parte de la idea de éste goza de los beneficios de orden y de excusión respecto de los bienes del servidor público y sólo en el caso de que su patrimonio sea insuficiente para cubrir la indemnización el ente estatal, entrará como garante. La responsabilidad solidaria implica, por otra parte, la ausencia de estos beneficios, por lo que el particular, tendrá la posibilidad de exigir a tanto al funcionario como al Estado la totalidad de la reparación.

¹¹⁵ BOTASSI, Carlos, Op. Cit., p. 324 y ss.

QUE EL PODER PÚBLICO ACTÚE,
PERO QUE OBEDEZCA A LA LEY;
QUE ACTÚE,
PERO QUE PAGUE EL PERJUICIO.
HAURIOU.

CAPÍTULO III

RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE EN EL DERECHO MEXICANO.

1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. A. El artículo 113 Constitucional. B. Artículos constitucionales que se vinculan al tema de la responsabilidad patrimonial. 2.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. A. Contenido. B. Objeto. C. Supletoriedad. D. Ámbito de aplicación. E. Reformas. 3.- LEYES QUE CONTIENEN UN REGIMEN ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. A. Ley de expropiación. B. Ley del Sistema de Administración Tributaria. C. Ley de Aviación Civil. D. Ley Aduanera. E. Ley del Servicio Postal Mexicano. F. Ley General de Vida Silvestre. G. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. H. Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo de petróleo. 4. LEYES QUE TIENEN UNA CONEXIÓN CON EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. A. Ley Federal del Procedimiento Administrativo. B.- Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. C.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. D. Ley de Egresos de la Federación. E. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. F. Código Fiscal de la Federación. G. Código Civil Federal. H. Ley General del Bienes Nacionales. I. Ley Federal del Trabajo. 5. LEYES LOCALES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. A. Facultad de las legislaturas locales para dictar leyes en el tema. B. Estatus actual de la legislación de responsabilidad patrimonial en las entidades federativas.

1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

A. El artículo 113 Constitucional.

En el mes de junio de 2002, fue publicada la reforma por la que se cambia la denominación de Título Cuarto de la Constitución y se agrega además, un segundo párrafo del artículo 113. Con ello, se culminó el proceso legislativo que se extendió por casi tres años y por el cual, se elevó a rango constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado.

El párrafo mencionado, tiene como contenido actual el siguiente:

“Artículo 113. ...

La responsabilidad del Estado por los daños que, con su actividad administrativa irregular, cause en los bienes 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.”

Podemos descomponer este texto en dos partes. La primera de ellas, contiene la caracterización inalterable de la institución, la segunda, es aquella que es moldeada conforme a los criterios del legislador ordinario. Así tenemos que, los elementos intrínsecos de la materia localizados en la primera parte del párrafo, fueron estipulados por el Constituyente y sólo pueden ser modificados por el, quien dispuso que *la*

responsabilidad del Estado tiene como características la de ser directa y objetiva produciéndose en virtud de la actividad administrativa irregular.

En segundo lugar, encontramos los elementos que pueden ser regulados por una legislación con un ámbito de validez especial más acotado, como lo son: los Congresos de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o los municipios, quienes podrán dar contenido a las obligaciones del Estado respetando los lineamientos impuestos por el Constituyente. Como lo asienta el párrafo en comento, a ellos, les corresponderá fijar las bases, límites y procedimientos.

Respecto a la redacción del texto constitucional, quisiéramos apuntar que lo mejor hubiera sido incorporar al lado del término *daños* el de *perjuicio*, así como el de *derechos* junto al de *bienes*. Como sabemos, la institución que abordamos, encuentra un antecedente más cercano en la legislación civil, específicamente en lo que era el artículo 1927 que contenía la frase *daños y perjuicios*, sin embargo, el texto constitucional no recogió lo anterior, por lo que consideramos que su alcance en la protección del patrimonio del gobernado es menor, porque menosprecia el beneficio económico que el particular esperaba generar en el futuro es decir, no toma en consideración el lucro cesante (*lucrum cessantus*).

Cabe recordar que la propuesta original de la Cámara de Diputados, recogía la frase *bienes y derechos* pero esto fue modificado en la Cámara de Senadores. Pensamos que lo correcto hubiera sido mantener la redacción original en este punto, ya que como se sabe, el Estado responde también por el daño moral, el cual no es acorde con la terminología de *bienes*.

B. Artículos constitucionales que se vinculan al tema de la responsabilidad patrimonial.

Anterior a la modificación que reconoció explícitamente el derecho de los particulares a ser indemnizados por la actividad administrativa irregular, en la Carta Magna, contábamos con disposiciones jurídicas de las cuáles, se podía derivar de manera implícita, esta garantía a favor de los gobernados.

Es cierto que la reparación, no es un tema desconocido por la Constitución, en varios de sus preceptos, se establece la responsabilidad en los ámbitos penal, civil y administrativo como en los siguientes: 20, fracciones I y X; 22 segundo párrafo; 94 cuarto párrafo; 107 fracción XVII, 111, noveno párrafo y 113.

En otro sentido, de los artículos 1º, 14, 16, 27 y 31 se derivan principios básicos de la institución en estudio. Así, el artículo 1º consagra una garantía de igualdad, la cual se extiende a todo individuo, es decir, a todo ser humano independientemente de su condición particular congénita o adquirida. Por lo que de acuerdo con nuestra Constitución toda persona tiene capacidad de goce y ejercicio de las diversas garantías que la misma consagra. Asimismo, la titularidad de las garantías se extiende a las personas morales de orden privado o de público. Ésta garantía de igualdad da pauta para afirmar que si una persona sufre un daño en su patrimonio y éste es causado por algún agente del Estado, se debe dar un tratamiento igual a si lo causara un particular.¹¹⁶

El artículo 14, contiene la garantía de audiencia y la de legalidad. La primera, implica que, *nadie podrá ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos* sino mediante juicio, por lo que queda protegida la propiedad y la posesión de los gobernados. De tal manera que si el Estado con su actuación administrativa causa una pérdida o menoscabo a la propiedad de los gobernados de los gobernados sin que haya mediado un juicio, se estaría vulnerando su garantía de audiencia.

La garantía de legalidad, asegura que todo juicio debe seguirse ante tribunales previamente establecidos, en donde se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. De tal suerte, que para que una persona sea privada de sus propiedades o posesiones debe existir una ley que

¹¹⁶En el citado artículo 1º encontramos uno de los principios básicos de la responsabilidad patrimonial: el principio de igualdad ante las cargas públicas, de manera tal que, ante la presencia de un determinado sacrificio especial debe restablecerse el equilibrio roto, o lo que es lo mismo, la igualdad ante todos los individuos. CANO MELGOZA, Rosa María, "Incorporación de la responsabilidad patrimonial del Estado al Sistema constitucional mexicano", *Investigaciones Jurídicas*, Guanajuato, Gto., México, Segunda Época, Vol. XVII, No. 75, Julio-Diciembre, 2003, p. 87

señale las causas. Pero sobre todo establece el sometimiento del Estado de Derecho, la obligación de la autoridad de respetar la ley.

El artículo 16, también contiene una garantía de seguridad jurídica, que consiste en que *nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento*. La protección que otorga éste precepto, es más amplia al hablar de molestia y no de privación como lo hace el artículo 14, de tal manera que la primera, se traduce en la simple perturbación de los bienes jurídicos del gobernado. En consecuencia, cualquier perturbación a la propiedad o posesión de una persona debe de cumplir con los requisitos que exige el artículo 16. Por tanto, en los artículos 14 y 16, como principios básicos encontramos, los de legalidad y audiencia.

En numeral 27, segundo y tercer párrafo de la Constitución consagra la garantía de propiedad privada, y consiste en que ésta, sólo podrá ser ocupada por el Estado a través de la expropiación señalando la causa de utilidad pública y mediante indemnización. Aquí, reside el principio central de la responsabilidad patrimonial el Estado, pues al establecer la obligación de indemnizar a los particulares, cuando el Gobierno, requiere disponer de la propiedad privada para un fin público, se esta materializando el principio de no dañar, por el cual, todo menoscabo causado debe resarcirse y el particular no tiene porque soportar en su patrimonio, las cargas por la actuación del ente estatal.

El artículo 31 fracción IV, señala como una de las obligaciones de los mexicanos, la de *contribuir para los gastos públicos de manera proporcional y equitativa*. Conforme a la doctrina de la equidad, nadie puede soportar más las cargas públicas que otros, es por ello, que si uno de los habitantes sufrió un menoscabo en su patrimonio de manera desigual, éste debe ser resarcido por la colectividad. Aquí encontramos el principio de equidad, en virtud del cual, ante la presencia de un determinado sacrificio especial debe restablecerse el equilibrio roto.

2.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

A. Contenido.

Con motivo de la modificación al artículo constitucional antes mencionado, se expidió la ley reglamentaria de la materia. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado fue publicada el 31 de diciembre de 2005 y entró en vigor a partir del 1 de enero de 2005. La estructura de éste ley, es la siguiente:

Número de capítulo	Nombre del Capítulo	Artículos
CAPÍTULO I	Disposiciones generales	1 al 10
CAPÍTULO II	De las indemnizaciones	11 al 16
CAPÍTULO III	Del procedimiento	17 al 26
CAPÍTULO IV	De la concurrencia	27 al 30
CAPÍTULO V	Del derecho del estado de repetir contra los servidores públicos	31 al 35
	Transitorios	1-2

B. Objeto.

El artículo 1º del ordenamiento en comento, señala que éste, tiene por objeto el de *fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización derivado de la responsabilidad estatal*. Esto es, delimitar lo expresado originalmente por la Constitución y señalar las hipótesis normativas a través de las cuales se genera una obligación a cargo del Estado así como, los procedimientos encaminados a determinar el daño generado en los bienes o derechos de los ciudadanos, el nexo causal entre la actividad administrativa irregular y el deterioro generado, la determinación cuantitativa de la indemnización y el derecho a repetir del Estado contra el servidor público cuando se pueda determinar quienes fueron los agentes que originaron la actividad administrativa irregular.

C. Supletoriedad.

La supletoriedad de las normas opera si existe una figura jurídica en un ordenamiento legal que no se encuentra expresada de forma clara y precisa, por lo que es necesario acudir a otro cuerpo de leyes para determinar sus particularidades. El propósito de la supletoriedad de la ley es el de “simplificar una cuestión compleja con la aplicación de la legislación a la que se remite, ya que se presume de la existencia de una laguna en el ordenamiento jurídico que se remite.”¹¹⁷

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supletoriedad procede para integrar una omisión de ley o para interpretar sus disposiciones en forma que, se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. De la misma forma, se asentó que para que opere, es necesario que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que el ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos;
- b) Que la ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule de manera deficiente;
- c) Que la omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,

¹¹⁷ CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE (Coords.), *Algunas cuestiones de técnica legislativa*, México, IJ-UNAM, 2000, p. 167.

d) Que las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.¹¹⁸

Al seguir con el contenido del primer requisito, podemos decir que existe la supletoriedad por remisión o por adjudicación. La primera se presenta cuando la ley a suplir señala los ordenamientos aplicables en defecto de su aplicación, la segunda, se da en aquellos casos en los que la ley supletoria se declara a sí misma como aplicable.

En este sentido, al artículo 9 de la LFRPE plantea las dos posibilidades de supletoriedad antes mencionadas al establecer:

“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 aplicaran 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.”

El mecanismo de supletoriedad por adjudicación que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado contempla, es el de declararse a sí misma como aplicable cuando, sea insuficiente la aplicación de otras leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad.

Al establecerse este tipo de supletoriedad, la intención del legislador federal fue, entre otras cosas, la de reconocer la existencia de “leyes administrativas” que ya regulaban, en forma especial la materia que nos ocupa. Esto es, se pretendía respetar los regímenes especiales contenidos, en diversas leyes administrativas.

El legislador dejó claro que, la fórmula amplia de responsabilidad que se propuso en la ley federal de nuestra materia, debía ser aplicada como una excepción y no como una regla; es decir, hizo patente que la intención era la de seguir preservando y aplicando los diversos ordenamientos especiales que estatuyeran un régimen específico, para que, sólo en el caso de que no existiera alguno de ellos o que, al

¹¹⁸SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE. Contradicción de tesis 389/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, T. XXXI, Marzo de 2010, p. 1054.

habiéndolo, éste fuera insuficiente para resolver el conflicto suscitado entre el gobernado que alegó la lesión patrimonial y el ente estatal a quien se le atribuye dicha lesión, hasta ese momento, entonces sí, se aplicara, de forma supletoria, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En este contexto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, determinó que, cuando un gobernado exige una indemnización resarcitoria con motivo de una lesión por daños atribuida a un funcionario adscrito al Servicio de Administración Tributaria, el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, deviene en improcedente y, en su caso, debe ser sobreseído, al existir un régimen especial, distinto y/o adicional que rija la actuación de la autoridad administrativa, a quien se le imputa la lesión y que debe agotarse en su lugar.¹¹⁹

Respecto a la supletoriedad por remisión, sólo cabe comentar que cuando el ordenamiento en comento, nos envía de manera expresa al Código Fiscal de la Federación, tenemos que aplicar por extensión, la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que ésta última, se desmembró a partir del primer ordenamiento.

D. Ámbito de aplicación.

El ámbito de aplicación de la ley concierne a la delimitación de validez de las normas, nos dice cuando, donde, sobre quien y sobre que se aplicarán dichas leyes. Este se clasifica a su vez en personal, material, temporal y espacial.

¹¹⁹PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONFORME AL ARTÍCULO 9° DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, RESULTA IMPROCEDENTE Y, EN SU CASO, DEBE SER SOBRESEÍDO, SI LOS DAÑOS Y PERJUICIOS SON ATRIBUIDOS A FUNCIONARIOS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. VI-TASR-XXV-10//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 15. Marzo 2009. p. 472
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONFORME AL ARTÍCULO 9° (10° EN LA INICIATIVA DE LEY) DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, RESULTA IMPROCEDENTE Y POR ENDE PROCEDE SU SOBRESEIMIENTO, SI EXISTE UN RÉGIMEN ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL CONFORME A LA LEY DE LA MATERIA QUE RIJA LA ACTUACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. VI-TASR-XXV-11//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 15. Marzo 2009. p. 473.

El *ámbito personal de la ley*, escribió García Maynez, lo forman los sujetos a quienes la ley se dirige, aunque no todas las leyes designan individualmente a sus destinatarios como ocurre en el caso de las leyes especiales; pero tratándose de las de índole abstracta, siempre es posible determinar su ámbito personal de vigencia, porque el precepto indica a qué clase de personas la disposición es aplicable, es decir a los sujetos comprendidos en los supuestos.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, señala de manera expresa a quienes se dirige la norma. En su artículo segundo, menciona quienes son los sujetos de la ley, e identifica a *los entes públicos federales*, dentro de los cuáles, se encuentran señalados a manera de ejemplo, aquellos que pertenecen 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*.

Existe una exclusión expresa para aplicar las normas contenidas en la citada ley a los servidores públicos dependientes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus servidores públicos, pero esta, sólo opera en los casos de opiniones y recomendaciones que formulen así como por los actos que realicen en ejercicio de las funciones de su competencia. La anterior excepción tiene su razón de ser en que se quiso proteger la esfera de actuación de los servidores públicos de este organismo constitucional autónomo en virtud de que el régimen de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado entraba en contradicción con la naturaleza de los actos de la Comisión protectora de derechos humanos, los cuáles, carecen de los atributos esenciales que caracterizan a toda actuación de la de autoridad, al no ser susceptibles de hacerse exigibles por la fuerza y porque no anulan o modifican los actos contra los que se haya formulado la queja o denuncia.¹²⁰

¹²⁰COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO EN CONTRA DE LA DECLARATORIA DE INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA DE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS, POR NO SER UN ACTO DE AUTORIDAD. P. XCVII/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VIII, Diciembre de 1998, p. 223.

El *ámbito material de la ley*, en términos generales, comprende la disciplina que se regula, en este sentido cabe recordar que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, es decir, contiene lo relativo al pago de las indemnizaciones por los menoscabos a bienes o derechos causados por una actividad administrativa irregular. Asimismo, debemos hacer notar que la antedicha ley, también se aplica para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Respecto al *ámbito de validez temporal* cabe mencionar que, la norma que declara el Poder Legislativo puede tener vigencia temporal o indefinida, en el último caso, no se diga desde la fecha de su publicación el día en el que expira su vigencia y en términos del artículo 9 del Código Civil Federal, *solo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior*. La ley que regula la responsabilidad estatal, inicio su vigencia el 1 de enero de 2005 y no tiene una fecha explicita para que deje de estar en vigor.

El *ámbito espacial de validez* se refiere a la porción de territorio en el que la norma tiene vigencia y es aplicable. La ley de responsabilidad estatal, regula una materia en el ámbito federal, por lo que se aplica en todo el territorio nacional, pero como se anotó cuando hablamos del ámbito de validez personal, esta ley, sólo vale respecto a las autoridades federales. Cabe recordar aquí, que debido a que no estamos en presencia de una materia exclusiva de la Federación, existen otros ordenamientos jurídicos que son aplicables aunque sean de alcance territorial más acotados, como aquellos expedidos por las legislaturas locales.

E. Reformas.

La Ley que rige la responsabilidad del Estado, ha sufrido dos reformas desde su entrada en vigor. La primera se efectuó en su artículo 2, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril del año 2009 y entró en vigor al día siguiente de su publicación. La segunda, tuvo un alcance más amplio que la anterior, ya que en esa

ocasión se reformaron los artículos 18, primer párrafo; 19; 23; 24 y 25, segundo párrafo, fue dada a conocer el 12 de junio de 2009 y entró en vigor al día siguiente.

La primera enmienda, tuvo como finalidad establecer la obligación para el Estado de “tomar en cuenta las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en lo que se refiere al pago de indemnizaciones (...), cuando el agraviado hubiese sufrido daños y perjuicios materiales derivados de una actividad administrativa irregular”¹²¹ así como excluir del ámbito de aplicación personal a sus servidores por las opiniones y recomendaciones que formulen, así como por los actos que realicen en ejercicio de las funciones de su competencia.

La principal causa de la segunda rectificación fue el una redistribución de facultades entre el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y las autoridades federales a las que se les imputaba una actividad administrativa irregular. Originalmente correspondía a al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocer de la reclamación por daños causados por la actividad administrativa irregular así como de su revisión. Después de las modificaciones, sólo le correspondería la revisión de las decisiones que dictará la *dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo*. Con la finalidad de entender mejor las reformas a la LFRPE, analizaremos cada una de ellas en apartados posteriores.

3.- LEYES QUE CONTIENEN UN REGIMEN ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

A. Ley de expropiación.¹²²

Tiene por objeto establecer las causas de utilidad pública y regular los procedimientos, modalidades y ejecución de las expropiaciones. Las causas de utilidad pública se encuentran referidas en su artículo 1º. En su artículo 2º se establece que, previa emisión de la Declaratoria de utilidad pública por la Secretaria de Estado

¹²¹ Comisiones Unidas de Justicia, y de Estudios Legislativos, Primera, DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 11 de Diciembre de 2008.

¹²² Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936.

correspondiente, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

Esta limitación al derecho de propiedad es la más importante reconocida en nuestra Carta Magna en su artículo 27 y reglamentada por esta legislación. Cabe recordar aquí, que en España, fue en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, donde se introdujera la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado al disponer: “Dará también lugar a la indemnización con arreglo al mismo procedimiento a toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere...”

En la materia que nos ocupa, es de vital importancia la figura expropiatoria porque representa el caso típico en que procede el derecho indemnizatorio que corresponde a los particulares por la actuación lícita del Estado que causa un daño. Respecto a este derecho, la ley en comento, en su artículo 19 señala que el importe de la indemnización por expropiación, ocupación temporal o delimitación al derecho de dominio será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio mientras que en los casos en que la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.

B. Ley del Sistema de Administración Tributaria.¹²³

Con motivo de la incorporación del sistema de responsabilidad estatal al ordenamiento jurídico mexicano, se reformó la Ley del Sistema de Administración Tributaria para adicionarse un Título Sexto a su articulado que lleva por nombre “DE LA RESPONSABILIDAD DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA”, el cual contenía inicialmente solo el artículo 34,¹²⁴ pero posteriormente se agregó también 35¹²⁵.

¹²³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

¹²⁴ Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Junio de 2009 entrando en vigor al día siguiente.

¹²⁵ Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de Mayo de 2009 entrando en vigor al día siguiente.

En los dos artículos referidos, se establecen actualmente dos tipos de responsabilidad no excluyentes entre sí:

i) La primera contenida del primero al sexto párrafos del artículo 34, relativa *al derecho a la indemnización por los daños y perjuicios causados, por los servidores públicos adscritos al Servicio de Administración Tributaria, derivado del ejercicio de sus atribuciones legales*. Esta institución se identifica como una de las reglamentarias de la responsabilidad estatal, prevista en el segundo párrafo del artículo 113 Constitucional.

ii) La contenida del séptimo al último párrafos del artículo citado, correspondiente a *la obligación que tiene la autoridad administrativa desconcentrada, de indemnizar a un particular cuando haya incurrido en gastos y perjuicios en el juicio*, siempre que la unidad demandada haya cometido falta grave al dictar la resolución impugnada, y su representación en juicio no se allane, al contestar la demanda, respecto del concepto de impugnación de que se trate.¹²⁶

C. Ley de Aviación Civil.¹²⁷

Tiene conexión con nuestro tema porque regula dos supuestos de responsabilidad específicos: los daños a terceros derivados de la operación de una aeronave y el de los remitentes de correspondencia. Respecto al primer caso, la ley en comento establece en su artículo 70 que “cuando por la operación de una aeronave, por objetos desprendidos de la misma o por abordaje, se causen daños a personas o cosas que se encuentren en la superficie, nacerá la responsabilidad con sólo establecer la existencia del daño y su causa.”

Es de reconocerse que, existen además de las situaciones presentadas, otros supuestos en los que el Estado, tendría que responder por ser propietario de la

¹²⁶ ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. ESTABLECE DOS CLASES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL CITADO ÓRGANO DESCONCENTRADO, LAS CUALES NO SE EXCLUYEN SINO QUE SE COMPLEMENTAN.- V-P-2aS-574//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 74. Febrero 2007. p. 306
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, POR DAÑOS Y PERJUICIOS, ES DISTINTA A LA INDEMNIZACIÓN POR GASTOS Y PERJUICIOS. V-TASR-XXII-1146//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. No. 44. Agosto 2004. p. 375

¹²⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995.

aeronave, como aquel en el que, con motivo de una colisión de aeronaves se cause un daño a terceros o a los bienes en la superficie.¹²⁸

D. Ley Aduanera.¹²⁹

De acuerdo con el contenido del artículo 28 de ésta ley, en caso de extravío de bienes depositados en recintos fiscales que se encuentren bajo la custodia de las autoridades aduaneras, el Fisco Federal responderá por el valor de las mercancías así como por los créditos fiscales pagados en relación con las mismas. De la misma forma, el personal aduanero encargado del manejo y custodia de las mercancías será responsable por los mismos conceptos ante hacienda.

E. Ley del Servicio Postal Mexicano.¹³⁰

El servicio público de correos es un área estratégica reservada al Estado en forma exclusiva, ésta se desarrolla a través del Gobierno Federal por conducto del Organismo descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano, el cual, tiene a su cargo la recepción, transportación y entrega de la correspondencia, así como la planeación, establecimiento, conservación, operación, organización y administración de los servicios diversos contenidos en la Ley del Servicio Postal Mexicano.

La legislación que regula el tráfico de correos, señala que, el remitente de la correspondencia tiene derecho a indemnización en caso de seguros postales, por pérdida, faltante o avería; mientras que tratándose de reembolsos o de registrados por pérdida, siempre que no se deba a caso fortuito o fuerza mayor hasta por la cantidad que de manera general fije el reglamento. Cuando el remitente renuncie al derecho indemnizatorio, el destinatario, podrá exigir el monto adeudado.

¹²⁸ El artículo 71 de la Ley de Aviación Civil menciona que: "(...) En estos casos, los concesionarios o permisionarios y, tratándose del servicio de transporte aéreo privado no comercial, los propietarios o poseedores de las aeronaves, serán solidariamente responsables por los daños causados a los terceros o a los bienes en la superficie, cada uno dentro de los límites establecidos en el artículo siguiente.

Se consideran también abordajes aquellos casos en que se causen daños a aeronaves en movimiento, o a personas o bienes a bordo de éstas, por otra aeronave en movimiento, aunque no haya efectiva colisión."

¹²⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

¹³⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1986.

F. Ley General de Vida Silvestre.¹³¹

De acuerdo con el artículo 107 de ésta legislación, la responsabilidad por daño a la vida silvestre y su hábitat es solidaria y objetiva. Asimismo se establece que, los *propietarios y legítimos poseedores* de los predios, así como los *terceros* que realicen el aprovechamiento, serán responsables solidarios de los efectos negativos que se pudiera tener para la conservación de la vida silvestre y su hábitat.

En el caso de que, el demandado sea algún órgano de la administración pública federal o una empresa de participación estatal mayoritaria, la acción de responsabilidad por daño a la vida silvestre y su hábitat, podrá ser ejercida por cualquier persona directamente ante el Juzgado de Distrito en materia civil.

La reparación del daño para el caso que comentamos, consiste en el restablecimiento de las condiciones anteriores a la comisión de dicho daño y, en el caso de que el restablecimiento sea imposible, en el pago de una indemnización la cual se destina, al desarrollo de programas, proyectos y actividades vinculados con la restauración, conservación y recuperación de especies y poblaciones, así como a la difusión, capacitación y vigilancia de las áreas referidas.

G. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.¹³²

Esta normatividad establece dos tipos de responsabilidades: contra quien cometió los delitos previstos en sus artículos y la del Estado. Respecto de esta última, el artículo 10 de esta ley establece que el Estado estará obligado a la reparación de los daños y perjuicios, en los términos de los artículos 1927 y 1928 del Código Civil. Sin embargo, como fue apuntado ya con anterioridad, el artículo 1927 del ordenamiento civil fue derogado cuando se publicó la ley de nuestra materia. Consideramos al respecto, que como no existe el artículo 1927 se debe de proceder a regular la obligación estatal en este tema de manera general, es decir, aplicando las disposiciones de la ley que rige la responsabilidad del Estado.

¹³¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 2000.

¹³² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1991.

H. Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo de petróleo.¹³³

El Reglamento contiene diversas disposiciones concernientes a la ocupación temporal y expropiación de terrenos que son necesarios para la realización de actividades propias de la industria petrolera. En su articulado, se obliga a Petróleos Mexicanos a cubrir la indemnización en forma convencional o según lo disponga la Secretaría del Ramo.¹³⁴

4. LEYES QUE TIENEN UNA CONEXIÓN CON EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

A. Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

La importancia de este dispositivo radica en que a través de él se regula todo lo relativo al procedimiento administrativo, es decir, aquel en el que la parte interesada presenta su reclamación ante la dependencia o entidad probablemente responsable.

B.- Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Su relevancia en el tema, se encuentra no en el establecimiento de reglas de carácter sustantivo, sino más bien, en los fundamentos para la impugnación de las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas en los procedimientos que se inician con motivo de una reclamación por algún menoscabo.

Si seguimos el contenido del artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es competente para conocer de las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado. De esta

¹³³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 1959.

¹³⁴ El Artículo 37 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo de petróleo, dispone: Cuando Petróleos Mexicanos requiera para la realización de las actividades de la Industria, la adquisición o el uso de terrenos, procurará celebrar con el propietario o poseedor de los mismos, el convenio respectivo. De no lograrlo, o cuando no sean conocidos los propietarios o poseedores, solicitará de la Secretaría la declaratoria de ocupación temporal o de expropiación, según proceda. El artículo 43 del mismo ordenamiento nos señala que: El monto de la indemnización será cubierto por Petróleos Mexicanos en la forma y términos convenidos por las partes o señalados por la Secretaría conforme al artículo 41.

forma, los preceptos que más importan para nuestro estudio son, el 50-A, el 52 y el 63 de la legislación que motiva el presente apartado.¹³⁵

El artículo 50-A¹³⁶ estipula el contenido mínimo que deberán contener las sentencias que se dicten con motivo de las demandas promovidas ante competencia del Tribunal administrativo en materia de responsabilidad estatal. Estos requisitos son: 1) Los elementos que acrediten la relación causal entre el daño o perjuicio y la actividad administrativa irregular 2) la valoración del daño o perjuicio causado 3) El monto de la indemnización 4) Los criterios utilizados para determinar el monto indemnizatorio 5) En los supuestos de concurrencia, se deberá considerar los elementos de impugnación y graduación para la aplicación al caso específico.

Las sentencias emitidas por el Tribunal anteriormente referido, podrán respecto a la resolución impugnada, de acuerdo al contenido del artículo 52 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, 1) Reconocer su validez 2) Declarar su nulidad 3) Declarar su nulidad para determinados efectos 4) Declarar su nulidad y reconocer la existencia de un derecho indemnizatorio y condenar al ente público federal al pago de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la actividad administrativa irregular de sus servidores públicos.¹³⁷

¹³⁵ Los artículos 50-A y 52 en su inciso d) fracción V de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, fueron modificados por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009, mientras que el artículo 63 fue reformado por decreto publicado en el mismo documento el 27 de diciembre de 2006.

¹³⁶ Artículo 50-A.- Las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las demandas que prevé la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, deberán contener como elementos mínimos los siguientes:

I. El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado;

II. Determinar el monto de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación, y

III. En los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se deberán razonar los criterios de impugnación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

¹³⁷ Efectivamente, el Artículo 52 de la LFPCA establece: La sentencia definitiva podrá: ...V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además: ...d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

En el artículo 63 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo,¹³⁸ se establece la posibilidad de que las autoridades interpongan el recurso de revisión a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondientes. Este recurso será tramitado por escrito ante la autoridad responsable que emitió la resolución, es decir, ante el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Fue en la reforma a la ley que rige el Procedimiento Contencioso Administrativo de 2006 en la que se incorporo este medio de defensa de la autoridad administrativa, la cual, ajustó un desequilibrio en el derecho de impugnación de las partes. De acuerdo con el investigador Oscar Uribe “en esta reforma, se le otorgó a los entes públicos federales, o sea al Estado, el derecho de impugnar a través del recurso de revisión las resoluciones que emita la autoridad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que conocía del procedimiento de responsabilidad. Dicha reforma obedece a que en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en el artículo 24, solamente se previó el supuesto de afectación del reclamante y su derecho a impugnar la resolución que contenga esa afectación, pero no dándole el mismo derecho de impugnar a los entes federales, cuando éstos consideraban que la resolución era contraria a derecho porque el reclamante no tenía derecho a la reclamación o para sostener que era ilegal el monto de la indemnización establecido en la resolución.”¹³⁹

¹³⁸ Este precepto dispone: “Las resoluciones emitidas por el pleno, las secciones de la sala superior o por las salas regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de La Ley Del Servicio De Administración Tributaria y 6° de esta ley, así como las que se dicten conforme a la ley federal de responsabilidad patrimonial del estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el tribunal colegiado de circuito competente en la sede del pleno, sección o sala regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos: ... IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.”

¹³⁹ URIBE BENÍTEZ, Óscar, Op. Cit. pp. 257.

C.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El presente ordenamiento legal, viene a ser un complemento adjetivo para los procedimientos en la materia. En él, encontramos el fundamento legal para que el tribunal administrativo conozca de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que a juicio del gobernado, emitieron un acto administrativo irregular dañoso. De esta forma tenemos que en su artículo 14 fracción VIII, este ordenamiento establece:

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

...

“VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado”

D. Ley de Egresos de la Federación.

Es de interés el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, toda vez que en este documento, se debe de prever la partida presupuestaria relacionada con la responsabilidad del Estado y con ello, poder disponer de esos recursos monetarios para indemnizar los daños y perjuicios causados al gobernado.

Cabe recordar que, el pago de la indemnización está sujeto a la partida presupuestaria del ejercicio de fiscal de que se trate.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Artículo único transitorio del Decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Junio de 2002.

E. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.¹⁴¹

En el artículo 7 de la ley que norma la responsabilidad estatal,¹⁴² se señala que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, deberá autorizar el traspaso de los montos presupuestales aprobados a las diferentes dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para el pago de indemnizaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial. De la misma forma, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria regula lo relativo a los trasposos, concretamente en su artículo 74.¹⁴³

F. Código Fiscal de la Federación.

La aplicación del este ordenamiento de acuerdo a la ley reglamentaria del párrafo segundo del artículo 113 constitucional, se hace en diferentes supuestos. El primero de ellos, lo encontramos enmarcado en el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el cual establece de manera expresa que el Código Fiscal de la Federación servirá como ordenamiento supletorio cuando aquél deba interpretarse o integrarse.

¹⁴¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Marzo de 2006.

¹⁴² El artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dispone: El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, deberá autorizar el traspaso de los montos presupuestales aprobados a las diferentes dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para responsabilidad patrimonial, cuando por la naturaleza de la actividad administrativa de las mismas, sea pertinente y se justifique ante las autoridades competentes.

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

¹⁴³ Artículo 74 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, autorizará la ministración de los subsidios y transferencias que con cargo a los presupuestos de las dependencias y, en su caso de las entidades, se aprueben en el Presupuesto de Egresos. La Secretaría podrá reducir, suspender o terminar la ministración de subsidios y transferencias cuando las dependencias y entidades no cumplan lo establecido en esta Ley, informando a la Cámara de Diputados y tomando en cuenta la opinión de la misma en el destino de los recursos correspondientes.

Los titulares de las dependencias y entidades, con cargo a cuyos presupuestos se autorice la ministración de subsidios y transferencias, serán responsables, en el ámbito de sus competencias, de que éstos se otorguen y ejerzan conforme a las disposiciones generales aplicables.

Las dependencias podrán suspender las ministraciones de recursos a los órganos administrativos desconcentrados o a las entidades, cuando éstos no cumplan con las disposiciones generales aplicables. Las dependencias que suspendan la ministración de recursos deberán informarlo a la Secretaría.

Otras hipótesis comprendidas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que remiten al Código Fiscal son, para la actualización de la indemnización de acuerdo al artículo 11, inciso e) y para calcular el monto de la indemnización de daños y perjuicios materiales, según el artículo 13.

G. Código Civil Federal.

Además de que es supletorio de la LFRPE, se aplica para calcular el monto de la indemnización en el caso de daño moral así como también en el de muerte.

H. Ley General del Bienes Nacionales.¹⁴⁴

Se aplica también para calcular el monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales, con la consideración de los valores comerciales o de mercado, según el artículo 13 de la LFRPE.

I. Ley Federal del Trabajo.¹⁴⁵

En términos de la ley reglamentaria, se aplica para calcular el monto de las indemnizaciones de los daños personales y para calcular el monto de las indemnizaciones para el caso de daños personales, respecto de los gastos médicos que se eroguen, según el mismo artículo.

5. LEYES LOCALES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

A. Facultad de las legislaturas locales para dictar leyes en el tema.

La reglamentación de la obligación de indemnizar a cargo del Gobierno, esta a cargo del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales de las entidades federativas por lo que ambas están facultadas para expedir leyes administrativas en el ámbito de su competencia. En la materia, se aplica el principio del artículo 124 constitucional que establece que todo lo que no este reservado exclusivamente a la Federación se entenderá reservada a los Estados.

¹⁴⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2004.

¹⁴⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970.

Así pues, la regulación corresponderá a la Federación, Estados o Distrito Federal, según de quién dependa el órgano que llevó a cabo la actividad dañina. En cuanto a los municipios, que indudablemente, según el artículo 115 constitucional, son autoridades administrativas susceptibles de responsabilidad, toca a las legislaturas locales establecer los procedimientos para hacer valer la responsabilidad frente a los mismos.

En el modelo federal, la diversidad de centros de decisión con poder constituyente propio, excluyen la posibilidad de que la Federación regule exhaustivamente el régimen administrativo en materia de responsabilidad patrimonial, ya que -evidentemente- estaría transgrediendo el régimen de las entidades federativas. Es por ello, que en México coexisten pacíficamente, la regulación federal en la materia, aplicable únicamente a los órganos federales que lleven a cabo actividad administrativa, y cada una de las regulaciones de las entidades federativas, que según la misma Constitución se encargan del régimen municipal y estatal respectivo.

B. Estado actual de la legislación de responsabilidad patrimonial en las entidades federativas.

El mandato del Constituyente Federal, fue que, para el primero de enero de 2004, todas las esferas de gobierno deberían contar con una ley reglamentaria de la disciplina que nos ocupa. Sin embargo, este deber fue incumplido por más de una autoridad encargada. El estado que presentamos en el Anexo 1 de este trabajo es muestra de lo anterior, donde se exhibe que algunas legislaturas locales no han establecido aún, un régimen de responsabilidad compatible con el que rige para el ámbito federal.

En los casos en los que las legislaturas locales no hayan dictado una ley reglamentaria, se debe reconocer que la obligación indemnizatoria a cargo de las entidades e inclusive de los municipios es directa y objetiva.¹⁴⁶

Lo anterior lo reforzamos con la tesis que recientemente fue publicada por el Poder Judicial, en la que se sostuvo que el régimen de responsabilidad para el Gobierno del Distrito Federal cuando, no poseía su propia ley de la materia, era de carácter objetivo y directo. Se afirmó que, aún cuando el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal¹⁴⁷ previera que la responsabilidad del Estado por los daños y perjuicios ocasionados por sus servidores públicos, con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas, es solidaria y subsidiaria, lo cierto es que al respecto debe tenerse en cuenta que el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, que esta obligación debe ser objetiva y directa.

Al existir incompatibilidad entre ambos preceptos, el conflicto de normas se resolvió sobre la base del principio de jerarquía y, por ende, se concluyó que se debía acatar la norma superior, según la cual, la obligación que se genere por los desajustes que se causen a los particulares, con motivo de la actividad administrativa irregular tiene las características ya mencionadas.

¹⁴⁶ NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO (Interpretación del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, conforme al texto constitucional). I.4o.C.144 C, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 1363.

¹⁴⁷ El contenido actual del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal es el siguiente: El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños causado por sus empleados y servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será objetiva y directa por la actividad administrativa irregular conforme a la Ley de la materia y en los demás casos en términos del presente Código. El artículo mencionado fue reformado en virtud del artículo segundo del Decreto por el que se crea la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de octubre de 2008.

LA SOBERANÍA NO ESTA
LIMITADA NI EN PODER NI EN
CARGAS.

JEAN BODIN.

CAPÍTULO IV.

ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

1. EL CARÁCTER OBJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. A. El origen del problema. Análisis del proceso legislativo con el que se incorporó la responsabilidad patrimonial en el régimen nacional. a. La propuesta académica del Dr. Álvaro Estrada B. Las propuestas legislativas. C. Dictámenes de las Comisiones en la Cámara de Diputados y en la de Senadores. D. Comparación de las posturas en el proceso legislativo respecto al carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial. E. El carácter objetivo en la interpretación judicial a. La acción de inconstitucionalidad 4/2004 c. Punto de vista personal respecto a la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al carácter objetivo F. Tipo de responsabilidad que establece la Constitución G. El carácter objetivo en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. H. El carácter objetivo en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal. I. Opinión personal respecto al carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial en México. 2. REQUISITOS PARA QUE SE CONFIGURE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL A. Identificación de los presupuestos. a. En la legislación. b. En la actividad judicial. c. En la doctrina. d. Opinión personal. B. Actividad administrativa. C. Imputabilidad. D. Daño o perjuicio causado. E. No obligación jurídica de soportar el daño. F. Relación de causalidad. G. La no existencia de excluyentes de responsabilidad. 3. EXCLUYENTES DE RESPONSABILIDAD. A. Crítica del sistema en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. B. Participación de terceros. C. Caso fortuito y fuerza mayor. D. No consecuencia de la actividad administrativa irregular. E. Estado de ciencia y arte. F. Interrupción del nexo causal por el solicitante. 4. LA INDEMNIZACIÓN. A. La reparación y la restitución en México. B. Concepto. C. Modalidades. D. Monto. a. Daño material. b. Daño personal. c. Daño moral. d. Muerte de la víctima. E. Pago. a. Características. F. La indemnización en caso de concurrencia. 5. EL CONTRATO DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS ENTES PÚBLICOS. A. Legislación aplicable. B. Concepto. C. La naturaleza jurídica del contrato. D. El contrato de seguro para los concesionarios. E. Seguros de cobertura parcial. 6. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. A. Los derechos humanos en el texto original de la LFRPE. B. Modificaciones a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en materia de Derechos Humanos. C. Texto actual de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en lo referente a los derechos humanos.

1. EL CARÁCTER OBJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

El sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en México nació defectuoso. La reforma constitucional que incorporó ésta institución en 2002, presenta un vicio de origen. La característica de *objetividad* estipulada desde el mismo texto constitucional ha traído una serie de complicaciones interpretativas porque ésta, debe ser entendida conforme al término *irregularidad* administrativa. Lo cual, en un principio, parece irreconciliable.

Las dificultades interpretativas que devienen por la mala redacción del segundo párrafo del artículo 113 constitucional han dificultado la aplicación de esta garantía resarcitoria para los jueces y el cabal entendimiento no sólo para el particular que considera violada su esfera de derechos, sino también para aquellos estudiosos del

derecho. Juan Carlos Marín, con una serie de preguntas nos abre la posibilidad de dimensionar que tan difícil es entender el contenido y alcance de la modificación constitucional. El mencionado autor cuestiona:

“¿Es que el Estado tendrá que indemnizar por todos los apagones y cortes de electricidad fortuitos que después del 1 de enero de 2004 ocurran en México?, ¿El estado tendrá que indemnizar a los sujetos que sean defendidos por abogados públicos, gratuitos, aún cuando éstos hayan empleado perfectamente la *lex artis*, pero pierdan el juicio porque su contraparte contrató al estudio más caro de México? Es que después del año 2004, el Estado deberá responder por accidentes del tránsito por el regular funcionamiento de los semáforos? ¿Por qué alguien se ahoga en una playa pública? ¿Por no cambiar el trazado de una carretera que causa daños a un propietario, por un golpe de la víctima contra una segunda puerta de cristal de un edificio público perfectamente indicada? ¿Por la reducción en las ventas en un establecimiento por la realización de obras necesarias en la vía pública que dificultaron el acceso al local, por los daños que sufra un coche por la caída de un árbol producto de la descarga eléctrica de un rayo?”¹⁴⁸

Para algunos autores existe una antinomia o contradicción en el párrafo constitucional a partir de los dos supuestos que ahí se prevén (el de objetividad como característica y el de actividad administrativa irregular como requisito). Las opiniones relativas se apoyan, en imponer como conclusión, que si la responsabilidad es objetiva, atento el significado que tiene en el derecho civil, es innecesaria la culpa o ilegalidad del agente causante del daño e, incluso, de la irregularidad en el servicio.¹⁴⁹

Se razona por lo tanto, que si el párrafo segundo del artículo 113 constitucional limita y determina como indemnizables, sólo los daños derivados de una actividad administrativa irregular, no es válido ni lógicamente justificable sostener que la administración responde de manera objetiva. Tron Petite, sintetiza de la siguiente forma la problemática planteada:

“La pregunta que surge es: ¿Debe regir la regla que se deduce de la interpretación de la Constitución (*que el máximo ordenamiento legal*

¹⁴⁸MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos, “Responsabilidad patrimonial del Estado en México”, *Documentación Administrativa*, Madrid, España, No. 273, Septiembre-Diciembre, 2005, p.51.

¹⁴⁹ TRON PETIT, Jean Claude, Op. Cit., p. 194.

contempla la responsabilidad subjetiva), en el sentido que la irregularidad es la clave y razón de la indemnización? O, lo que algunos pretenden, en una limitación extra-lógica del sistema español, que: ¿El daño, *per se*, globalmente, hace irregular cualquier actividad?

“La diferencia de una u otra postura es diametral en cuanto a las consecuencias.”¹⁵⁰

A. El origen del problema. Análisis del proceso legislativo con el que se incorporó la responsabilidad patrimonial en el régimen nacional.

a. La propuesta académica del Dr. Álvaro Estrada

La tesis doctoral que el Dr. Álvaro Castro defendió con motivo de sus estudios en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México fue el primer paso para alcanzar la reforma en mención. La investigación que posteriormente fue publicado bajo el nombre “Responsabilidad Patrimonial del Estado en México” fue un aliciente importante para que los grupos parlamentarios elaboraran propuestas legislativas con el ánimo de incorporar la responsabilidad estatal al marco constitucional.

El régimen que el Dr. Álvaro Castro utilizó como fuente de inspiración fue el modelo español, el cual, es un sistema de responsabilidad amplio. En su propuesta académica, la reforma que pretendía que se realizara al artículo 113 constitucional obedecía al igual que en España, a una obligación menos acotada a la que ahora tenemos. La redacción de la propuesta académica era la siguiente:

“Artículo 113...

Todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en forma proporcional y equitativa, conforme a lo dispuesto por las leyes que al efecto expidan el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Los tribunales contencioso-administrativos serán los competentes para conocer de las controversias derivadas de la aplicación de las mismas”¹⁵¹

¹⁵⁰ *Ibíd*em, p. 195 y ss.

¹⁵¹ CASTRO ESTRADA, Álvaro, p. Cit. p. 494.

B. Las propuestas legislativas.

Los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Acción Nacional (PAN), hicieron suyas las consideraciones del estudio anteriormente mencionado y presentaron propuestas de reforma constitucional. En la iniciativa de PRI¹⁵² se hace evidente la tendencia de apartarse de los criterios sustentados por la teoría de la culpa civil para efectos de imputar responsabilidad patrimonial a la administración por la actuación de sus servidores públicos.

Se propone adoptar la teoría de la lesión antijurídica, a partir de la cual sería posible justificar la imputación de la responsabilidad al Estado, “*incluso por el funcionamiento normal de la actividad administrativa, habida cuenta de que tal daño ha afectado negativamente el patrimonio del particular (...).*”¹⁵³ Y que éste no tiene “la obligación jurídica de soportarlo.”

La siguiente iniciativa, se presentó el 21 de junio de 1999 por el Grupo Parlamentario del PAN,¹⁵⁴ en ella, se propone un sistema de responsabilidad directa del Estado, sustentado en *la teoría del perjuicio o daño objetivo y en la teoría del riesgo*. La característica de responsabilidad objetiva en este proyecto es entendida desde la teoría del riesgo creado por la Administración que surge por las actividades que la administración lleve a cabo y sean creadoras de un riesgo especial para los demás.

Ambas propuestas legislativas parten de considerar al daño como elemento primordial para la procedencia de la responsabilidad estatal. Es decir, se considera al

¹⁵² Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, INICIATIVA PARA MODIFICAR LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO Y ADICIONAR UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, *Diario de Debates*, 22 de abril de 1999.

¹⁵³ Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, INICIATIVA PARA ADICIONAR UN DUODÉCIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 16, UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113, UNA FRACCIÓN VIII AL ARTÍCULO 116, Y UN SEGUNDO PÁRRAFO A LA BASE QUINTA APARTADO C DEL ARTÍCULO 122, TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ASÍ COMO PARA MODIFICAR LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO DE LA CITADA LEY FUNDAMENTAL, *Diario de debates*, 16 de junio de 1999.

¹⁵⁴ Ídem.

elemento dañoso como el primordial para que nazca el deber indemnizatorio. En la teoría del daño antijurídico, adoptada en las iniciativas, se considera que la antijuridicidad no está vinculada con la ilicitud de la actividad sino en que el menoscabo causado al patrimonio del particular. Es decir, la antijuridicidad se desplaza del elemento subjetivo –la conducta- al objetivo –el daño-.

Desde esta teoría, el Estado es responsable “sea cual fuere la conducta del servidor público, normal o anormal, con culpa o sin culpa, lícita o ilícita, y sólo debe tomarse en cuenta para ello, el elemento objetivo por el que se vulneran los derechos de los particulares y se les causa con ello, un daño.”¹⁵⁵

C. Dictámenes de las Comisiones en la Cámara de Diputados y en la de Senadores.

Una vez presentadas ambas iniciativas, fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de la H. Cámara de Diputados. En el proceso deliberativo, fue modificado el sentido que sendas propuestas querían darle al carácter objetivo.

En el Dictamen elaborado por las Comisiones, se observa claramente como se cambia de apreciación respecto a la irregularidad del daño en el siguiente párrafo:

“Por otra parte, los miembros de estas Comisiones, después de haber deliberado sobre la pertinencia de establecer un régimen amplio y general de responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, incluir a toda actividad lesiva de la Administración Pública que fuese consecuencia del funcionamiento ya sea regular o irregular de la actividad administrativa del Estado, se ha considerado conveniente restringir, cuando menos por algún tiempo, la responsabilidad exclusivamente a la actividad administrativa irregular; máxime que se encuentran resistencias a aceptar que el Estado pudiese ser responsable de los daños y perjuicios que con su actuar irroge a los particulares en el caso de haber actuado de acuerdo a los estándares medios de los servicios públicos, es decir, que sean consecuencia de su actividad administrativa regular o normal.”¹⁵⁶

¹⁵⁵ Ídem.

¹⁵⁶ Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados. MINUTA DE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTICULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Diario de Debates*, 29 de abril de 2000.

Para las Comisiones de la Cámara de Diputados, es claro que no es posible hacer responsable al Estado cuando este, a través de sus funcionarios actúa de manera lícita, normal o regular. Concluyen que se requiere para la procedencia de la obligación resarcitoria, que la conducta sea ilegal o sujeta a la imputación de la culpabilidad, ya sea de los funcionarios -cuando sea posible individualizar al agente- o de manera impersonal -cuando se trate de los daños denominados anónimos.

Este Dictamen fue turnado a la Cámara de Senadores, que actuó en este caso como órgano revisor. Aquí, las Comisiones Unidas de puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores analizaron la reforma en comento. En el Dictamen elaborado por estas últimas Comisiones, también se aprecia una voluntad clara de hacer prevalecer la irregularidad como elemento subjetivo –esto es, en la conducta del agente- y no en el daño.

D. Comparación de las posturas en el proceso legislativo respecto al carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial.

El Magistrado Jean Claude Tron Petite, nos ilustra con un cuadro comparativo como se modificó la postura respecto a los tipos de actos por los cuales el Estado tenía responder durante la discusión de la reforma.¹⁵⁷

ETAPA	SE RESPONDER POR	FECHA
Iniciativa PRI	Actividad del Estado	22/4/1999
Iniciativa PAN	Actividad del Estado	21/6/1999
Consejería jurídica	Actividad con exceso o con defecto	14/4/2000
Dr. Álvaro Castro Estrada	Daños que el particular no obligación jurídica de soportar	18/4/2000
Comisiones	Actividad administrativa irregular	24/04/2000
Texto publicado	Actividad administrativa	14/6/2022

¹⁵⁷ TRON PETIT, Jean Claude, Op. Cit. p. 186.

	irregular	
--	-----------	--

E. En carácter objetivo en la interpretación judicial.

a. La acción de inconstitucionalidad 4/2004.

Con motivo de la acción de inconstitucionalidad 4/2004, la SCJN tuvo que pronunciarse, entre otras cosas, respecto al carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro país. La tesis jurisprudencial P./J. 42/2008 cuyo rubro es RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, fue donde quedó asentada la interpretación que hizo el nuestro máximo tribunal en el tema.

Durante la discusión del sentido que debería tener la tesis, en lo que hace al carácter se dijo “del contenido del proceso legislativo en estudio se advierte que, en un primer momento, *el Constituyente consideró la posibilidad de implantar un sistema de responsabilidad patrimonial objetivo amplio*, que implicaba que bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente; *pero posteriormente se decidió restringir esa primera amplitud, a fin de centrar la calidad de objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado a aquellos actos realizados de manera irregular, entendida ésta sólo como actividad anormal violatoria de la ley*. Por tanto, debe sostenerse que *la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva, respecto de sus actos irregulares que causen daño patrimonial al particular.*”¹⁵⁸

En lo concerniente al término de actividad administrativa irregular, se mencionó que ésta, “*ha de identificarse con la actuación estatal desplegada sin satisfacer la normatividad propia para la realización de ese acto.*”¹⁵⁹

¹⁵⁸ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. P./J. 42/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 722.

¹⁵⁹ Ídem.

Ya en la redacción de la tesis en comento, se puede leer que se entendía que la responsabilidad objetiva, “es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado.” Es decir, hace depender el carácter objetivo de la responsabilidad de la frase *actividad administrativa irregular*, la cual fue entendida por el mismo tribunal como “los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.”

Otra tesis jurisprudencial de vital importancia para el tema es la que lleva por rubro RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA. Desde mi punto de vista, es a partir de ella, donde la SCJN asienta por primera vez el criterio distintivo entre un tipo de responsabilidad y el otro.

En el texto de esta jurisprudencia, se aprecia que para la SCJN “la diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva radica en que mientras ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, aquélla se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa.”¹⁶⁰ Además se reitera la idea de que “la actividad administrativa irregular, está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad, propios de la responsabilidad subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil.”¹⁶¹

Se afirma en esta tesis por lo tanto que, “la reforma al artículo 113 constitucional, abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.”¹⁶²

¹⁶⁰ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA. P./J. 43/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 719.

¹⁶¹ Ídem.

¹⁶² Ídem.

De la lectura de esta tesis se desprende que el Estado, en términos del artículo 113 constitucional, no responde por 1) su actividad lícita 2) por los daños que sean causados con intención del servidor público.

Con los criterios antes apuntados, se han examinado varias controversias en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Una de ellas, decidida por la Primera Sala de la SCJN reviste, desde mi punto de vista, gran importancia. Se trata de la tesis cuyo rubro es: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO QUE PUEDE SER AMPLIADO POR EL LEGISLADOR ORDINARIO.

En esta decisión se aprecia que los Ministros, presentan con una mayor claridad el sentido del carácter objetivo. En su texto se lee lo siguiente:

*“(...)El Tribunal Pleno de esta Corte ha considerado que los daños ocasionados por la *actividad regular* del Estado, que se traduce en una responsabilidad subjetiva e indirecta, así como *la actuación dolosa o culposa de los funcionarios públicos eran aspectos no incluidos en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional (...)*”¹⁶³*

Se acepta que la reforma por la que se introdujo la responsabilidad estatal en nuestro país, no subsume dentro de las hipótesis por las cuales el Estado tiene la obligación de indemnizar al particular, aquellos daños que deriven de una actividad administrativa regular (entendida como actuación lícita) o de la actuación dolosa o culposa del servidor público.

La cuestión que más llama la atención, es que en esta decisión, se analiza una ley de alcance menor que la Constitución, donde, los supuestos de responsabilidad para el Estado son más amplios que los que se contienen en el texto constitucional.

¹⁶³ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO QUE PUEDE SER AMPLIADO POR EL LEGISLADOR ORDINARIO. 1a. LIV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 590. (La cursiva es nuestra).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación parte de la idea de que el instituto de la responsabilidad estatal constituye, un derecho a favor de los ciudadanos y que su alcance, puede ser ampliado por los diferentes órdenes que tienen potestad para legislar en la materia (como la Federación, las entidades o el Distrito Federal). Es decir, que los derechos constitucionales son mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados por el legislador ordinario -ya sea federal o local- en su reglamentación. Lo anterior es más claro si nos remitimos a la redacción contenida en la tesis:

“El hecho de que (*otros supuestos*) no estén explícitamente contemplados en la Norma Fundamental, debe llevar a concluir que dichas cuestiones pueden ser reguladas en los distintos órdenes jurídicos parciales con el propósito de ampliar el ámbito protector que establece el precepto constitucional.”¹⁶⁴

Con posterioridad, en esta misma tesis se admite que:

“Una técnica válida constitucionalmente para ampliar un derecho constitucional de los particulares es la de ampliar los supuestos de responsabilidad de aquellas instituciones de cuya actuación -y la forma como se regule- dependa el ejercicio del citado derecho, por lo que si en un orden jurídico parcial se decide establecer supuestos que actualicen la responsabilidad patrimonial del Estado, distintos a los establecidos en la norma constitucional, es evidente que los particulares tienen derecho a exigir todas las consecuencias que se deriven de la actuación del Estado, en las vías que se contemplen sin que pueda alegarse su incompatibilidad.”¹⁶⁵

b. Punto de vista personal respecto a la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al carácter objetivo.

Desde mi perspectiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha respondido a cabalidad cual es el sentido que tiene el carácter objetivo. Las decisiones en las que ha tenido la oportunidad de realizar una interpretación acertada, las ha desaprovechado.

¹⁶⁴ Ídem.

¹⁶⁵ Ídem.

Realizando un análisis literal de las dos tesis jurisprudenciales que derivaron de la acción de inconstitucionalidad 4/2004 que abordamos, concluimos que según el máximo tribunal, el Estado, en términos del segundo párrafo del artículo 113 constitucional no es responsable por su actividad regular, lícita o normal, pero tampoco lo es cuando exista dolo, negligencia o intencionalidad, ya que en éstos casos, estamos frente a una responsabilidad de tipo subjetiva por la que tiene que responder el servidor público.¹⁶⁶

F. Tipo de responsabilidad que establece la Constitución.

Con base en los elementos constitutivos del sistema de responsabilidad estatal previstos en el artículo 113 Constitucional, así como en los argumentos contenidos en los diversos Dictámenes aprobatorios de los órganos legislativos del Congreso de la Unión analizados, ha quedado claro que la noción de objetividad que se plantea no corresponde con la de la institución civil desarrollada tradicionalmente en el derecho mexicano; pero asimismo, se ha puesto en evidencia que tampoco es coherente con los principios de dicha institución en el derecho administrativo.¹⁶⁷ Tron Petite, al abordar este punto, nos ayuda a concluir en el mismo sentido con gran un gran criterio jurídico. Sus palabras las presentamos en los subsecuentes párrafos.

“Pero además de ser perfectamente elocuente la declaración categórica del legislador constituyente, puntualizando que el objeto de la responsabilidad patrimonial es la actividad administrativa irregular, esta conclusión es perfectamente válida y adecuada a partir de aplicar las principales reglas que existen para resolver los problemas de antinomias. En este sentido son aplicables los conceptos siguientes:

“1) Ley última deroga a las anteriores. En este caso, es la ulterior declaración del Constituyente Permanente la que debe regir y ser preferente a cualquier otra anterior y a las posibles alternativas de interpretación que, eventualmente y sobre el tema, puedan suscitarse.

“2) Interpretación auténtica del legislador. Cuando es posible discernir la voluntad y alcance del mandato que impone, es que debe prevalecer.

“3) Declaración de la voluntad del legislador. Debe regir plenamente el alcance y sentido de la reforma.

¹⁶⁶ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA. P./J. 43/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 719.

¹⁶⁷ CFR. MIRANDA CARRANZA, Adrian Joaquín, y GÓMEZ VARELA, Claudia Verónica, El carácter objetivo del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en México, *Letras Jurídicas* No. 6, primavera del 2008, pp. 1 y ss.

“4) Funcionalidad del sistema. La regla jurídica general es que sólo las actividades ilícitas o irregulares merecen la sanción de verse vinculadas con la obligación de indemnizar, ya que, en términos generales, cuando alguien actúa de conformidad y dentro del orden jurídico, no merece ser sancionado, pues ejerce sus derechos y actúa dentro del ámbito de legalidad y permisibilidad por lo que, sería un contrasentido, que lo legal o regular se conceptuara como ilegal o irregular.

“5) Lo importante del derecho y garantía previstos en el artículo 113, no es que se paguen indemnizaciones, sino que sea un medio con la función y cometido de fomentar, e incluso, forzar que se presten mejores servicios administrativos.

“6) La ley no debe estorbar ni provocar entornos o ambientes de frustración sino alentar la competitividad. Sería miope y retrógrada la idea de pagar indemnizaciones sin ton ni son de la evaluación de la actividad, esto es, en todos los casos que se causaren daños.

“7) Naturaleza y sustancia de las causas reguladas.- Si la función pública o actividad administrativa se ejerce dentro del orden de legalidad, no es razonable atribuirle consecuencias propias o inherentes de la irregularidad. El derecho de indemnización depende de la irregularidad o ilegalidad de la actividad, tales son los casos de países de la Comunidad Europea y los Estados Unidos de Norteamérica.

“8) Falta de coherencia lógica y jurídico-formal.- Las actividades legales o permitidas *in genere* no deben ser objeto de sanción ni represión. En ese contexto resulta absurdo e incongruente sujetarle –sin un previo y adecuado juicio de ponderación o razonabilidad-. Esta forma de razonar pugna con el principio lógico y ontológico fundamental de no contradicción, en tanto que lo legal no puede ser al mismo tiempo ilegal, parece un contrasentido.

“9) Las consecuencias son desafortunadas ya que se violan principios de solidaridad, proporcionalidad e igualdad en la distribución de las cargas públicas. Quienes resienten los mayores daños son las clases económicamente más fuertes y productivas; sin embargo, concurrirán a sufragar tales indemnizaciones –vía gasto público- las clases más numerosas que son las económicamente más desfavorecidas o débiles.”¹⁶⁸

G. El carácter objetivo en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Una vez concretada la reforma constitucional, era necesario darle un marco jurídico secundario a la figura que estudiamos. En este sentido, fue sancionada y publicada la ley de nuestra materia, misma que viene a retomar la teoría de la lesión antijurídica en sus preceptos como eje central para la atribución de la responsabilidad. El artículo 1 de ésta ley establece:

¹⁶⁸ TRON PETIT, Jean Claude, Op Cit., p. 202.

“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.”

El legislador ordinario deja de lado la teoría de la culpa que prevaleció durante la modificación constitucional y retoma la antijuridicidad en sentido objetivo, es decir, considerando el daño como elemento primordial para la procedencia del deber estatal de indemnizar. En la exposición de motivos de la ley comentada, se dilucida cual es el sentido en el que debe interpretarse el artículo citado:

“(...) el propio artículo 1º. de la presente iniciativa se deja a un lado la tradicional teoría de la culpa, toda vez que no comprende la responsabilidad por la producción de daños como consecuencia del actuar lícito o normal de la Administración Pública, a diferencia de la responsabilidad de carácter objetivo por la que se opta en este proyecto, que funda la responsabilidad sobre el concepto de patrimonio dañado, y pone el acento sobre este término de la relación obligacional y no sobre la conducta dañosa del servidor público, como en el sistema vigente. Este nuevo sistema es conocido bajo el nombre de teoría de la lesión antijurídica.”¹⁶⁹

Es decir, se asocia la ilicitud con el daño y no con la conducta. Es por ello que, no es determinante para los efectos de configurar la obligación de indemnizar, que el daño causado sea consecuencia de la actividad regular o irregular de los órganos estatales sino la existencia de un deterioro en el patrimonio de particular

Se señala que, la afectación indemnizable es aquella que el particular no tiene obligación de soportar en tanto no existan causas de justificación que legitimen tales afectaciones en el patrimonio de los particulares. Así, de no existir éstas situaciones, el perjuicio económico resentido, se transformará en lesión que el Estado tendrá que indemnizar.

Como ejemplos de causas justificantes que obligan a los particulares a soportar los daños ocasionados se encuentra el cumplimiento de una obligación impuesta por

¹⁶⁹ CAMARA DE SENADRES, Exposición de motivos de la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Diario de Debates, 24 de Septiembre de 2002.

alguna ley o las provenientes de ejecuciones administrativas o judiciales, en cuyo caso, el daño o perjuicio causado sería jurídicamente válido y, por lo tanto, no susceptible de indemnización por parte del Estado.

Desde mi punto de vista, la Constitución establece una responsabilidad de tipo subjetiva, pero ya en la secundaria que rige la materia, se cambia ese criterio y se adopta una de tipo objetiva, que si bien no sigue los lineamientos del derecho común, respeta las ideas desarrolladas en el seno del derecho administrativo.

En la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el legislador ordinario, va más allá de lo designado por el Constituyente y decide ampliar el régimen de protección a los patrimonios de los particulares por lo que hace recaer en el daño, el criterio principal de atribución de responsabilidad. Es por ello que pensamos que, estamos ante una *corrección del texto constitucional por la norma secundaria*.

Larenz¹⁷⁰ respecto a estas situaciones menciona: “Entonces ya no se trata sólo de una simple interpretación (conforme a la Constitución), sino de una corrección de la ley orientada por las normas constitucionales y por la preeminencia valorativa de determinados bienes jurídicos que de ella se deducen.”

Ahora bien, cabe preguntarse si la Ley Reglamentaria debe limitarse al tipo de responsabilidad que existe en la Constitución o si puede extender el número de supuestos en los que procede la responsabilidad del Estado.¹⁷¹

Siguiendo con el criterio de que la responsabilidad del Estado, constituye al mismo tiempo una garantía para el gobernado consideramos que, no sólo es posible sino también deseable que las diferentes leyes, amplíen el régimen de protección al patrimonio de los gobernados.

¹⁷⁰ LARENZ, Karl, *Metodología de la ciencia del Derecho*, Barcelona, Ariel, 1980.

¹⁷¹ Para Tron Petite, la ley reglamentaria puede ni debe superar, en un contexto estático y de subordinación a la Carta Magna, sino que la norma inferior debe adecuar o restringir su contenido al que resulte de la superior, especialmente en un supuesto donde la comunidad puede ver afectados sus intereses.” TRON PETITE, Jean Claude, Op. Cit., p. 196.

H. El carácter objetivo en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

Cada una de las legislaturas locales tiene la facultad de establecer un régimen específico de responsabilidad estatal. El plazo que tuvieron fue de un año y medio aproximadamente¹⁷² para expedir las leyes de la materia, el cual, venció el 1 de enero de 2004.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, incurrió en una omisión ya que no cumplió dentro del plazo estipulado en los transitorios de la reforma al artículo 113 Constitucional con el mandato legal. Durante este periodo se suscitó una decisión del Poder Judicial de la Federación, en la que se dejó plasmado el criterio de que, cuando el órgano legislativo de la capital del país, no había emitido un ordenamiento de la materia, los daños que ocasionara el Gobierno capitalino serían regidos en términos del artículo 133 Constitucional.¹⁷³

Pronto rectificaría y publicaría la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, en la que tomó la experiencia de las discusiones en el Congreso de la Unión y el contenido de la ley federal de la materia. La ley de responsabilidad estatal de aplicación local, esta sustentada en un la teoría de la culpa por lo que la irregularidad de la actividad administrativa esta basada en la conducta del funcionario público no en el daño.

Consideramos lo anterior a partir del contenido del artículo 3 de la ley del Distrito Federal, define a la actividad administrativa irregular como “aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares, siempre que se sea consecuencia del *funcionamiento irregular de la actividad o servicios públicos, que no se haya cumplido con los estándares promedio de funcionamiento de la actividad o servicio público de*

¹⁷² Del 14 de junio de 2002 –fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de la reforma constitucional– hasta el segundo año siguiente al de su publicación.

¹⁷³ NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO (Interpretación del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, conforme al texto constitucional). I.4o.C.144 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 1363.

que se trate y que exista la relación causa efecto entre el daño ocasionado y la acción administrativa irregular imputable a los entes públicos.”

I. Opinión personal respecto al carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial en México.

El tema tiene que ser analizado forzosamente desde dos puntos de vista: el constitucional y el reglamentario. Sostenemos por todo lo antes expuesto, que nuestra Carta Magna, no incorpora la teoría de la lesión antijurídica estudiada en el derecho administrativo y mantiene el criterio de la culpa civil.

Durante las discusiones en el órgano reformador de la Constitución, se reflejó constantemente la reticencia en aceptar una responsabilidad amplia, como la que rige actualmente en España. Esta actitud evasiva, quedó plasmada en la redacción de un párrafo intrínsecamente defectuoso, contradictorio.

Ha sido necesario acudir a otros métodos de interpretación legal, como el histórico, el auténtico y judicial para discernir el sentido de esta característica. Concluimos a partir de todos estos elementos que, el tipo de responsabilidad estipulado en la Constitución no es objetivo ni desde el derecho administrativo (teoría de la lesión antijurídica), ni desde el civil (teoría del riesgo creado).

A partir de la exigencia que se hace en la misma Constitución de que, para que proceda la responsabilidad del Estado, se requiere la existencia de la actividad administrativa irregular, podemos concluir que, como se necesita una actividad ilícita para que la responsabilidad se actualice, estamos ante una responsabilidad de tipo subjetiva.

Cuando estudiamos el tema a partir de los ordenamientos reglamentarios, demostramos que, éstos han podido tomar como punto de partida la teoría de la lesión antijurídica, como en el caso de la legislación federal, o la de la irregularidad en la

actuación del funcionario, si seguimos el contenido de la ley del Distrito Federal sin oponerse a la Constitución.

Y consideramos que no son contrarios con el máximo ordenamiento legal porque, en el caso de la legislación de aplicación federal, se acepta la posibilidad de que se amplíe la esfera de protección patrimonial de los gobernados haciendo recaer en el daño el elemento principal porque esta institución es al mismo tiempo, un derecho a favor de los gobernados.

Tampoco la ley local, es antagónica al texto constitucional porque, como se analizó por el máximo tribunal en nuestro país, en la acción de inconstitucionalidad 4/2004 tomar como referencia la irregularidad del agente público para hacer nacer la responsabilidad en contra del Estado, es válido a la luz del máximo ordenamiento jurídico.

2. REQUISITOS PARA QUE SE CONFIGURE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL.

A. Identificación de los presupuestos.

a. En la legislación.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en su artículo primero, nos dice que tienen derecho a indemnización quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Más adelante, en el mismo ordenamiento se especifica que se debe entender por actividad administrativa irregular, como, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

b. En la actividad judicial.

De las decisiones tomadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la materia, encontramos que sus Magistrados han advertido que del artículo 1 de la ley federal de responsabilidad estatal, se desprenden los requisitos para

que se actualice la responsabilidad del Estado, mismos que son: A) La existencia de un daño; B) Que tal daño sea imputable a la Administración Pública por ser efecto de su actividad administrativa, y; C) El nexo causal entre uno y otro, es decir, que la causa del daño sea la actividad de la Administración Pública; D) Que surtan los efectos de la antijuridicidad de la lesión, esto es, que no exista la obligación legal de soportar el daño producido.¹⁷⁴

Existe una peculiaridad cuando se trata de daños morales, ya que en ellos se exige que se interpreten los preceptos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los de derecho común. El tribunal, señaló que, cuando se trata del supuesto referido, se exige la coexistencia de cuatro elementos, a saber: 1) Que exista la actividad administrativa irregular, definida por el artículo 1º, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; 2) Que esa actividad se impute a un ente público federal en el ejercicio de sus funciones, de los señalados en el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; 3) Que se produzca una afectación a determinada persona en cualquiera de los bienes tutelados en el artículo 1916 del Código Civil Federal, es decir, en sus afectos, creencias, sentimientos, vida privada, configuración y aspectos físicos, decoro, honor, reputación o en la consideración que de uno tienen los demás; y 4) Que exista una relación de causa-efecto entre el hecho u omisión ilícitos y el daño causado, es decir, entre la actividad administrativa irregular y el daño causado; elementos que atendiendo al citado principio, deben ser probados fehacientemente por el reclamante.¹⁷⁵

c. En la doctrina.

¹⁷⁴ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- LA AUSENCIA DE UNO DE SUS ELEMENTOS IMPIDE QUE SE ACTUALICE (Legislación vigente hasta el 12 de junio de 2009). VI-TASR-XXVII-44//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año III. No. 26. Febrero 2010. p. 375.

¹⁷⁵ En este sentido las siguientes tesis:

i) DAÑO MORAL. ELEMENTOS QUE EL RECLAMANTE DEBE PROBAR PARA QUE SE CONFIGURE, DE ACUERDO A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. V-TASR-XVIII-3016//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 84. Diciembre 2007. p. 152.

ii) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA NULIDAD DEL ACTO DE AUTORIDAD NO PRESUPONE EL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN. V-TASR-XVIII-3017//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 84. Diciembre 2007. p. 153.

En la vertiente doctrinaria, podemos decir que Rafael Bielsa¹⁷⁶, señala la necesidad de tres conceptos para que proceda la responsabilidad administrativa del Estado: a) daño material, pecuniariamente apreciable; b) ilegítimamente causado (antijuridicidad), y c) con dolo, culpa o negligencia de la persona autora del daño. El tratadista Cassagne¹⁷⁷, también argentino, nos menciona que para que se configure la obligación de indemnizar, por actos y hechos administrativos ilegítimos, en el ámbito extracontractual, es menester: a) la imputabilidad material del acto o hecho de un órgano del Estado en ejercicio de sus funciones; b) la falta de servicio por cumplirse los mismos de una manera irregular frente a la obligaciones reglamentarias (ilegitimidad objetiva); c) la existencia de un daño cierto en los derechos de los administrados, y d) la conexión causal entre el hecho o acto y el daño ocasionado.

También en Argentina, Barraza Javier¹⁷⁸ escribe que los elementos para que exista la responsabilidad serán diferentes, según se trate de la actividad lícita o ilícita del Estado, en el primer caso, deben concurrir como elementos: 1) daño, 2) relación de causalidad, 3) imputación jurídica de la conducta del estado, 4) Sacrificio especial y 5) ausencia del deber jurídico de soportar el daño; mientras que en el segundo es elemental la confluencia de los siguientes elementos: 1) daño, 2) relación de causalidad, 3) imputación jurídica de la conducta al Estado.

El español, García de Enterría y Fernández¹⁷⁹ sostiene, partiendo de su concepción de la responsabilidad directa en todos los casos, que es necesaria la existencia de una lesión resarcible (antijuridicidad que surge de la falta de obligación de ser soportada por la víctima), y una relación de causalidad entre el acto y el daño.

En los estudios de derecho nacional, el Magistrado Tron Petite¹⁸⁰, nos dice que, para que nazca el derecho a indemnización, deben concurrir como requisitos los siguientes: a) Actividad administrativa irregular b) Daño o perjuicio causado (real y

¹⁷⁶ BIELSA, Rafael, Op. Cit., Tomo II, Pág. 60.

¹⁷⁷ CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Op. Cit., pp. 286-288.

¹⁷⁸ BARRAZA, Javier I. "La responsabilidad del Estado por omisión", Op. Cit., p. 75.

¹⁷⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *OP. Cit.*, Tomo II, pág. 336.

¹⁸⁰ TRON PETIT, Jean Claude, Op. Cit., p.194.

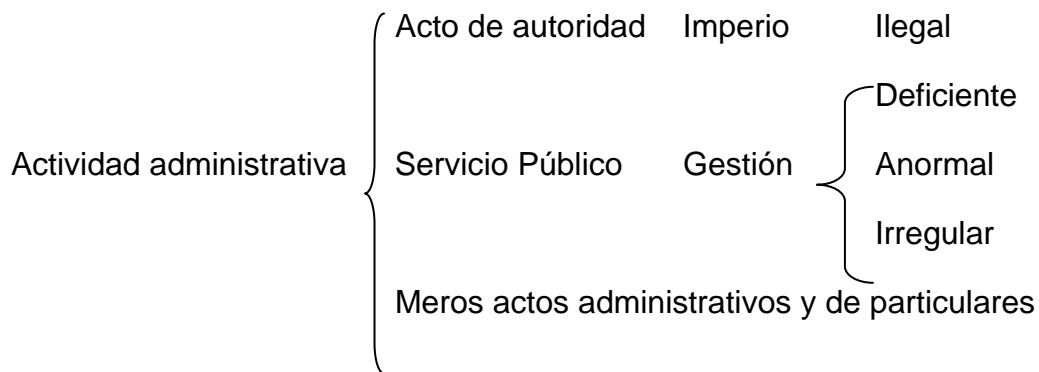
directo) c) Nexo causal d) No concurren eximentes. El Dr. Álvaro Castro Estrada¹⁸¹ menciona sólo como requisitos el daño y el nexo causal.

d. Opinión personal.

Consideramos que, para que proceda el derecho a recibir un pago a favor del perjudicado o de los perjudicados y la consecuente responsabilidad del Estado deben concurrir como elementos los siguientes: a) Actividad administrativa; b) Imputabilidad; c) Daño o perjuicio causado d) No obligación jurídica de soportar el daño e) Relación de causalidad d) No concurren eximentes.

B. Actividad administrativa.

El objeto de la actividad administrativa es atender las necesidades de la comunidad de la mejor manera, a partir de los lineamientos dados por el legislador, titular originario de la política estatal. El contenido del concepto y sus patologías aparecen en el siguiente cuadro:¹⁸²



El concepto de actividad administrativa es ambiguo y polifacético tomando en cuenta que actualmente tiene varios significados y cumple con funciones y objetivos tales como: policía, prestacional o de servicios públicos, regulatoria, fomento actividad privada y cuasi judicial (sancionadora y arbitral).¹⁸³

¹⁸¹ CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Op. Cit., pp. 336-338.

¹⁸² TRON PETIT, Jean Claude, Op. Cit., p. 205.

¹⁸³ Cfr. *Íbidem*, p. 207.

Esta actividad, es un concepto jurídico indeterminado, por ello, es difícil lograr su conceptualización. El profesor Alfonso Nava Negrete, nos dice respecto a su concepto que, puede ser entendida como “la expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas.”¹⁸⁴

C. Imputabilidad.

La imputabilidad consiste, en la determinación de las condiciones mínimas necesarias para que un hecho pueda ser atribuido a alguien como responsable del mismo, con el objeto de que deba soportar sus consecuencias.¹⁸⁵

La imputación de un daño antijurídico al Estado exige tres condiciones o requisitos fundamentales:

I. La acción u omisión de su actividad o función administrativa expresada indistinta o concurrentemente en forma de actos y hechos administrativos;

II. La relación del Estado y sus agentes por virtud de la cual quedan éstos integrados a la organización prestadora de actividades o servicios correspondientes a aquél, debemos entender que todos aquellos hechos o actos que realicen los agentes públicos fuera de sus atribuciones competenciales, no podrán ser imputables al Estado y, en consecuencia, deberán ser directamente atribuibles a los servidores públicos que con su actuar u omitir hayan producido el daño respectivo;

III. La titularidad del Estado respecto de la actividad administrativa o servicio público que preste a través de sus agentes.¹⁸⁶

¹⁸⁴ NAVA NEGRETE, Alfonso, “Acto Administrativo”, Op. Cit., p. 76.

¹⁸⁵ VAZQUEZ ADOLFO, Roberto, Op. Cit., p. 139.

¹⁸⁶ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- LOS HECHOS O ACTOS QUE REALICEN LOS AGENTES PÚBLICOS FUERA DE SUS ATRIBUCIONES COMPETENCIALES, NO SON IMPUTABLES AL ESTADO. VI-TASR-XXVII-45 //R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año III. No. 26. Febrero 2010. p. 376.

D. Daño o perjuicio causado.

Haciendo referencia al concepto de daño *latu sensu*, podemos decir que es “el detrimento o destrucción de los bienes de una persona, entendiendo por tales bienes los objetos materiales que puede poseer, o su integridad física, o aquellos elementos espirituales que hacen al goce pleno de su vida.”¹⁸⁷

Para delimitar el concepto que estudiamos, es necesario hacer una distinción entre lo que se conoce como daño emergente y lucro cesante. El primero de ellos, es entendido como la pérdida del patrimonio sufrida por el acreedor, el segundo, se produce por dejar de recibir cualquier ganancia lícita. En estricto sentido, el concepto de daño no incluye las utilidades futuras.

La afectación puede ser clasificado de la siguiente manera: material o moral; común o propio; contractual o extra-contractual; actual o futura; inmediata, mediata, remota, previsible e imprevisible¹⁸⁸ La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por su parte distingue tres tipos de daños: material, personal y moral.

En cuanto a los requisitos básicos del daño, éste debe ser: real, evaluable en dinero, directamente relacionado con una o varias personas, y desigual a los que pudieran afectar al común de la población.

Que sea real significa que este “tiene existencia verdadera y efectiva”¹⁸⁹. Es decir, no se trata de un menoscabo posible o contingente, debe ser actual, no eventual. Cabe preguntarse si los daños que no se han causado todavía, pero respecto de los cuales exista una certeza de que se ocasionarán deben de ser indemnizables o no. Si recordamos que el Código Civil Federal, ordenamiento supletorio a la de nuestra materia, dispone en su artículo 2110 que los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse, concluimos que existe

¹⁸⁷ INDALECIO BARRAZA, Javier, “La responsabilidad del Estado por omisión”, Op. Cit. p. 89.

¹⁸⁸ VAZQUEZ ADOLFO, Roberto, Op. Cit., p. 122.

¹⁸⁹ Real Academia Española. “Real” *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid, España, Editorial Espasa – Calpe, 1970, pp. 1228 y 1229.

la posibilidad de que los perjuicios que necesariamente se causaran, son indemnizables.

El artículo 4 de la ley que rige la responsabilidad estatal, exige que el daño sea evaluable en dinero, sin embargo, consideramos errónea esta situación, porque solamente la afectación a un bien, es evaluable en dinero ya que las corporales y morales a pesar de que no son evaluables en dinero, deben de ser indemnizadas monetariamente.

En la ley federal de nuestra materia, se optó por señalar como requisito del daño, el de estar directamente relacionado con una o varias persona y desiguales a los que pudiera afectar al común de la población. Lo anterior significa que es deseable dejar algún margen de exclusión de la obligación de reparación cuando ciertas lesiones afecten a amplios grupos de la población y cuyo resarcimiento constituiría una grave e indeseable carga financiera para el Estado. Sin embargo, este requisito es criticado por algún sector de la doctrina, el tratadista, Marenhoff afirma que parece inaceptable la afirmación de que el perjuicio o daño general no es indemnizable simplemente porque se cree que por su generalidad constituye una carga pública¹⁹⁰.

E. No obligación jurídica de soportar el daño.

No tener la obligación jurídica de soportar un daño significa que “no existen causas de justificación capaces de legitimar el perjuicio material producido; esto es, siempre que no concurra un título jurídico que determine o imponga como rigurosamente inexcusable, efectivamente querido o, al menos, eventualmente aceptado el perjuicio contemplado”¹⁹¹

Puede por lo tanto, haber daños que expresamente deban resentirse sin posibilidad de reclamo, algunos ejemplos de daños que el gobernado si tiene la obligación jurídica de soportar lo son: el pago de impuestos, que si bien constituye un

¹⁹⁰ MARENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo IV, Buenos Aires, Abeledo-Perrot , 1973 p. 679-680.

¹⁹¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo Y FERNÁNDEZ, Tomás, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, España, Editorial, Civitas, 2002, p. 379.

daño patrimonial, es legalmente inexcusable su pago, el cumplimiento de una sanción prevista en la ley, asumir la eventual actualización de los riesgos voluntariamente aceptados, cuyos casos más frecuentes pueden presentarse en materia médica, las denominadas cargas públicas, que podemos encuadrar en todos aquellos padecimientos o afectaciones que forman parte de la vida individual o colectiva, de las que nadie puede sustraerse, y que no constituyen un sacrificio especial para una persona o grupo de personas perfectamente identificables.¹⁹²

F. Relación de causalidad.

La relación de causalidad en la responsabilidad del Estado, es la conexión o correspondencia entre el accionar del Estado y un hecho dañoso, en tanto y en cuanto ese accionar sea el origen y fundamento de ese perjuicio.¹⁹³

Respecto a la causalidad que se contempla en la legislación reglamentaria, podemos decir, que se distinguen dos situaciones: cuando la causa o causas productoras del daño sean identificables y cuando no sea así. En el primer supuesto, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, en el último, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de las situaciones que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.¹⁹⁴

G. La no existencia de excluyentes de responsabilidad.

Para que la responsabilidad patrimonial del Estado se actualice, es necesario, además de los elementos mencionados con anterioridad, que no se presente alguna excluyente de responsabilidad, ya que, de existir una de ellas, el Estado no tendrá la

¹⁹² CASTRO ESTRADA, Álvaro, "El sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado" Op. Cit., p. 112.

¹⁹³ VAZQUEZ ADOLFO, Roberto, Op. Cit., p. 103.

¹⁹⁴ Cfr. Artículo 21 LFRPE.

obligación de pagar la indemnización correspondiente al particular afectado. Estos supuestos, son analizados en el siguiente apartado.

3. EXCLUYENTES DE RESPONSABILIDAD.

A. Crítica del sistema en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Las excluyentes, son supuestos que de configurarse, impiden que un sujeto sea considerado como responsable, en nuestro tema, vienen a descartar que el Estado tenga obligación de pagar por los desperfectos que sus agentes ocasionen. Es en los artículos 3 y 22 de la ley de nuestra materia, donde encontraremos dichas hipótesis, estos preceptos nos señalan:

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

“Artículo 22.- La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo. Por su parte, *al Estado corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.*”

La sistemática de excluyentes es deficiente porque ambos artículos consideran circunstancias diferentes. El artículo 3, por ejemplo, considera al caso fortuito mientras que el 22 lo ignora, asimismo el primero toma en cuenta el hecho de que *el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño* mientras que el segundo precepto no lo reconoce. De la misma forma, el artículo 22 señala *la participación de terceros*

mientras que el 3, lo desconoce. Podemos representar lo anterior, en un cuadro comparativo.¹⁹⁵

Excluyentes de responsabilidad en la Ley Federal de Responsabilidad
Patrimonial del Estado

Artículo 3	Artículo 22
	Participación de terceros
Caso fortuito	
Fuerza mayor	Fuerza mayor
No consecuencia de actividad administrativa irregular	No consecuencia de actividad administrativa
Estado de ciencia y técnica	Estado de ciencia y técnica
Solicitante sea causante	

Otra inconsistencia que podemos encontrar es que se señala al caso fortuito y la fuerza mayor como excluyentes de responsabilidad cuando en la tradición civilista encontramos que en los casos de responsabilidad objetiva, es irrelevante que existan estas causales para exonerar.

B. Participación de terceros.

La presente hipótesis, esta enfocada a interrumpir el nexo causal por la falta de imputación de la actividad administrativa al Estado. El hecho que se reputa dañoso, debe ser imputado a la entidad estatal para que se configure la responsabilidad. Al existir la participación de otras personas distintas al Estado, el vínculo es interrumpido y por lo tanto el Estado no habrá que pagar los detrimentos causados.

Existe además la posibilidad de que, aunada a la participación del Estado otra persona física o moral coadyuve en el acto dañoso. En este caso, el monto que cada uno de ellos estará obligado a cubrir se determinara en base a los criterios para el caso de concurrencia.

¹⁹⁵ TRON PETIT, Jean Claude, Op. Cit., p. 221.

C. Caso fortuito y fuerza mayor.

Al excluirse por el legislador los desajustes producidos por fuerza mayor y por caso fortuito se apartó de la legislación española entre otras razones, porque en México estos términos son utilizados en la legislación, la doctrina y la jurisprudencia prácticamente como sinónimos. En España, en cambio, se diferencia entre los mismos y ha sido precisamente esta separación la que les permitió aceptar como eximente de responsabilidad en materia de responsabilidad patrimonial de la administración sólo a la fuerza mayor y excluir al caso fortuito. El artículo 139.1 de la Ley 30/1992 de España señala:

“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.”

En México, no existe una distinción clara en estos conceptos.¹⁹⁶ Del estudio de las distintas disposiciones del Código Civil Federal que aluden al caso fortuito y a la fuerza mayor se aprecia que por regla general ambos términos se utilizan como sinónimos. En nuestro sistema jurídico, cualquiera que sea el sentido en que se tomen

¹⁹⁶ En España, por ejemplo, la doctrina si identifica con mayor precisión esta distinción. Botassi nos dice al respecto: “Debe estimarse e insistirse que el caso fortuito debe ser entendido como el acontecimiento que no ha podido ser previsto, pero que si lo hubiera sido, no habría podido evitarse, y debe analizarse a partir de sus rasgos generales: imprevisibilidad e inevitabilidad. La imprevisibilidad se da cuando el hecho es imposible de prever, lo cual debe ser apreciado objetivamente en relación con un deber establecido; la inevitabilidad implica que no hay manera de resistir el resultado de una conducta no obstante la atención, cuidado y esfuerzo normal respecto del hecho de que se trata. La fuerza mayor debe entenderse como el acontecimiento ajeno a la conducta del sujeto o obligado y producido al margen de la misma con fuerza incontrastable, aún en el caso de que pudiera ser prevista, y provenir de la naturaleza o de la autoridad (aquí sería de la ley o misión del servicio público que debía ser cumplido).

Si bien en sus orígenes la fuerza mayor se vinculó con la idea de la culpa, inscribiéndose en el capítulo de la responsabilidad de tipo subjetivo, debe ser considerada aun en el caso que nos ocupa, ya que resulta obvio que en los supuestos de responsabilidad objetiva por omisión pueden aparecer circunstancias irresistibles que neutralizan su ilegitimidad y liberal de responsabilidad. La fuerza mayor podrá constituirse en causa de justificación del “no hacer”, pero deberá ser invocada y probada por la representación del Estado. Debe tratarse de circunstancias ajenas por completo a la actividad administrativa y al funcionamiento de los servicios públicos, como en incendio, un derrumbe o hechos violentos de la naturaleza (tornados, inundaciones, terremotos).” En: BOTASSI, Carlos, Op. Cit., pp. 324 y ss.

estas expresiones, sus efectos jurídicos son los mismos, y, en consecuencia, no hay interés en hacer distinción entre ellas.

Es por ello que nos parece razonable que se hubiere regulado como causa de exoneración la fuerza mayor conjuntamente con el caso fortuito, aún cuando es de lamentar que dicha dualidad sólo se recogió en el artículo 3 y no se encuentre reflejada también en el artículo 22 de la ley federal que regula la responsabilidad del Estado.

Debido a su carácter excepcional, la existencia de la fuerza mayor debe ser examinada en forma restrictiva por los jueces. En este sentido, no debe considerarse ésta hipótesis e invocar la ausencia de medios humanos, materiales o financieros necesarios para llevar a cabo la tarea omitida, ya que cabe presumir, que el Constituyente y/o el legislador tomaron en cuenta la factibilidad material de las labores asignadas a los poderes constituidos.

D. No consecuencia de la actividad administrativa irregular.

En este caso debe apreciarse que si la actividad administrativa irregular no tiene el rango de *causa eficiente o verdadera* del daño, no puede estimarse que exista responsabilidad estatal. La determinación de esa relación causal es un elemento que debe estudiarse oficiosamente y es una obligación para el propio juzgador, quien debe evaluar cual o cuales de esas causas deben ser tomados como necesarias o determinantes en la producción del daño.¹⁹⁷

E. Estado de ciencia y arte.

El origen de esta disposición lo encontramos en la regulación española donde la ley 4/1999, de 13 de enero, efectuó una serie de modificaciones a las disposiciones a la Ley 30/1992, entre ellas el artículo 141.1, el cual después de la aludida reforma quedó redactado de la siguiente manera: “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los

¹⁹⁷ LÓPEZ RAMOS, Neófito, Op. Cit., p. 51.

conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos (...)"

El aludido párrafo obedece a una reacción frente a ciertas condenas de responsabilidad administrativa por contagio del Virus de Inmunodeficiencia Humana en transfusiones de sangre realizadas en hospitales públicos, antes de la implantación de controles de plasma y de que se conociera científicamente su procedencia. Su propósito fue establecer restricciones al hecho de que el Estado tenga que indemnizar todas las lesiones y secuelas que se produzcan en el marco de una correcta atención médica a un paciente, simplemente porque ésta se haya practicado en un hospital público.¹⁹⁸

Neófito López nos dice que el estado de ciencia y arte representa algunas dificultades, pregunta por ejemplo: "¿Quién debe determinar el grado de avance de los conocimientos científicos o técnicos en un momento dado? ¿Existen peritos en cada ramo de la ciencia que puedan establecerlo con precisión? ¿Como se prueba que en un determinado momento – causación del daño – el conocimiento científico o técnico era uno y no otro? ¿En relación a qué país o institución debe hacerse la referencia?." ¹⁹⁹

F. Interrupción del nexo causal por el solicitante.

La concurrencia de múltiples causas no da lugar directamente a la responsabilidad de Estado, sino que será el juzgador, quien al considerar el cúmulo de pruebas que se aporten pueda determinar si la posición del reclamante en sí misma generaría el daño causado, con independencia de la actividad irregular, pues en tal supuesto procederá declarar actualizado ese caso de excepción.

¹⁹⁸ MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos, Op. Cit., p. 116 y 117.

¹⁹⁹ Son interesantes los planteamientos que en esta excluyente no señala LÓPEZ RAMOS, Neófito: "planteemos el caso de la cuestión médica, que en nuestro país ha tenido un notable desarrollo en materia científica. La realización de determinada intervención quirúrgica de punta puede no prever un determinado daño, pues conforme al desarrollo de la ciencia, se trata de un aspecto que va definiéndose en el que hacer científico y no es algo dado de antemano; esa intervención quirúrgica se realiza; el daño se produce; puede cuestionarse la actividad desplegada desde fuera de la comunidad científica que la realizó? O debe analizarse solamente el estado de conocimientos de esa comunidad científica concreta o estaban obligados a "saber" todo aun de lo propuesto por comunidades académicas disidentes o contrarias al método empleado?" LÓPEZ RAMOS, Neófito , Op. Cit., pp. 121-131.

Tal evento es acorde incluso con la obligación de indemnizar por daño proveniente de responsabilidad objetiva, donde conforme al artículo 1913 del Código Civil Federal, si al demostrarse la culpa inexcusable de la víctima, entonces debe exonerarse de la obligación; de lo contrario, se trataría con mayor rigor a la administración pública que a los particulares.²⁰⁰

4. LA INDEMNIZACIÓN.

A. La reparación y la restitución en México.

En su momento hablamos de que la responsabilidad del Estado por el tipo de daño que la genera, puede ser patrimonial o extrapatrimonial, dijimos también que, se trata de la primera siempre que existe perjuicio indemnizable, en cambio, será extrapatrimonial cuando, en vez de la indemnización, se persigue el restablecimiento de la situación jurídica infringida o lesionada.

Traemos lo anterior a colación porque queremos hacer notar que en México, existen dos instituciones que se vinculan con la clasificación antedicha. En nuestra legislación, la figura de la responsabilidad del Estado, nació al lado de la del amparo. Aquella viene a complementar la función protectora que tiene el amparo respecto a los actos de autoridad.

Ambas figuras protegen al individuo entendido como gobernado, como una persona subordinada al ente estatal, pero una de ellas lo protege restituyéndolo y la otra indemnizándolo. Podemos afirmar que el amparo es una institución resarcitoria y la responsabilidad del Estado es indemnizatoria.

Uno de los principios que sigue el amparo es que los efectos de sus sentencias son restitutorios. En el libro Amparo, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a ello podemos leer lo siguiente:

“La sentencia que otorga la protección constitucional a un individuo tiene efectos restitutorios, puesto que consiste en anular el acto considerado violatorio de garantías. La situación variará según que el acto reclamado

²⁰⁰ Ibídem, p 124.

no haya sido ejecutado, o que se hayan realizado procedimientos que encuentren su base en el reclamado. En el primer caso, cuando el acto reclamado no ha sido ejecutado, por ejemplo en virtud de haberse suspendido su ejecución, no habiendo por tanto podido ser ejecutado durante toda la secuela del juicio constitucional, el efecto de la sentencia será restitutorio en cuanto implicará la imposibilidad de que la autoridad responsable ejecute el acto de que se trate. Cuando el acto reclamado ha sido ejecutado, cuando se han realizado procedimientos que encuentren su base en dicho acto, estimado éste violatorio de garantías, el efecto de la sentencia es más claramente restitutorio, porque las cosas deben volver al estado que guardaban antes de la ejecución del acto reclamado.”²⁰¹

La responsabilidad patrimonial del Estado exige que el daño se haya materializado, mientras que en el amparo, lo que se pretende es evitar que este se perpetre o que en caso de que ya se haya cometido, se restituya la situación precedente. La primera institución busca indemnizar a través de una suma en dinero la afectación que se causó al gobernado, el amparo persigue que esta, no se cometa o se restituya.

Cabe preguntarse si estos dos institutos son excluyentes entre si, es decir, si es o no posible incoar un procedimiento por responsabilidad patrimonial y al mismo tiempo el del amparo. Sostengo que, es viable aceptar su precedencia porque sus finalidades son distintas. El único límite al que nos enfrentamos es al del principio de definitividad en el proceso que tendrá que ser agotado en ambas figuras, de lo contrario los procedimientos podrían ser sobreseídos.

B. Concepto.

En sentido amplio, la indemnización es la cantidad que se entrega a una persona para compensarla de menoscabo patrimonial que se le ha ocasionado. La acepción que puede tener este término en nuestro tema varía, según se trate del sistema amplio o restringido que han adoptado las diversas legislaciones.

²⁰¹GONZALEZ BLANCO, Carlos y ÁLVAREZ MORENO, José Ismael (Coords.), *Amparo México*, D.F., SCJN, Universidad Autónoma de Puebla, 2006, p. 204.

Si partimos de la idea de que todo daño antijurídico es indemnizable, como lo establece la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado entenderemos que indemnización es “la obligación del Estado de resarcir las lesiones producidas como consecuencia de su actividad administrativa irregular o dañosa en el patrimonio de los particulares, administrados o gobernados, que no tengan el deber jurídico de soportarlos.”²⁰²

Si por el contrario, consideramos que la actividad ilícita es un presupuesto primordial para la procedencia de la responsabilidad, la indemnización será “la reparación que en dinero o en especie hacen los Entes Públicos, por la lesión a la esfera jurídica-patrimonial de la persona afectada como consecuencia de su actividad administrativa irregular.”²⁰³ En este último caso, entendemos la irregularidad con base a la ilicitud en el actuar del individuo.

Su régimen legal lo encontramos en los preceptos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, donde se establece que la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en sus artículos y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.²⁰⁴ Asimismo cabe aclarar que el pago del monto indemnizatorio, es decir, el sujeto obligado a la restitución será siempre el ente público federal al que se le imputa la responsabilidad.²⁰⁵

C. Modalidades.

La forma en que los particulares deben ser indemnizados, ha estado sujeta a múltiples modalidades, algunas verdaderamente sofisticadas. Existen situaciones en que el resarcimiento de los daños y perjuicios es abierto e ilimitado en relación a la magnitud de los daños y perjuicios resentidos por los particulares, con el pago de principal, actualización de adeudos e intereses en caso de mora, en tanto que en otros casos, la indemnización es ponderada, lo cual muy elementalmente quiere decir que

²⁰² CASTRO ESTRADA, Álvaro, “El sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado” Op. Cit., p. 116.

²⁰³ Cfr. Artículo 3.IX de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

²⁰⁴ Cfr. Art. 1 de la LFRPE.

²⁰⁵ Cfr. Artículo de la LFRPE.

las reclamaciones presentadas al gobierno en este terreno quedan satisfechas de acuerdo a la lesión patrimonial causada, pero también tomándose en cuenta la capacidad económica del reclamante, de tal manera que con un espíritu de justicia social, es resarcido en mayor medida o de forma más integral quien menor capacidad económica tiene, aconteciendo lo inverso respecto a aquellas personas que están en buena posición económica, lo cual obviamente implica serios problemas de instrumentación legal.²⁰⁶

D. Monto.

La legislación federal de nuestra materia, distingue tres tipos de daños: material, moral y personal. Con base a esta distinción, se hará el cálculo del monto que el ente estatal esta obligado a pagar.²⁰⁷

a. Daño material.

Existe una remisión expresa de la ley federal que regula la responsabilidad estatal a otras leyes para determinar el monto indemnizatorio. En su artículo 13, se dice que el monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculara de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales. Además de lo anterior, se deben tomar en consideración los valores comerciales o de mercado.

b. Daño personal.

El cálculo del monto indemnizatorio en los casos de daño personal a la víctima se realizará conforme a los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos en la Ley Federal del Trabajo. Además de la cantidad determinada conforme a estos dictámenes, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con la ley laboral.

En la ley del trabajo, se regula lo relativo a los llamados daños personales en el artículo 477, en este precepto se establece que éste tipo de lesiones pueden producir:

²⁰⁶ RUEDA HEDUÁN, Iván, Op. Cit., p. 90.

²⁰⁷ Cfr. Artículo 13 de la LFRPE.

I) incapacidad temporal; II) Incapacidad permanente parcial; III) incapacidad permanente total; y IV) la muerte.

De acuerdo a este mismo dispositivo, entenderemos por incapacidad temporal, la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilita parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo. Por incapacidad permanente parcial, la disminución de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar y por incapacidad permanente y total, la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida.

c. Daño moral.

El monto de la indemnización en este supuesto, se calcula de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomarse en consideración además, los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.²⁰⁸

En la legislación civil federal, se dispone que, cuando estemos en la presente hipótesis la indemnización la determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima y otras circunstancias del caso.

La prueba de las partes recaerá, entonces, en la mayor o menor magnitud del daño moral ocasionado, en el grado de responsabilidad que tuvo la víctima, por ejemplo, si se expuso imprudentemente o no; en la situación económica del responsable, en este caso el del Estado mexicano y también el de la víctima, y en las demás circunstancias del caso que lógicamente pueden ayudar al tribunal a fijar la cantidad respectiva.

Respecto a la situación económica del responsable se ha entendido que, aunque exista una presunción de que el Estado es solvente, ello no implica que los jueces puedan condenarlo a satisfacer indemnizaciones excesivas. La situación económica del responsable del daño es uno de los criterios a valorar, pero no

²⁰⁸ Cfr. Artículo 14 Fracción II de la LFRPE.

determina la magnitud de la indemnización, ya que tan sólo indica que la indemnización podrá ser pagada por el sujeto responsable.²⁰⁹

La cuantía debe determinarse por lo tanto no en función de la capacidad económica del responsable (el Estado), sino en función de la naturaleza del deterioro ocasionado, la valoración de los derechos lesionados y el grado de responsabilidad de los sujetos involucrados.

El monto indemnizatorio máximo por daño moral se estableció por el legislador ordinario en 20, 000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal²¹⁰ sin embargo, se ha determinado en la sede judicial que el establecer un tope para este tipo de perjuicios, es inconstitucional porque viola el párrafo segundo del artículo 113 constitucional.²¹¹

Para sustentar lo anterior, se partió de la idea de que las autoridades tienen la obligación genérica de no restringir arbitraria y desproporcionadamente su ámbito o extensión material al regularlo y de desplegar sus potestades públicas con el objetivo de garantizarlo. Es por lo ello que si existe una restricción injustificada a los derechos constitucionales, se concluye que el referido tope es inconstitucional porque, aunque sea una medida que puede relacionarse con la consecución de un objetivo admisible constitucionalmente, no es instrumentalmente adecuada para alcanzarlo.

Además, el hecho de que se fije un límite en los montos, ocasiona que en ciertos casos, sean los particulares quienes asuman los costos y riesgos derivados de la actividad estatal, lo que contraviene los objetivos generales de la Ley Federal de

²⁰⁹ DAÑO MORAL Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, A QUE REMITE EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGAN A LA AUTORIDAD JUDICIAL A INDIVIDUALIZAR LOS MONTOS DE MANERA OBJETIVA Y RAZONABLE.. 1a. CLV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 440.

²¹⁰ Cfr. Artículo 14 Fracción II de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

²¹¹ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER UN TOPE MÁXIMO PARA LAS INDEMNIZACIONES POR DAÑO MORAL, VIOLA EL ARTÍCULO 113 SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. 1a. CLIV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 454.

Responsabilidad Patrimonial del Estado y crea incentivos contrarios al mantenimiento de la adecuada calidad de los servicios públicos.

Se reconoce que existen dos objetivos generales que se desprenden del contenido de la LFRPE: 1) el principio de que quien ocasione un daño que no hay obligación de soportar, debe repararlo y 2) el principio de solidaridad social, que insta a repartir las cargas de la convivencia social entre los integrantes de la sociedad.²¹² Pero además se afirma que estos propósitos se logran si la indemnización obedece al *principio de reparación integral del daño*, ya que el particular obtiene una compensación que se corresponde con el daño resentido y el Estado interioriza los costos de su actuación irregular.

Sin embargo, si el cálculo del monto está disciplinado no sólo por la entidad del daño y el grado de responsabilidad del sujeto que lo causa (en los términos del artículo 1916 del Código Civil Federal), sino también por el tope monetario máximo establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, habrá daños desiguales que serán tratados de la misma manera. En esta categoría de casos, los particulares deberán asumir el costo que supere el tope máximo, lo cual no sólo impedirá la reparación integral de la violación sufrida en sus derechos, sino que le permitirá al ante estatal no asumir parte de las consecuencias de los daños que causa, dejándolo sin los incentivos necesarios para adoptar medidas que eliminen o aminoren la mala calidad de los servicios públicos.

d. Muerte de la víctima.

En la ley que norma la responsabilidad estatal, se dispone que, en caso de muerte, el monto indemnizatorio se determinara, de acuerdo a la legislación común, específicamente en lo estipulado en el artículo 1915 del Código Civil Federal. Este artículo nos menciona que se tomará como base para la determinación del *quantum*, el

²¹² RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA FIJACIÓN DE UN TOPE MÁXIMO PARA LOS MONTOS INDEMNIZATORIOS POR DAÑO MORAL, AL OCASIONAR QUE EN CIERTOS CASOS SEAN LOS PARTICULARES QUIENES ASUMAN LOS COSTOS Y RIESGOS DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD ESTATAL, CONTRAVIENE LOS OBJETIVOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y CREA INCENTIVOS CONTRARIOS AL MANTENIMIENTO DE LA ADECUADA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. 1a. CLVI/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 456.

cuádruplo del salario mínimo diario más alto que este en vigor en la región y que el pago le corresponderá a los herederos de la víctima. Asimismo la legislación civil de aplicación federal, nos remite a la Ley Federal del Trabajo, la cual, en sus artículos 500 y 502, establece que la indemnización por muerte será de dos meses de salario para cubrir los gastos funerarios y el monto de la indemnización será equivalente a 730 días de salario.

E. Pago.

a. Características.

El monto indemnizatorio que es entregado a quien fue afectado por la actividad administrativa irregular tiene las siguientes características:

- i. Otorgado en moneda nacional.
- ii. Fungible. La autoridad obligaba a enterarlo, puede acordar el particular que su pago sea en especie.
- iii. Determinado con base a la fecha de la actividad causo el daño. La cantidad se determinará de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo.
- iv. Actualizable. El monto debe actualizarse al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago. En caso de retraso en el cumplimiento de pagar, procederá la actualización de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.
- v. Divisible. Los entes públicos federales podrán cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes, realizando una proyección de los pagos.
- vi. Pago preferente a deudas anteriores. El axioma primero en tiempo, primero en derecho, aquí se hace palpable ya que se establece que las indemnizaciones por lesiones patrimoniales serán pagadas tomando en cuenta el orden cronológico en que se emitan las resoluciones de las autoridades administrativas.²¹³

²¹³ Cfr. Artículo 16 segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

vii. Apego a las disposiciones legales. Las indemnizaciones deberán cubrirse en su totalidad de conformidad con los términos y condiciones dispuestos por la ley de nuestra materia y a las que ella remita.²¹⁴ En este sentido, la SCJN juzgó que, el pago no puede ser automático ya que es necesario dar cumplimiento de los requisitos legales para su operatividad.²¹⁵

viii. Disponibilidad presupuestaria. Los pagos se realizarán conforme a existencia de presupuesto del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En la fijación de los montos de las partidas presupuestales deberán preverse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior.²¹⁶

ix. Respeto a la planeación hacendaría. Los entes públicos federales, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos para el ejercicio fiscal correspondiente, incluirán en sus respectivos anteproyectos de presupuesto los recursos para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial conforme al orden establecido en el registro de indemnizaciones.

De acuerdo a la ley de nuestra materia, la suma total de los recursos comprendidos en los respectivos presupuestos aprobados de los entes públicos federales, no podrá exceder del equivalente al 0.3 al millar del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.²¹⁷

Asimismo, las indemnizaciones fijadas por autoridades administrativas que excedan del monto máximo presupuestado en un ejercicio fiscal determinado serán cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal, según el orden de registro a que se refiere el artículo 16 de la ley en cita.

²¹⁴ Cfr. Artículo 15 Diario Oficial de la Federación

²¹⁵ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 390 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. P./J. 46/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 720.

²¹⁶ Cfr. Artículo 5, 8 y 11 de la Diario Oficial de la Federación.

²¹⁷ Cfr. Artículo 6 de la Diario Oficial de la Federación.

F. La indemnización en caso de concurrencia.

En el supuesto de que daño sea motivo de la actuación concurrente de varios sujetos, el pago se enterará de acuerdo a la actuación de cada uno de ellos.²¹⁸ Cuando no se pueda identificar su exacta participación en la producción de la misma, se establecerá entre ellos una responsabilidad solidaria frente al reclamante, debiéndose distribuir el pago en partes iguales entre todos los co-causantes.²¹⁹

Es de hacerse notar que, el Estado responde directamente en los casos en que el daño derive de un hecho o acto dañoso producido como consecuencia de una concesión de servicio público por parte de la Administración Pública Federal, y las lesiones patrimoniales hayan tenido como causa una determinación del concesionario que sea de ineludible cumplimiento para el concesionario. Es decir, se hace responsable a la autoridad administrativa, por eludir el cumplimiento de las disposiciones administrativas para elegir correctamente al concesionario. Se trata de una responsabilidad *in eligendo*, en la que el Estado, omitió tomar en cuenta, las características *intuitu personae* para la elección del concesionario.

5. EL CONTRATO DE SEGURO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS ENTES PÚBLICOS.

A. Legislación aplicable.

El impacto económico que causó la adopción de un sistema de responsabilidad estatal obligó a buscar nuevas alternativas que limitaran el desgaste presupuestal. El seguro de responsabilidad para los entes públicos fue una de esas soluciones. En nuestro sistema jurídico, se incorporó dicho contrato de seguro en el artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el cual menciona:

“En los casos de haberse celebrado contrato de seguro contra la responsabilidad, ante la eventual producción de daños y perjuicios que sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del estado, la suma asegurada se destinara a cubrir el monto equivalente a la

²¹⁸ Cfr. Artículo 27 de la Diario Oficial de la Federación.

²¹⁹ Cfr. Artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

reparación integral. De ser esta insuficiente, el estado continuara obligado a resarcir la diferencia respectiva. El pago de cantidades liquidadas por concepto de deducible corresponde al Estado y no podrá disminuirse de la indemnización.”

El estudio de este contrato se ha dado a partir del precepto señalado y de las disposiciones del Capítulo V de la Ley Sobre el Contrato de Seguro²²⁰ titulado *Seguro Contra la Responsabilidad*.

Lo anterior es criticable ya que algunas de las características del contrato de responsabilidad patrimonial no se subsumen en las disposiciones de la Ley del Contrato de Seguro. Además, existen cuestiones que no son abordadas explícitamente por este último, una de ellas es la forma en la que el afectado tendría que ocurrir a reclamar su pago, en ella, podemos plantear las siguientes cuestiones:²²¹

a) ¿El tercero dañado debe acudir primero ante la compañía aseguradora a presentar su reclamación para que se le cubra el daño sufrido o necesariamente debe acudir a presentar su demanda ante la autoridad jurisdiccional administrativa que prevé el artículo 18 de la ley de la materia para que condene al Estado y pueda hacer efectivo en su beneficio el pago del seguro por la actualización de riesgo o bien, puede optar por acudir a un tribunal del fuero común o federal en materia civil, en la vía correspondiente?

b) Si el tercero que sufrió un daño por la prestación de un servicio público, reclama directamente el seguro, y ante una falta de pago por parte de la compañía de seguros acude a un tribunal del fuero común o federal en materia civil, ¿este último debe inclinar su competencia a favor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o bien, conocer de la controversia e indirectamente del fondo de la misma?

²²⁰Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1935.

²²¹Para Ramos Neófito, las cuestiones litigiosas relativas a los efectos, cumplimiento y extinción del contrato de seguro son en principio de materia civil sin embargo, cuando el seguro cubre el riesgo de la actividad administrativa, donde previamente tiene que determinarse la existencia del daño, queda por dilucidar si la vía ordinaria administrativa es la que debe proceder para hacer efectivo el seguro; o si es el juez civil quien debe conocer, aunque forma parte de los contratos una entidad estatal. En: LÓPEZ RAMOS, Neófito, Op. Cit., pp. 142 y 143.

c) ¿Hay una responsabilidad subsidiaria del Estado en relación con el seguro, cuando éste no cubre la totalidad de la reparación del daño?

En la práctica, para poder reclamar la póliza, el afectado realiza una carta dirigida al ente estatal sobre los daños, una vez hecho esto, el departamento o dirección interna que se designe, presenta a la aseguradora esta reclamación y ellos a su vez realizarán los ajustes del daño; si el despacho especializado de la compañía contratada demuestra que hubo responsabilidad por parte del Estado, procede la indemnización, sin llegar a una instancia legal y de manera expedita.

En caso de que el interesado no pueda comprobar el daño y acuda a una instancia judicial, existe la cobertura de la representación por parte de la aseguradora con despachos jurídicos especializados, tanto para el ciudadano como para la entidad estatal.²²²

Por la ausencia de leyes que regulen más a fondo este contrato, podemos sostener que el régimen actualmente aplicable al contrato de seguros por responsabilidad patrimonial requiere de una serie de reformas que adecuen su marco jurídico y regulen de manera expresa este convenio y además, impulsen la competencia entre las empresas aseguradoras.²²³

B. Concepto.

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley Sobre el Contrato de Seguro, se entenderá que: “Por el contrato de seguro, la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato.” El contrato de seguro también puede ser entendido como aquel por el cual, el asegurador se obliga, mediante una remuneración llamada prima, premio o cuota, a indemnizar al asegurado de las pérdidas o daños que

²²²REDACCIÓN, “Entró en vigor el seguro de Responsabilidad Civil del Ayuntamiento de Morelia”, *Cambio de Michoacán*, Lunes 2 de Agosto de 2010.

²²³ En México, la única aseguradora que ofrece servicios de responsabilidad patrimonial es *Grupo Mexicano de Seguros SA de CV*. Ver: “CASILLAS Mendoza, Sayra, “Cerca de concretarse contratación de Póliza de Seguro de responsabilidad Patrimonial” *Periódico Cambio de Michoacán*, 16 de Agosto de 2010.

éste pueda experimentar de la realización de ciertos riesgos, relativos a su persona o sus bienes.

Aplicando estos conceptos generales al contrato de seguro de responsabilidad patrimonial de los entes públicos, podemos decir que este es aquel contrato administrativo en el que el asegurador se obliga mediante una remuneración otorgada por un ente estatal a indemnizar a los particulares los daños que han sufrido por la actividad administrativa irregular imputable al sujeto estatal contratante.

C. La naturaleza jurídica del contrato.

Los contratos administrativos se distinguen de los civiles y los mercantiles por los siguientes elementos: 1) El interés social y el servicio público; 2) La desigualdad de las partes, donde una necesariamente debe ser el Estado; 3) La existencia de cláusulas exorbitantes; y, 4) La jurisdicción especial.²²⁴

Me parece que las características referidas, pueden ser identificadas en el contrato de seguro de responsabilidad. Para que se configure la responsabilidad estatal se necesita la existencia de la prestación de un *servicio público* por el cual se le cause un daño al particular, asimismo, una de las partes en el contrato siempre será el *Estado* ya que este es el titular de la actividad administrativa y por último, respecto a las cláusulas exorbitantes podemos decir que su existencia en este contrato es indispensable para proteger el interés pecuniario del Estado.

Con lo que hace a la jurisdicción especial, tenemos que decir que no hay disposiciones que prevean la competencia cuando el particular decida reclamar la indemnización. Desde mi punto de vista, existen supuestos en los que procede la competencia civil y otros en los que la del derecho administrativo es la que debe prevalecer. Cuando se trate de cuestiones litigiosas relativas a los efectos,

²²⁴CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS. VI.3o.A.50 A, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIV, Octubre de 2001, Página 1103.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS. P. IX/2001, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIII, Abril de 2001, Página: 324.

cumplimiento y extinción del contrato de seguro es en principio la materia civil la que debe regir, pero en la acreditación del daño, su imputación al Estado, la indemnización, la concurrencia, las excluyentes de responsabilidad, o algunas otras cuestiones que tengan implicación directa con el régimen establecido en la ley de la asignatura, la vía administrativa es la adecuada.

De todo lo anterior deducimos que, los cuatro elementos entendidos por el Poder Judicial como propios de los contratos administrativos, pueden ser reconocidos en el contrato de seguro de responsabilidad estatal. Es por ello, que consideramos que estamos frente a un contrato de naturaleza administrativa.

D. El contrato de seguro para los concesionarios.

El artículo 30 de la ley que regula la responsabilidad del Estado, impone el deber a los concesionarios de contratar seguros que se hacen efectivos cuando se compruebe que el deterioro ocasionado al particular es consecuencia total o parcial de la actividad irrigada por éstos. En el caso de que el perjuicio fuera ocasionado totalmente por la actividad del concesionario éste, tendrá la obligación de indemnizar integralmente al particular, pues se trata de una falta personal pura. En el supuesto de que se determine que hubo concurrencia, el concesionario sólo responderá proporcionalmente por sus actos. El artículo en mención dispone:

“Los concesionarios tendrán la obligación de contratar seguros u otorgar garantías a favor del concesionante, para el caso de que la lesión reclamada haya sido ocasionada por la actividad del concesionario y no se derive de una determinación del concesionante.”

Como podemos constatar, se trata de una obligación impuesta por la ley a los concesionarios. En estos términos y en correspondencia con el artículo 150 de la Ley Sobre el Contrato de Seguro, estos convenios no podrán cesar los efectos, rescindirse, ni darse por terminados con anterioridad a la fecha de terminación de su vigencia.²²⁵

²²⁵ CFR. Artículo 150 de la Ley Sobre el Contrato de Seguro: “Los seguros de responsabilidad que por disposición legal tengan el carácter de obligatorios, no podrán cesar en sus efectos, rescindirse, ni darse por terminados con anterioridad a la fecha de terminación de su vigencia.” (...)

E. Seguros de cobertura parcial.

Cabe preguntarse ¿Qué pasa si el seguro de responsabilidad no cubre la totalidad del daño? En estos supuestos, ante la eventual producción de daños y perjuicios que sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, y que la suma que cubra el seguro no alcance a pagar la totalidad de la indemnización, el Estado continuará obligado a resarcir la diferencia respectiva. Esto es, el pago de cantidades líquidas por concepto de deducible corresponde al Estado y no podrá disminuirse de la indemnización.²²⁶

6. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

A. Los derechos humanos en el texto original de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En la exposición de motivos de la Cámara de Senadores²²⁷ se expuso que con motivo de la entrada de México al Sistema Interamericano de Derechos Humanos²²⁸, se hacía necesaria la existencia de un instrumento legislativo interno que, en armonía con el orden jurídico nacional, previera mecanismos para la adecuada cumplimentación de los fallos que dicte la Corte Interamericana, o en su caso, las recomendaciones emitidas por la Comisión, cuando estas últimas hayan sido previamente aceptadas por el Gobierno mexicano.

En tal virtud, se propuso que el artículo 2 de la ley de nuestra materia, previera de manera expresa que las disposiciones contenidas en este dispositivo fueran

²²⁶ Artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

²²⁷ CAMARA DE SENADRES, EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, *Diario de Debates*, 24 de Septiembre de 2002.

²²⁸ La adhesión de México a la Convención Americana de Derechos Humanos se concretó en el año de 1981 aceptando con ello la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para conocer de quejas y denuncias por violaciones a los derechos humanos. Asimismo, el 1º de diciembre de 1998, el Senado de la República aprobó la iniciativa del titular del Ejecutivo Federal por virtud de la cual se reconoció la jurisdicción obligatoria y de pleno derecho de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al respecto, cabe señalar que la propia Convención establece que los fallos de la Corte que ordenen indemnizaciones para reparar lesiones infligidas por violaciones a los derechos humanos reconocidos en la misma, son vinculantes y podrán cumplimentarse de acuerdo con lo establecido en la legislación interna de los Estados-Parte.

aplicables en lo conducente, para cumplimentar las recomendaciones aceptadas y los fallos que dicten la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos respectivamente, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones reparatorias a cargo del Estado mexicano. Una vez aprobada la LFRPE, la redacción del artículo en cita con lo que hace a la materia de Derechos Humanos, quedó como sigue:

“Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado Mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones.

“La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones a que se refiere el párrafo anterior, en su caso, deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda.”

B. Modificaciones a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en materia de Derechos Humanos.

El 26 de febrero de 2008, se presentó en la Cámara de Senadores una iniciativa con proyecto de Decreto para modificar al artículo 2 de la ley en estudio.²²⁹ En la exposición de motivos, se observa que las causas que impulsaron a los legisladores a modificar el texto legal, fueron: la dificultad que se presentaba de que las víctimas de violaciones en sus garantías, fueran resarcidos por aquellas instituciones que aceptaron la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la omisión de incluir al mencionado organismo constitucional autónomo en el texto original de la ley de responsabilidad estatal, como institución protectora y la posible imputación de responsabilidad patrimonial a los funcionarios de la Comisión y con ello, al mismo organismo por la emisión de recomendaciones.

²²⁹ INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, QUE PROMUEVE EL SEN. FERNANDO EUTIMIO ORTEGA BERNÉS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI. CAMARA DE ORIGEN: SENADORES EXPOSICION DE MOTIVOS, *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, México, D.F., 24 de Septiembre de 2002.

La experiencia de que, las autoridades omitían el cumplimiento de una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos, aún después de haberla aceptado, hizo patente la necesidad de incluir en el contenido de la ley la posibilidad de que las víctimas fueran indemnizadas.

El texto original de la ley de responsabilidad estatal, preveía la obligación a cargo del estado mexicano de dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas por la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, particularmente en lo relativo a la reparación del daño, con lo que se buscó lograr el restablecimiento de los derechos humanos vulnerables por los servidores públicos en perjuicio de las personas, sin la necesidad de acudir a los tribunales; sin embargo, omitió tomar en consideración las recomendaciones del organismo nacional defensor de los derechos humanos.

Se acentúo además que los actos que se realizan a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos carecen de los atributos esenciales que caracterizan a todo acto de autoridad, al no ser susceptibles de hacerse exigibles por la fuerza, no anulan o modifican los actos contra los que se haya formulado la queja o denuncia²³⁰. Es por ello, que se pensó que la responsabilidad del Estado frente al particular, con motivo de la reciente legislación en la materia, entraba en franca contradicción con las funciones de organismo constitucional, al abrir la posibilidad de hacerla patrimonialmente responsable de los actos derivados de su labor, aún cuando los mismos actos carecen de fuerza vinculante y no constituyen propiamente actos administrativos, dado que carecen del *imperium* para hacerlos efectivos.

Con esta reforma, se subsanó un vacío legal que se manifestó no tomar en consideración las recomendaciones del organismo nacional defensor de los derechos humanos con relación a las indemnizaciones correspondientes a la reparación integral

²³⁰ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. SUS RECOMENDACIONES NO TIENEN EL CARÁCTER DE ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. VI.3o.16 K, S.J.F. y su Gaceta, Nvena Época, abril de 1999, p. 507.

del daño y, en su caso, del daño personal y moral, derivadas de la actividad administrativa irregular.²³¹

El hecho de excluir de responsabilidad a los funcionarios pertenecientes al Ombudsman por las opiniones y recomendaciones emitidas que formulen o por actos que realicen en ejercicio de sus funciones propias de sus cargos, es acorde con el contenido de la Ley Orgánica de este organismo, la cual menciona que el Presidente de la Comisión Nacional y los Visitadores Generales no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las hipótesis antes mencionadas.

C. Texto actual de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en lo referente a los Derechos Humanos.

Lo referente a la protección de derechos humanos en la ley que rige la responsabilidad estatal, se encuentra estipulado en el artículo 2, en el cual se lee:

“Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas por los entes públicos federales y por el Estado Mexicano en su caso, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones.

“La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones a que se refiere el párrafo anterior, en su caso, deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda.

“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.”

El vínculo que existe entre el sistema de protección de derechos humanos en nuestro país y la responsabilidad del Estado es indemnizatorio. De lo contenido de la

²³¹ Comisiones Unidas de Justicia, y de Estudios Legislativos, Primera, DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, Diario de Debates de la Cámara de Senadores, 11 de Diciembre de 2008.

ley de responsabilidad estatal, podemos constatar que sus reglas se aplican para indemnizar a los particulares que hayan sufrido un menoscabo por la actividad estatal.

El requisito necesario para que proceda el pago es que, la institución que cometió con su actividad, una violación a los derechos humanos acepte la recomendación de la Comisión de Derechos Humanos. Las leyes de responsabilidad patrimonial, se aplicarán únicamente para el pago del monto indemnizatorio, no así para otras cuestiones que se deriven de la recomendación, como lo son otras sanciones que el organismo puede emitir.

LA RESPONSABILIDAD QUE INCUMBE AL ESTADO POR LOS PERJUICIOS CAUSADOS A LOS PARTICULARES, POR ACTOS DE LAS PERSONAS A LAS QUE LE ENTREGA LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO NO PUEDE SER RECOGIDA POR LOS PRINCIPIOS FIJADOS EN EL DERECHO CIVIL.

FALO BLANCO.

CAPÍTULO V

LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

1. GENERALIDADES. A. Procedimientos en el tema de responsabilidad patrimonial. B. Principios que rigen los procedimientos. a. Exclusividad. b. Instancia de parte. c. La anulación del acto no presupone la indemnización. d. La carga de la prueba le pertenece en principio al particular. C. Prescripción. 2. LA DOBLE COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN EL TEXTO ORIGINAL DE LA LFRPE. A. La redacción original de la LFRPE. B. La problemática por la doble competencia del TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. C. La reforma a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. 3. EL PROCEDIMIENTO ANTE LA AUTORIDAD. A. Legislación aplicable. B. Competencia. C. Naturaleza del procedimiento. D. Escrito inicial de demanda. E. Elementos por probar. a. Prueba del daño antijurídico. b. Prueba del nexo causal. c. Imputabilidad. d. Prueba en el daño moral. E. Sujetos. F. Resolución de la autoridad administrativa. G. Impugnación vía administrativa ante la autoridad. H. La transacción como medio autocompositivo. 4. EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TFJFA. A. Legislación aplicable. B. Competencia. C. Objeto del procedimiento. D. Sujetos. E. Procedencia. F. Resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. G. Incidente de indemnización de daños y perjuicios. I. Impugnación de la resolución ante el TFJFA. a. Por el particular. b. Por la autoridad. 5. EL DERECHO DE REPETIR. A. Legislación aplicable. B. Facultad de la autoridad. C. Prescripción del derecho de repetir. D. Procedencia. E. Impugnación de la resolución de la autoridad en el procedimiento disciplinario. F. Cobro del monto adeudado y su adición a la partida presupuestal. 6. CRÍTICA A TEMAS ADJETIVOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. A. La garantía de audiencia del funcionario público. B. La transacción. 7. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES. A. Los procedimientos en los regímenes especiales de responsabilidad patrimonial. a. El procedimiento especial de responsabilidad patrimonial en la Ley del Sistema de Administración Tributaria.

1. GENERALIDADES.

A. Procedimientos en el tema de responsabilidad patrimonial.

Las reclamaciones al gobierno por los daños y perjuicios causados por su actividad administrativa irregular, deberán hacerse única y exclusivamente por vía administrativa y, la resolución que a ellas recaigan, podrán ser impugnadas en el procedimiento contencioso-administrativa. Es decir, existen dos procedimientos principales para exigir el derecho indemnizatorio, el primero se lleva a cabo ante la propia autoridad administrativa a la que se le imputa el acto dañoso en los términos del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y sólo cuando el particular no este de acuerdo con la resolución dictada, podrá acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vía jurisdiccional de conformidad con el artículo 24 de la ley mencionada.

B. Principios que rigen los procedimientos.

a. Exclusividad.

En muchas ocasiones el acto administrativo que se reputa dañoso es impugnado por el particular, sin embargo y como lo veremos más adelante, la ilegalidad del acto impugnado no genera por sí misma el derecho a ser indemnizado.

La ley que regula la responsabilidad estatal, prevé la posibilidad de que el particular haga uso de los diversos mecanismos impugnatorios del acto, tales como el amparo, el juicio de nulidad y los recursos administrativos y decida acudir a su vez, a solicitar la indemnización por los daños y perjuicios ante la propia autoridad a la que se le imputa la actuación. En este sentido, es conveniente identificar cual de los procedimientos se inicio con primacía.

Si el particular utiliza el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el amparo o algún recurso con la finalidad de lograr la nulidad del acto administrativo y con posterioridad decide incoar el procedimiento de responsabilidad patrimonial ante la autoridad administrativa en los términos del artículo 18 de la ley de responsabilidad patrimonial, este último procedimiento, se suspenderá hasta que se dicte resolución que cause estado en las otras vías.

De esa forma lo contempla el artículo 18 de la ley en cita, que menciona: “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.*” Esto es, se requiere la resolución definitiva de la autoridad que conoce del procedimiento por el cual se controvierte la legalidad del acto para poder iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Este criterio se siguió en la vía judicial donde se determino que si durante el trámite de un juicio contencioso administrativo, promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el que se controvierta la legalidad de una resolución

administrativa que el demandante considera le ocasiona lesiones patrimoniales, éste plantea su reclamación en términos del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la misma resulta improcedente al no ajustarse a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, además de que la resolución correspondiente no ha causado estado, por lo que existe imposibilidad práctica y legal para que se resuelva al respecto en el juicio.²³²

Asimismo, si fue interpuesto primero la demanda de responsabilidad patrimonial y después se decide utilizar otro mecanismo impugnatorio del acto administrativo, este último procedimiento resulta improcedente. Por ejemplo, si en el desarrollo del procedimiento por el que se solicita la indemnización ante la autoridad administrativa, se inicia un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, este último sería declarado improcedente.

Cabe recordar que, además de los procedimientos anunciados al principio de este capítulo, existen ordenamientos que prevén un régimen especial, tal es el caso de la Ley del Sistema de Administración Tributaria que, en su artículo 34 instituye un juicio de indemnización distinto al señalado en la ley de responsabilidad patrimonial.

En estos casos, es necesario que el particular apege sus actuaciones procedimentales a la legislación especial y no a lo dispuesto por la ley de responsabilidad estatal. Cuando un gobernado exige una indemnización resarcitoria con motivo de una legislación especial de responsabilidad, el procedimiento administrativo previsto en la ley citada, deviene en improcedente y, en su caso, debe ser sobreseído, al existir un régimen especial, distinto y/o adicional que debe agotarse en su lugar.²³³

²³² RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. RECLAMACIÓN ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PLANTEA EN EL JUICIO A TRAVÉS DEL CUAL EL PARTICULAR IMPUGNÓ EL ACTO QUE SE REPUTA COMO DAÑOSO.- V-P-2aS-503//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VI. No. 69. Septiembre 2006. p. 62. Juicio No. 7529/04-07-01-5/ac1/12/06-S2-10-04.

²³³ PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONFORME AL ARTÍCULO 9° DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, RESULTA IMPROCEDENTE Y, EN SU CASO, DEBE SER SOBRESEÍDO, SI LOS DAÑOS Y PERJUICIOS SON ATRIBUIDOS A FUNCIONARIOS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. VI-TASR-XXV-10//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 15. Marzo 2009. p. 472.

De todo lo mencionado anteriormente podemos concluir que los procedimientos que el particular inicie con motivo de la responsabilidad patrimonial de Estado, como son: el procedimiento vía administrativa, el jurisdiccional (ambos contemplados en la ley que rige la responsabilidad estatal, o los especiales, así como aquellos a través de los cuales impugne el acto administrativo (juicio de nulidad, amparo o recursos), no pueden entablarse de manera paralela, de ser así podrían declararse improcedentes, cada uno de ellos, exige exclusividad, ya que de lo contrario, las resoluciones o sentencias que podrían recaer al fondo del asunto, podrían resultar contradictorias.

b. Instancia de parte.

La iniciativa con proyecto de decreto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado presentada en la Cámara de Senadores, contemplaba que el procedimiento de responsabilidad patrimonial se pudiera iniciar de oficio o a petición de parte. En la exposición de motivos se lee: “siguiendo los principios de economía, celeridad, eficacia, publicidad y buena fe, entre otros, que expresamente recoge la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 13, resulta consecuente prescribir que las reclamaciones podrán iniciarse de oficio o a petición de parte interesada. Es por lo anterior, que se prevé que la Administración esté facultada para iniciar, ante sí misma, un procedimiento de reclamación por responsabilidad patrimonial, sin esperar a que la víctima de las lesiones patrimoniales antijurídicas lo haga, sin perjuicio, ciertamente, de que también sea el interesado quien lo impulse por iniciativa propia.”²³⁴

La Cámara de Senadores aprobó dicha propuesta, pero ya en la Cámara de Diputados, durante la discusión de la iniciativa en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, se consideró que el procedimiento de responsabilidad patrimonial debería ser iniciado a petición de parte para evitar el aumento en la carga de trabajo y la

²³⁴ CAMARA DE SENADRES, Exposición de motivos de la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, *Diario de Debates*, 24 de Septiembre de 2002.

discrecionalidad en el trato.²³⁵ La redacción de la ley de responsabilidad estatal, con lo que hace al impulso inicial por parte del particular la encontramos en el artículo 17, que dispone que *los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciaran por reclamación de la parte interesada.*

c. La anulación del acto no presupone la indemnización.

El artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, indica que la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no presupone por si misma derecho a indemnización. Esto significa que existe una independencia entre la validez del acto administrativo que se aprecia por el particular como irregular y la indemnización. Sabemos que no todo acto administrativo, por el solo hecho de ser nulo o anulable por razones de fondo o de forma, genera daños y cabe recordar que para que la responsabilidad del Estado opere se requiere de la materialización de un daño.

Como cabe la posibilidad de que, después de emitida la resolución administrativa o sentencia con carácter de definitiva o firme que resuelve sobre la validez del acto, el particular presente una reclamación por daños y perjuicios con motivo de la actividad administrativa irregular se deslinda la validez del acto administrativo de la obligación de indemnizar.

Esta potestad que tiene el particular de acudir ante la autoridad administrativa para reclamar la indemnización después de haber obtenido sentencia o resolución firme sobre la validez del acto, esta protegida por la ley de la materia, que contempla que los plazos de prescripción para interponer la demanda de responsabilidad del Estado, se interrumpen al iniciarse el procedimiento de reclamación, a través del cual, se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios.²³⁶

²³⁵ Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, DICTAMEN DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, *Diario de Debates*, México, D. F., a 9 de Diciembre de 2004.

²³⁶ Cfr. Artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Lo anterior es plausible porque de otra manera, muy probablemente sucedería que cuando el particular quisiera iniciar el procedimiento de responsabilidad, después de haber concluido un procedimiento o juicio de nulidad de un acto administrativo, se hallara con la eventualidad de que su acción estuviera prescrita.

Si bien es cierto que la validez del acto administrativo no presupone el derecho indemnizatorio, también lo es que, lograr declarar la nulidad o anulabilidad del mismo repercutirá directamente en que el particular pueda demostrar que no tiene la obligación jurídica de soportar el daño, esto lo podemos constatar en la siguiente tesis del Poder Judicial de la Federación:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NO CONSTITUYE UN REQUISITO DE PROCEDENCIA DE LA RECLAMACIÓN INDEMNIZATORIA QUE EL ACTO QUE SE CONSIDERE LESIVO SEA IMPUGNADO Y SE OBTENGA SU REVOCACIÓN O NULIDAD, PUES TAL ASPECTO ÚNICAMENTE TIENE RELEVANCIA Y ESTÁ INVOLUCRADO CON EL FONDO DEL ASUNTO. Ni del proceso legislativo que dio origen a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ni de los preceptos que la integran, se advierte que hubiera sido intención del legislador establecer como requisito de procedencia de la reclamación indemnizatoria la existencia de una resolución por la cual se hubiera obtenido la revocación o nulidad del acto que el particular considere lesivo, pues el Estado puede realizar un sin fin de actos que, aun cuando no sean impugnables, son susceptibles de causar daños y perjuicios en los derechos de los gobernados. En tal virtud, la procedencia de dicha acción y su consecuente estimación por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente está supeditada a la demostración de la existencia de un acto administrativo irregular que hubiera causado un menoscabo a un particular que no tuviera obligación de soportar. Desde luego, *la falta de impugnación del acto perjudicial, en los casos en que sí pueda combatirse, es una cuestión que, en todo caso, repercute en detrimento del reclamante al tener la dificultad de probar en el procedimiento indemnizatorio las razones por las cuales no tenía obligación de soportar el daño sufrido en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimarlo; sin embargo, tal omisión tiene relevancia y trasciende al fondo del asunto por cuanto a la falta de acreditamiento de los extremos de la acción intentada, pero que no constituye un motivo de improcedencia que dé lugar a su desechamiento o sobreseimiento.* PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 182/2008. White Waters Trading, S.A. de C.V. 11 de julio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Joel Carranco Zúñiga. Secretario: Agustín

Gaspar Buenrostro Massieu. I.1o.A.165 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, enero de 2009, p. 2827. (El cursivo es nuestro)

d. La carga de la prueba le pertenece en principio al particular.

El artículo 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece que la responsabilidad patrimonial del Estado deberá de ser demostrada por el interesado que no tenga obligación jurídica de soportar el daño, mientras que 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; que 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 fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.²³⁷

La disposición mencionada establece que la carga inicialmente le corresponde al particular, mientras que al Estado le incumbirá acreditar la existencia de excluyentes de responsabilidad. Decimos que le corresponde en principio al particular por la existencia del principio general de Derecho Público que considera que los actos administrativos se presumen válidos, legítimos y ejecutables, y que tanto los servidores públicos, como los particulares, tienen la obligación jurídica de cumplirlos. De esta suerte, el propio legislador, en el artículo 22 de la Ley en consulta, estableció que la carga de la prueba recae precisamente en el reclamante.²³⁸

C. Prescripción

²³⁷ Artículo 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado: 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.

²³⁸ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- AL TRATARSE DE UN RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE NATURALEZA OBJETIVA Y DIRECTA, LA CARGA PROBATORIA LE CORRESPONDE AL RECLAMANTE Y SÓLO POR EXCEPCIÓN AL ESTADO.- (Legislación vigente hasta el 12 de junio de 2009). VI-TASR-XXVII-43//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año III. No. 26. Febrero 2010. p. 374.

El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado considera dos supuestos para la prescripción de acuerdo al tipo de daño que se trate. Así tenemos que, si éste recae sobre los bienes y derechos, el plazo de prescripción será de un año, lo cual es coincidente con el establecido para los supuestos en que se haya determinado responsabilidad del servidor público mediante el procedimiento administrativo disciplinario, según lo dispone el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En cambio, si el perjuicio es físico o psíquico el plazo para que se cumpla la prescripción será de dos años.²³⁹ Cabe resaltar que, en la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se propuso que el plazo de prescripción fuera de un año sin hacer distinción alguna sobre el tipo de daño, es decir, no era relevante que se tratara de daños en bienes, derechos o éstos fueran físicos o psíquicos. Esta situación fue modificada por la Cámara revisora que amplió el plazo cuando se tratara de daños personales *debido a la dificultad que ofrece establecer con certeza ese tipo de daños.*²⁴⁰

El momento a partir del cual se empezará a computar el plazo será diferente según estemos ante un acto de ejecución instantánea o continua. En el primer caso, se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, en el segundo a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos. En aquellos casos en que la reclamación se derive de una posible atención médica inadecuada por parte de las instituciones de salud públicas, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha señalado que, el plazo para que opere la figura jurídica de la prescripción deberá comenzar a computarse a partir de que se brindaron

²³⁹ Artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado: El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computara a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años. Los plazos de prescripción previstos en este artículo, se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de reclamación, a través de los cuales (sic) se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios.

²⁴⁰ Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, DICTAMEN DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, *Diario de Debates*, México, D. F., a 9 de Diciembre de 2004..

los servicios médicos o si fueren varias consultas o servicios, del último al que acudió el reclamante.²⁴¹

Otra de las cuestiones vinculadas con el tema de la prescripción, es la interrupción de los plazos para que ésta opere, respecto a ello, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala que los plazos se interrumpen al iniciarse el procedimiento de carácter jurisdiccional, a través de los cuales se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños y perjuicios.²⁴²

2. LA DOBLE COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN EL TEXTO ORIGINAL DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

A. La redacción original de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La intención inicial del legislador federal, que finalmente no prosperó, fue que, las reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial, fueran conocidas mediante un procedimiento administrativo, ante las dependencias o entidades de la administración pública federal a quienes se imputara la conducta generadora del daño o perjuicio, o, en su caso, ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora Secretaría de la Función Pública), y que lo resuelto por estas autoridades, fuere revisado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la vía jurisdiccional (juicio de nulidad).²⁴³

Lo anterior no se concreto porque se argumento, podría existir parcialidad o discrecionalidad por parte de las autoridades administrativas o por la Secretaria

²⁴¹ Respecto al cómputo de los plazos por la falta en servicios médicos es relevante la siguiente tesis: PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A RECLAMAR INDEMNIZACIÓN CONFORME A LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, TRATÁNDOSE DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS MÉDICOS. VI-TASR-XL-22 //R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año III. No. 27. Marzo 2010. p. 390.

²⁴² Con lo que hace a la interrupción del plazo por la impugnación del acto administrativo el TFJFA ha dispuesto que de no haberse atacado este, la prescripción se cumple y con ello deviene la improcedencia. IMPROCEDENCIA DE LA RECLAMACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. V-TASR-XVI-2727//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 76. Abril 2007. p. 463.

²⁴³ CAMARA DE SENADRES, Exposición de motivos de la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, *Diario de Debates*, 24 de Septiembre de 2002.

mencionada. Es por ello que se decidió que fuera el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el que, conociera inicialmente de las reclamaciones de indemnización por responsabilidad estatal, a través de un procedimiento regulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, esto es, actuando como autoridad administrativa y no jurisdiccional. Pero también, se le otorgó a éste mismo órgano jurisdiccional, competencia para impugnar ante él, la resolución que había recaído en virtud del procedimiento administrativo esta vez vía contenciosa administrativa.²⁴⁴

B. La problemática por la doble competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El absurdo era por demás evidente, el procedimiento de reclamación de la indemnización se presentaba como una lamentable confusión del legislador en cuanto a la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien debía actuar como autoridad administrativa al tenor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al resolver sobre la reclamación presentada; siguiendo el contenido de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

La competencia del órgano jurisdiccional en materia administrativa para resolver la reclamación vía administrativa fue puesta en duda varias veces, pero a final, se decidió en por jurisprudencia por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa²⁴⁵ y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁴⁶ que el aquél, si era competente para conocer de este tipo de procedimientos y que se atendería al domicilio de la

²⁴⁴ Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, DICTAMEN DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, *Diario de Debates*, México, D. F., a 9 de Diciembre de 2004.

²⁴⁵ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ES COMPETENTE PARA CONOCER DE ESTA MATERIA. V-TASR-XXXI-2125//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VI. No. 69. Septiembre 2006. p. 120.

²⁴⁶ Así se determinó en las siguientes tesis: i) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS ENTES PÚBLICOS FEDERALES. CORRESPONDE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CONOCER DE LAS RECLAMACIONES RELATIVAS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 6 DE DICIEMBRE DE 2007). XIII.1o.33 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1811.

ii) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO MÉDICO DEFECTUOSO. CORRESPONDE CONOCER DE LA RECLAMACIÓN RELATIVA AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. I.4o.A.512 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, MARZO DE 2003, p. 2104.

autoridad administrativa a la que se le imputaba la actividad administrativa irregular del hecho dañoso para determinar la competencia de las Salas Regionales.²⁴⁷

La naturaleza del tribunal administrativo, es la de ser un órgano jurisdiccional, sin embargo, el hecho de reconocer que se podrían entablar dos procedimientos, uno vía administrativa y otro vía jurisdiccional, causó conflictos en los juzgadores, quienes desconcertados primero por su competencia, después por la vía que tenían que conocer y en último lugar por la ley que deberían aplicar cayeron en contradicciones.²⁴⁸ Lo cierto es que el tribunal tenía que conocer primero, por vía administrativa de la reclamación por responsabilidad patrimonial aplicando la Ley Federal del

²⁴⁷ En este sentido fueron resueltas las siguientes tesis:

i) COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES, PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DEBE ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE RECLAME LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE SEÑALE COMO IRREGULAR. V-P-SS-862//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. Tomo I. No. 73. Enero 2007. p. 532

ii) INCIDENTE DE INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO. TRATÁNDOSE DE LA RECLAMACIÓN PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 17 Y 18 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DEBE ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE DEMANDA LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, PARA DETERMINAR LA SALA REGIONAL COMPETENTE PARA CONOCER DEL ASUNTO. V-TASS-278//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. Tomo III. No. 73. Enero 2007. p. 1661

iii) COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES, PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DEBE ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE RECLAME LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE SEÑALE COMO IRREGULAR. V-P-SS-933//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 82. Octubre 2007.

iv) COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES, PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DEBE ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE RECLAME LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE SEÑALE COMO IRREGULAR. VI-P-2aS-21 //R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año I. No. 4. Abril 2008. p. 125.

v) COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES, PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DEBE ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE RECLAME LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE SEÑALE COMO IRREGULAR. VI-P-2aS-63//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año I. No. 7. Julio 2008. p. 168.

vi) COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES. CUANDO SE DEMANDA LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, PARA DETERMINARLA DEBERÁ ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE RECLAME LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE SEÑALA COMO IRREGULAR. VI-TASS-11//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año I. No. 9. Septiembre 2008. p. 468.

vii) COMPETENCIA TERRITORIAL DE LAS SALAS REGIONALES. CUANDO SE RECLAME LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- VI-J-SS-10//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año I. No. 10. Octubre 2008. p. 127.

²⁴⁸ Se presentaron situaciones en las que algunos juzgadores exigían que la demanda interpuesta vía administrativa cumpliera con los requisitos de una demanda de nulidad, propia de la vía jurisdiccional. Así se constata en la siguiente tesis: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES ILEGAL EL DESECHAMIENTO DE LA RECLAMACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO SUI GÉNERIS PREVISTO EN LA LEY RELATIVA, BAJO EL ARGUMENTO DE QUE DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS PROPIOS DE UNA DEMANDA DE NULIDAD CONVENCIONAL. VI.3o.A.301 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXI, diciembre de 2008, p. 1811.

Procedimiento Administrativo y después, como un tribunal jurisdiccional revisor, que se encargaba de inspeccionar sus propias resoluciones, pero ahora con la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.²⁴⁹

C. La reforma a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La contradicción anterior, fue resuelta en 2009 al modificarse los artículos 18, 19, 23, 24 y 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y otras disposiciones de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Esta reforma, preveía que la demanda inicial sería interpuesta ante la autoridad administrativa y posteriormente el particular tenía la posibilidad de impugnar esta resolución a través de la vía administrativa (con un recurso administrativo) o la jurisdiccional (ante el tribunal administrativo con el juicio de nulidad). La iniciativa de reforma fue propuesta por los integrantes de la Mesa Directiva de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores²⁵⁰ y fue publicada en el DOF el 12 de Junio de 2009.

3. EL PROCEDIMIENTO ANTE LA AUTORIDAD.

A. Legislación aplicable.

El artículo 18 de la ley que rige nuestra materia, establece que *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.*

²⁴⁹ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS PROCESOS LEGISLATIVOS QUE CULMINARON CON LA ADICIÓN DE UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ASÍ COMO LA EXPEDICIÓN DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y LA DEROGACIÓN DE DISPOSICIONES VINCULADAS AL TEMA, EVIDENCIAN LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LAS RECLAMACIONES DE INDEMNIZACIÓN EN LA MATERIA MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO REGULADO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Y DE LA IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN FINAL QUE EN ÉL SE DICTE A TRAVÉS DEL JUICIO DE NULIDAD. I.15o.A.91 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1814.

²⁵⁰ CÁMARA DE SENADORES, Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, *Diario De Debates de la Cámara de Senadores*, México, D.F., a 15 de agosto de 2007.

El particular que considere su patrimonio afectado con motivo de la actividad administrativa irregular por tanto, deberá acudir en primer término a promover su reclamación ante el ente estatal que efectuó el acto administrativo bajo los lineamientos establecidos en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

B. Competencia.

La autoridad que emitió el acto administrativo que el particular estima irregular será la encargada de resolver la reclamación interpuesta. Siguiendo con el contenido del artículo 2 de la ley de responsabilidad estatal, es claro que, el ámbito personal de aplicación de ésta ley, se limita a los entes de 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.

En los casos en que intervinieron más de una autoridad administrativa, el particular reclamará la indemnización ante todas ellas. Mientras que en los casos de los daños considerados como anónimos se acudirá ante la autoridad que en principio tiene la obligación de realizar los actos administrativos cuando el daño fue causado por una omisión antijurídica o ante la autoridad que con un conjunto de actos (de los cuales no se puede identificar el funcionario que los desarrolló pero que dependían del ente gubernamental) provoque un detrimento al particular.

C. Naturaleza del procedimiento.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado no tiene la naturaleza jurídica de un juicio contencioso administrativo, ya que no existen los elementos subjetivos necesarios (juez, parte demandante, parte demandada y tercería) además de que, no se requiere para su procedencia la existencia de una resolución definitiva, toda vez que su objeto no es la anulación de un acto administrativo.²⁵¹

²⁵¹ El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través de sus Salas ha destacado que la naturaleza del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado no es el de ser un juicio contencioso administrativo a través de las siguientes tesis jurisprudenciales:

Se trata de un procedimiento administrativo que tiene como finalidad primordial la de lograr la condena de la autoridad al pago de una indemnización por el daño que causó al particular con motivo de su actividad administrativa irregular además de determinar el monto indemnizatorio, las modalidades del pago y los sujetos en los que recae esta obligación.

D. Escrito inicial de demanda.

De los preceptos de la ley que norma la responsabilidad estatal, se deduce que, para la presentación de la demanda el reclamante deberá señalar, cuando así proceda, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa. Cuando estemos en presencia de los conocidos como daños anónimos y por ello, no sea posible hacer mención de los funcionarios que intervinieron, se acreditará el daño, la ausencia del deber jurídico de soportarlo y la imputabilidad al Estado.

Además, como la ley que regula el Procedimiento Administrativo, es aplicable al presente caso, es de mencionarse que en los procedimientos ante las autoridades administrativas, de acuerdo al artículo 15 de éste ordenamiento, la Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley. En este sentido, los requisitos que se exigen están regulados por el Título Tercero de la mencionada ley intitulado "Del Procedimiento Administrativo", el cual dispone que las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. Además de que el escrito deberá estar firmado por el interesado o

i) RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEFINITIVA.- NO ES UN REQUISITO DE PROCEDENCIA PARA LA RECLAMACIÓN PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- VI-J-SS-30//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 18. Junio 2009. p. 35.

ii) RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LOS PROVEÍDOS EMITIDOS DURANTE EL TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. VI-J-SS-31//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 18. Junio 2009. p. 36.

su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

Con el fin de que encaminado a que el reclamante acredite los elementos exigidos por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, debe de aportar elementos para acreditar la actividad administrativa irregular es decir, el daño, el nexo causal y la imputación a la autoridad, ya que de lo contrario, la resolución que recaiga a la promoción considerará que el Estado no es responsable por no haberse probado dichos elementos.²⁵²

E. Elementos por probar.

Siguiendo con lo dispuesto en la ley que regula la responsabilidad estatal, encontramos la exigencia para que el reclamante acredite la actividad administrativa irregular y en su caso, la autoridad lo haga con lo que hace a las causas de exclusión de responsabilidad. La primera parte del artículo 22 de éste ordenamiento señala: “La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo.” Asimismo, en la última parte de dicho numeral se establece que las excluyentes que debe probar la autoridad administrativa, as cuales son: “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.”

Para que el reclamante logre dar cumplimiento a lo estipulado en el artículo en estudio, será necesario que este acredite por lo tanto:

- i) El daño antijurídico. Que se ha causado un daño en sus bienes o derechos del particular que, tal y como lo establece la ley, no tiene obligación jurídica de soportar.
- ii) La imputabilidad. Debe demostrarse que la actividad administrativa.

²⁵² Cfr. Artículo 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

iii) El nexo causal. Debe acreditarse además que hay un nexo necesario y, además, directo; esto es, de no probarse que entre la actividad administrativa irregular y el daño existe un vínculo de causalidad, no hay responsabilidad.

a. Prueba del daño antijurídico.

Entendemos que un daño es antijurídico, cuando el particular no tiene la obligación jurídica de soportarlo en virtud de que no existe un fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate. En este contexto, lo que el particular debe de comprobar es la existencia misma del menoscabo patrimonial y que existe fundamento para que el particular lo tolere.

Se ha hecho mención líneas atrás, de que la nulidad del acto no presupone el derecho a ser indemnizado. Pero también se dejó en claro que lograr declarar la ilegalidad del acto administrativo, constituye un gran avance para demostrar que el particular no tiene el deber jurídico de soportar el daño, porque el acto administrativo a través del cual se le causó el daño, no tiene un fundamento, una base jurídica. Es por ello, que para lograr acreditar la ausencia de soportar el daño, es recomendable que se logre previamente la declaración de ilegalidad del acto.

Siguiendo con el contenido del artículo 21 de la ley de responsabilidad estatal, tenemos que el daño causado al patrimonio de los particulares, deberá acreditarse con base en dos criterios fijados por la propia ley. El primer criterio que se contempla está referido a *los casos en que la causa o causas generadoras del daño sean identificables*. En tal supuesto, se exige que la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado sea probada en forma fehaciente.

El segundo criterio señala que, en *la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada*, supuesto en el que, deberá probarse a través de la identificación precisa de las circunstancias que produjeron el resultado final, examinando

rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.²⁵³

b. Prueba del nexo causal.

El reconocimiento del derecho a la indemnización exige además que, se demuestre la relación causa-efecto entre la actividad irregular imputable al Estado y el daño sufrido. El hecho de que para que proceda la indemnización reclamada por el particular se exija también la acreditación de la relación causa-efecto es porque, una posición demasiado flexible, inespecífica o abierta sobre la misma, además de injusta, traería consecuencias económicas inaceptables.²⁵⁴

Respecto al sistema de causalidad que el legislador ordinario implementó en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se puede decir que la identificación de la causa productora del daño se logra a través de un proceso lógico en virtud del cual se busca aislar de las cadenas causales propias de gran parte de los resultados dañosos, a aquellos hechos que hayan podido contribuir directamente a su producción y, al propio tiempo, determinar la capacidad o poder lesivo que tales hechos seleccionados puedan tener para producir el daño. Este proceso deductivo, consiste en eliminar aquellos hechos que, con toda evidencia, no hayan tenido ningún poder determinante en la producción del daño final, quedando incluido dentro del concepto, todos los demás hechos concurrentes, a cargo de sus respectivos autores.²⁵⁵

Este razonamiento busca por lo tanto evitar una posición demasiado laxa que traería consecuencias negativas para las finanzas del país; así como situaciones

²⁵³ Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios: a) en los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al estado deberá probarse fehacientemente, y b) en su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

²⁵⁴ CASTRO ESTRADA, Álvaro, "Síntesis sobre los Aspectos mas Relevantes de la Propuesta de Incorporación de la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, al Orden Jurídico Mexicano", *La Barra. Revista de la Barra Mexicana*, México, D.F., No. 21, Marzo, 1999, p. 25.

²⁵⁵ CAMARA DE SENADRES, Exposición de motivos de la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, *Diario de Debates*, 24 de Septiembre de 2002.

cualitativa y cuantitativamente injustas a los particulares si se adopta un criterio rígido o intransigente que no deje a la autoridad administrativa o al juzgador más remedio que desestimar prácticamente cualquier reclamo.

En el esta tesitura, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa señaló, que si la reclamante aduce que debido al corte de energía eléctrica de que fue objeto y al tiempo que duró la suspensión de la misma, por parte de la actividad irregular que imputa a la Comisión Federal de Electricidad, dejó de percibir ingresos por su actividad preponderante y no ofrece las pruebas suficientes, que en forma objetiva demuestren que realmente, ese fue el motivo de tal perjuicio, entonces, se concluye, que la parte promovente no demostró que exista la citada relación causa-efecto y por ende, se debe negar el derecho a la indemnización solicitada.²⁵⁶

c. Imputabilidad.

Lograr probar la actividad administrativa irregular imputable a la autoridad, resulta indefectible y tratándose de la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, la litis de la misma debe constreñirse a determinar la existencia de la acción administrativa irregular que se le atribuye a la autoridad, ya que es a partir de dicha actuación que el juez se encuentra en aptitud de establecer la relación causa-efecto existente entre aquélla y la lesión patrimonial aducida por la reclamante.²⁵⁷

Todo lo anterior es conforme con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que establece que corresponde al reclamante que considere lesionado su patrimonio, probar la responsabilidad del Estado, debiendo para ello acreditar de manera fehaciente la acción administrativa

²⁵⁶ RECLAMACIÓN DE INDEMNIZACIÓN.- ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE ACREDITA LA RELACIÓN CAUSA-EFECTO, ENTRE LA ACTIVIDAD IRREGULAR DEL ESTADO Y EL DAÑO SUFRIDO.- V-TASR-XVI-2650//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 75. Marzo 2007. p. 486.

²⁵⁷ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. CONFORME A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, LA LITIS SE CONSTRIÑE EN DETERMINAR SI EXISTE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR EN LA QUE EL RECLAMANTE FUNDA SU PRETENSIÓN.- V-TASR-XXXVI-2495//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. Tomo IV. No. 73. Enero 2007. p. 2085.

irregular atribuible a la autoridad que a su juicio le causa una afectación en su patrimonio sin estar obligado jurídicamente a soportarla.²⁵⁸

d. Prueba en el daño moral.

El daño moral es regulado por el Código Civil Federal en su artículo 1916, éste nos dice que se entenderá por daño moral *la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de si misma tienen los demás.* Asimismo, el artículo 14 de la ley de nuestra asignatura, nos indica como se debe de calcular el monto de la indemnización.

La correcta interpretación del daño moral causado por el Estado con motivo de su actividad administrativa irregular, exige por lo tanto la aplicación de un método sistemático aplicado a los preceptos señalados. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entendió que, considerando ambas regulaciones, se tiene que la reclamación de la indemnización por daño moral en contra del Estado, exige la coexistencia de cuatro elementos,²⁵⁹ a saber:

- .1) Que exista la actividad administrativa irregular, definida por el artículo 1º, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado;
- 2) Que esa actividad se impute a un ente público federal en el ejercicio de sus funciones, de los señalados en el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado;
- 3) Que se produzca una afectación a determinada persona en cualquiera de los bienes tutelados en el artículo 1916 del Código Civil Federal, es decir, en sus afectos, creencias, sentimientos, vida privada, configuración y aspectos físicos, decoro, honor, reputación o en la consideración que de uno tienen los demás;

²⁵⁸ LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CORRESPONDE AL RECLAMANTE ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR EN LA QUE FUNDA SU PRETENSIÓN. V-TASR-XXXVI-2494//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. Tomo IV. No. 73. Enero 2007. p. 2084.

²⁵⁹ DAÑO MORAL. ELEMENTOS QUE EL RECLAMANTE DEBE PROBAR PARA QUE SE CONFIGURE, DE ACUERDO A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. V-TASR-XVIII-3016//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 84. Diciembre 2007. p. 152.

4) Que exista una relación de causa-efecto entre el hecho u omisión ilícitos y el daño causado, es decir, entre la actividad administrativa irregular y el daño causado.

A diferencia de los requisitos exigidos para la responsabilidad patrimonial por daño material, en el moral, se debe acreditar que la afectación se efectuó sobre los bienes tutelados en el artículo 1916 del CC que son: sus afectos, creencias, sentimientos, vida privada, configuración y aspectos físicos, decoro, honor, reputación o en la consideración que de uno tienen los demás.

F. Sujetos.

En este procedimiento serán dos partes las que intervendrán, por un lado estará quien considere que ha sido afectado en su patrimonio con motivo de la actividad administrativa, por el otro, tendremos a la autoridad administrativa (o autoridades, en caso de concurrencia) que emitió el acto.

Lo común es que sea el particular quien inicie el procedimiento de responsabilidad patrimonial, sin embargo, existe la posibilidad de que un ente estatal el que reclame por los daños causados por los funcionarios de otras dependencias públicas. De esta forma, en el artículo 32 de la ley que regula la responsabilidad estatal se reconoce que, por la afectación de bienes y derechos del Estado por parte de los servidores públicos pueda seguirse igual procedimiento que el preceptuado para los particulares contra el Estado, para exigirles a los infractores con falta grave la indemnización correspondiente.²⁶⁰ La parte reclamada siempre será un ente del Estado Federal, ya que como se sabe, es necesario que se emita un acto administrativo y sólo el Estado tiene la potestad para hacerlo.

²⁶⁰ Artículo 32 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado: “El estado podrá, también, instruir igual procedimiento a los servidores públicos por el nombrados, designados o cotratados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos derivado de faltas o infracciones administrativas graves. lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes aplicables en la materia.”

G. Resolución de la autoridad administrativa.

Los elementos mínimos²⁶¹ que deberán contener las resoluciones administrativas que recaigan al escrito de reclamación promovido en virtud del detrimento producido por el Estado, en el que se reconozca el derecho indemnizatorio son: i) Aquellos que acrediten la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado, ii) el monto en dinero o en especie de la indemnización, señalando además, los criterios utilizados para su cuantificación. En los casos de concurrencia, se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.²⁶²

H. Impugnación vía administrativa ante la autoridad.

Existe un mecanismo a través del cual se puede impugnar la resolución que la actividad administrativa emitió con motivo de la reclamación por los daños y perjuicios causados por el Estado. Se trata del recurso de revisión contemplado en el capítulo VI de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo denominado “Del recurso de revisión”. Este medio de defensa se promoverá ante la misma autoridad dentro de los quince días contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución cuando se le haya negado al particular el derecho indemnizatorio, o que habiéndosele reconocido, su monto se satisfizo sus pretensiones.

En el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se señala: “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 (...).”

I. La transacción como medio autocompositivo.

En el artículo 26 de la ley de nuestra materia, se establece la posibilidad de que las partes, por vía convencionalmente, puedan resolver la controversia derivada de la

²⁶¹ Deben de cumplimentarse además los requisitos generales de todo acto administrativo, señalados en el artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

²⁶² Cfr. Artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

irrogación de daños en el patrimonio de los particulares²⁶³. Esto representa una posibilidad alterna para solucionar el reclamo de responsabilidad patrimonial. Es lógico esperar que si las partes -reclamante y reclamado- interesadas en solucionar una reclamación determinada logran ponerse de acuerdo en los montos indemnizatorios y en la forma de pago respectivo, no se encuentra objeción para que así sea.

Básicamente, estos convenios buscan terminar con la controversia que se planteó a raíz de reclamo patrimonial, para que ello se logre, las partes se tendrán que poner de acuerdo en dos puntos fundamentales: la cuantía de la indemnización solicitada y la forma de pago.

Los convenios pueden celebrarse en cualquier momento a partir de la presentación formal del reclamo, incluso después de resuelto administrativa o jurisdiccionalmente el asunto de que se trate; aunque, en estos últimos supuestos lo único que sería objeto de acuerdo es la forma de pago, toda vez que el *quantum* debido ya estaría fijado por las autoridades administrativa o jurisdiccional en su caso.

Esta posibilidad, absolutamente voluntaria, representa algunas ventajas para las partes involucradas, especialmente en materia de ahorro de tiempo y, eventualmente, de carácter financiero. Sin embargo, una situación que no fue contemplado por el dispositivo que norma la responsabilidad del Estado, es la que se presenta cuando previo al pronunciamiento de la autoridad administrativa o jurisdiccional sobre el derecho indemnizatorio que tiene el particular se logre alcanzar un convenio de éste tipo entre la autoridad reclamada y el reclamante, en estos casos ¿el Estado tiene la posibilidad de iniciar un procedimiento administrativo disciplinario para que exija a los funcionarios públicos que incurrieron en falta el monto indemnizatorio?

²⁶³ ARTÍCULO 26 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.- Los reclamantes afectados podrán celebrar convenio con los entes públicos federales, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente.

Es claro que, cuando ya hubo una decisión de las autoridades competentes respecto al monto de la indemnización, la potestad que tiene el Estado es indudable, pero esta facultad es cuestionable en la situación previamente aludida. Desde mi punto de vista, no es posible incoar un procedimiento disciplinario porque no se ha determinado la responsabilidad del Estado, la cual, es un requisito indispensable para que proceda el derecho del Estado de repetir.²⁶⁴

4. EL PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

A. Legislación aplicable.

En el artículo 24 la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se señala un mecanismo jurisdiccional para que el particular impugne la resolución administrativa por la que la autoridad niega el derecho indemnizatorio o cuando reconociéndolo, el monto de la indemnización no satisface las pretensiones del actor. Hablamos del juicio de nulidad contemplado en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual será interpuesto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este caso, estamos en presencia de un verdadero juicio, donde existirá siempre un juzgador, un demandante y un demandado. Aquí, los objetivos del particular pueden ser: que se le reconozca el derecho indemnizatorio o aumentar el monto previamente señalado por la autoridad administrativa.

La legislación relevante será la ley que regla el Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que a través de las formalidades estipuladas en ella se desarrollará el juicio; la ley de responsabilidad estatal, que será tomada en cuenta para determinar

²⁶⁴ En este sentido PÉREZ DAYÁN, Alberto, "La responsabilidad patrimonial del Estado", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, D. F., No. 20, 2005, pp. 157- 178 señala: "Desde mi punto de vista el Estado, al celebrarse el Convenio no se ha acreditado la irregularidad de la actuación del sujeto por lo que el derecho a repetir se pierde."

la existencia del derecho indemnizatorio y en su caso calcular los montos, el Código Civil Federal, que es de aplicación supletoria de la ley de nuestra materia y finalmente la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que contendrá diversas cuestiones relativas al procedimiento, como lo es, la competencia del tribunal administrativo.

B. Competencia.

El artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dispone cuales serán las hipótesis en las que procederá la competencia del órgano jurisdiccional que regula. En su numeral VII contempla expresamente que este ente jurisdiccional será competente para conocer de las resoluciones que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación.

La competencia del Tribunal, en materia de responsabilidad patrimonial se puede presentar en tres casos: cuando se impugne una resolución administrativa por la que se niegue el derecho indemnizatorio, cuando el monto fijado por la autoridad administrativa no satisface al reclamante y en la impugnación de las resoluciones que impongan la obligación al funcionario público de resarcir los daños y perjuicios que el Estado erogó con motivo de una reclamación patrimonial.

C. Objeto del procedimiento.

Como sabemos, en todo juicio siempre existen intereses opuestos, en este caso, las pretensiones serán diferentes según se trate del reclamante o del demandado. El primero de ellos, buscará que se le reconozca el derecho indemnizatorio que previamente le ha sido negado por la autoridad administrativa o que el monto expresado por ésta, se incremente. La autoridad administrativa por su parte, tratará de acreditar la existencia de alguna causal de exclusión de responsabilidad.

D. Sujetos.

Quienes intervendrán en este juicio serán el reclamante, el reclamado y el juez. El accionante puede ser un particular o inclusive el mismo Estado cuando un ente estatal exija la reparación de daños y perjuicios que devienen de la actividad administrativa irregular de otra dependencia gubernamental.

El demandado será siempre un ente del gobierno que probablemente haya causado un deterioro con motivo de su actividad administrativa. Por último, el juzgador siempre dependerá del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Existen otros sujetos que colaboraran al desarrollo del juicio como son los peritos o los testigos, pero en todo caso, por su supuesta imparcialidad, no puede calificarse como partes en el procedimiento.

E. Procedencia.

En el artículo 24 de la ley de responsabilidad estatal, se señala que el particular podrá acudir vía jurisdiccional ante el tribunal administrativo para impugnar las resoluciones de la autoridad. Ahora bien, ¿de que tipo de resoluciones se trata, de las definitivas o de aquellas que ponen fin al juicio? La decisión definitiva es aquella que decide el procedimiento en lo principal, es decir, la que se ocupa de las acciones y las excepciones planteadas en la demanda y en la contestación respectivas, respecto de la cual las leyes comunes no conceden recurso ordinario alguno por virtud del cual pueda modificarse o revocarse. La resolución que pone fin a juicio es aquella que sin decidir el procedimiento en lo principal, lo da por concluido, respecto de la cual las leyes no otorgan tampoco recurso ordinario alguno.

Por ejemplo, cuando la autoridad administrativa en virtud del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, emite una resolución luego de haberse agotado el procedimiento respectivo y declara el sobreseimiento por haberse actualizado una causa de improcedencia, o bien, cuando se desecha de plano la solicitud de reclamación presentada, al estimarla notoriamente improcedente, se trata de una resolución que pone fin al juicio sin intervenir o decidir las cuestiones de fondo.

Pero cuando la autoridad emite una resolución que causa estado en la que niega totalmente el derecho indemnizatorio, se esta en presencia de una resolución definitiva. Es evidente que el artículo 24 de la ley que rige la responsabilidad del Estado, al referirse a resoluciones se refiere a aquellas que entraron a decidir sobre el fondo del asunto planteado.²⁶⁵

F. Resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Con motivo de las modificaciones realizadas a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en 2009, se incorporó el artículo 52-A de la LFPCA. Éste numeral señala los elementos mínimos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe señalar cuando emita las sentencias en nuestra materia, los cuales son:

- I. El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado.
- II. Determinar el monto de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación, y
- III. En los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se deberán razonar los criterios de impugnación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

Como podemos observar estos elementos son idénticos a los señalados para el caso de las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa que conoció primeramente de la reclamación y que se encuentran dispuestos en el artículo 23 de la ley de nuestra asignatura.

²⁶⁵ Antes de la reforma de 2009 en la que cambiara la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó como debía de entenderse el término de *resoluciones* de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NO PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 24 DE LA LEY RELATIVA, CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN QUE DECRETÓ EL SOBRESEIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO O CUANDO EL MAGISTRADO INSTRUCTOR DESECHA DE PLANO LA SOLICITUD DE RECLAMACIÓN PRESENTADA. 2a./J. 216/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 312.

Asimismo, fue adicionado el inciso d) a la fracción V del artículo 52 de la LFPCA. A través de esta modificación se deduce que la sentencia definitiva podrá además de declarar la nulidad de la resolución impugnada, reconocer la existencia del derecho indemnizatorio a favor del reclamante y condenar por ende, al ente público federal al pago de una indemnización.²⁶⁶

G. Incidente de indemnización de daños y perjuicios.

Si con motivo de la reclamación interpuesta por el particular ante la autoridad administrativa o en el tribunal administrativo, éste obtuviera derecho a ser indemnizado y el ente estatal no procediere a pagar el monto de manera voluntaria, la ley prevé que el reclamante exija el pago a través de un incidente regulado en el artículo 6 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo o tratándose del régimen especial previsto en la Ley del Sistema de Administración Tributaria, en el párrafo sexto de su artículo 34.

La ley de nuestra materia, no establece dentro de sus preceptos un mecanismo a través del cual se pueda reclamar el pago forzoso de la autoridad administrativa, pero atendiendo a que ésta remite de manera expresa al Código Fiscal de la Federación en su artículo 9, del cual se desmembró la ley que rige actualmente el Procedimiento Contencioso Administrativo podemos deducir que el incidente de liquidación de indemnización por daños y perjuicios es procedente.²⁶⁷

Cabe recalcar que el Tribunal Federal de Justicia Fisca y Administrativa determinó que, el incidente de liquidación de indemnización por daños y perjuicios

²⁶⁶ Artículo 52. La sentencia definitiva podrá: (...) V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además: (...) d) reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente publico federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

²⁶⁷ LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, RECLAMACIÓN EN TÉRMINOS DE SU ARTÍCULO 18, ES IMPROCEDENTE SI EL ACTOR SUSTENTA EL DAÑO PATRIMONIAL EN UNA RESOLUCIÓN EMITIDA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, CUANDO LO PROCEDENTE ES INTERPONER EL INCIDENTE DE INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. V-TASR-XII-II-2635//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 75. Marzo 2007. p. 468.

únicamente resulta procedente para liquidar y/o determinar el monto específico de la indemnización a que tiene derecho la parte actora, mas no para deducir en esa vía incidental la acción principal, pues ello debe hacerse sólo en el escrito inicial de demanda presentado ante el mismo tribunal o ante la autoridad administrativa.²⁶⁸

I. Impugnación de la resolución ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

a. Por el particular.

El sujeto perjudicado, tendrá en contra de las resoluciones emitidas por el tribunal dos medios de defensa, el recurso de reclamación previsto en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y el de amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

En el caso de que, se decidan impugnar las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba, las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción, aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero, el reclamante podrá interponer el recurso de reclamación ante la Sala o Sección respectiva dentro de los 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

En contra de la sentencia definitiva recaída en el juicio de nulidad, que afecte al particular, procederá el juicio de amparo directo por tratarse de una resolución que decide el fondo de la controversia. Lo anterior de acuerdo al artículo 158 de la LA, que menciona:

²⁶⁸ INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS. EL PREVISTO EN EL SEXTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, ÚNICAMENTE RESULTA PROCEDENTE PARA LIQUIDAR Y/O DETERMINAR EL MONTO ESPECÍFICO DE LA INDEMNIZACIÓN A QUE TIENE DERECHO LA PARTE ACTORA, MAS NO PARA DEDUCIR EN ESA VÍA INCIDENTAL LA ACCIÓN PRINCIPAL, PUES ELLO DEBE HACERSE SÓLO EN EL ESCRITO INICIAL DE DEMANDA. VI-TASR-XXV-13//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 15. Marzo 2009. p. 476.

“El juicio de Amparo Directo (...) procede contra sentencias definitivas (...) y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales (...) administrativos (...) respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

“(...) sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas (...) y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales (...) administrativos (...) cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.”

b. Por la autoridad.

Cuando es el ente demandado el que desea impugnar a través del departamento o unidad correspondiente la resolución administrativa, procederá el recurso de revisión fiscal en tanto que se afectan intereses de carácter patrimonial, y el acto deriva del procedimiento contencioso de anulación. El fundamento legal lo encontramos en el artículo 63 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, que menciona:

“Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

“(…)”

“VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

“VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

“IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

“(…)”

5. EL DERECHO DE REPETIR.

A. Legislación aplicable.

Es de aplicación directa el Capítulo V de la ley que norma la responsabilidad estatal ya que, contiene los lineamientos generales para que proceda el derecho del Estado de repetir contra los servidores públicos, asimismo, es importante la Ley Federal de Responsabilidad Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP)²⁶⁹ por lo que concierne a la calificación de la conducta con la que el funcionario público ocasionó un daño o perjuicio al particular y por el procedimiento disciplinario, el cual, es un presupuesto para que se configure el derecho del Estado de repetir.

B. Facultad de la autoridad.

En el artículo 31 del dispositivo que regula nuestra materia, se dispone que el Estado *podrá* ejercer el derecho de repetición en contra de los funcionarios públicos que hayan sido declarados responsables por su actividad administrativa grave en el procedimiento administrativo disciplinario. A partir del vocablo *podrá* se desprende que existe una facultad de la autoridad de ejercer la acción de repetición en contra de los servidores públicos, situación con la que no estamos de acuerdo.

La acción de repetir facultativa para el Estado, se tuvo que haber fijado desde un principio como un deber legal porque esta en juego el decremento del erario público,

²⁶⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

además de que lesiona el principio de igualdad y de legalidad establecidos en nuestra Constitución. Desde nuestra perspectiva este derecho no puede estar sujeto a la acción graciosa de los titulares de las dependencias públicas. Cabe recalcar además, que en la legislación española, fuente de inspiración para el legislador nacional, el derecho de repetir es oficioso. Es por lo anterior que resulta erróneo que nuestro legislador ordinario haya estipulado que este derecho es facultativo.²⁷⁰

Sobre los derechos que tiene el Estado de exigir a sus servidores públicos, Andrés Serra Rojas indica las situaciones en que se este derecho se puede ejercer: 1. para que los servidores públicos respondan por los daños o perjuicios en los bienes estatales. 2. Para los mismos sujetos respondan por los daños o perjuicios que ocasionen al patrimonio de los particulares, cuando éstos tengan derecho a repetir en contra del Estado por actos de sus servidores.²⁷¹

C. Prescripción del derecho de repetir.

Para que proceda el derecho del estado de repetir, es requisito indispensable que, se agote en primera instancia el procedimiento administrativo disciplinario, que sólo puede incoarse en un plazo de cinco años contados a partir de del día siguiente en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.²⁷²

²⁷⁰ Es criticable que en la exposición de motivos no se mencionó ningún argumento para mantener la facultad del Estado ya que sólo se apreció con respecto a ello, lo siguiente: (...) *se ha considerado deseable mantener la facultad potestativa del Estado para repetir en contra de los servidores públicos que hayan causado un daño en el patrimonio de los particulares.* En: Senadores de diversos grupos parlamentarios, "Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de Decreto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado", *Diario de Debates*, México, D.F., a 24 de Septiembre de 2002..

²⁷¹SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Tomo II*, México, D.F., Editorial Porrúa, 1992, p. 485.

²⁷²Artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento al en (sic) que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en (sic) que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

Este plazo puede interrumpirse en dos hipótesis: i) al iniciarse el procedimiento administrativo disciplinario. Aquí, si se dejare de actuar en él, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción. ii) Al presentarse las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado.²⁷³

D. Procedencia.

Para que nazca el derecho del Estado de repetir en contra de los servidores públicos que causaron un daño, es necesario que previamente se determine la responsabilidad del funcionario público y que su falta sea considerada como grave a través del procedimiento administrativo disciplinario previsto en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La gravedad de la infracción se califica de acuerdo con la suma de los criterios contenidos tanto en la antedicha y de la ley de nuestra materia. De esta forma tenemos que la primera ley considera como infracción grave el incumplimiento de a las obligaciones siguientes:

- I. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida.
- II. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
- III. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su

²⁷³ Artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.- La presentación de reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado interrumpirá los plazos de prescripción que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos, los cuales se reanudarán cuando quede firme la resolución o sentencia definitiva que al efecto se dicte en el primero de los procedimientos mencionados.

cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

- IV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.
- V. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- VI. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- VII. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
- VIII. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos

humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

- IX. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omite realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI del artículo 8 de la LFRASP.
- X. Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

En la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se añaden a las interiores consideraciones las siguientes: 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. Del conjunto de todos los criterios estipulados por ambas legislaciones, se hará una determinación acerca de la gravedad de la infracción de la conducta del servidor público.

E. Impugnación de la resolución de la autoridad en el procedimiento disciplinario.

El procedimiento administrativo disciplinario, debe de iniciarse por la Secretaría de Estado en la que se encuentre adscrito el funcionario, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades del ente administrativo y tiene por objeto determinar la responsabilidad del servidor público y en su caso la imposición de sanciones.

Contra estas resoluciones los funcionarios que resulten responsables, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnar la resolución directamente ante el tribunal administrativo a través del juicio de nulidad. El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva y las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal administrativo mencionado.²⁷⁴

F. Cobro del monto adeudado y su adición a la partida presupuestal.

Si el servidor público resulta responsable de la falta grave, éste debería de proceder a pagar de manera voluntaria el crédito adeudado, pero en caso de que se abstenga de enterarlo, el cobro se hará efectivo mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución²⁷⁵. Una vez que se logre que el monto entre al erario público vía voluntaria o en su caso, forzosa, se adicionará al presupuesto previsto para cubrir las obligaciones indemnizatorias derivadas de la responsabilidad patrimonial del ente público erogó la cantidad debida por los detrimentos casados.²⁷⁶

²⁷⁴ Cfr. Artículos 25-29 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 33 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, éste último señala: Los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas por las que se les imponga la obligación de resarcir los daños y perjuicios que el Estado haya pagado con motivo de los reclamos indemnizatorios respectivos, a través del recurso de revocación, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

²⁷⁵ Artículo 30 de la LFRASP. Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

²⁷⁶ ARTÍCULO 35.- Las cantidades que se obtengan con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se adicionarán, según corresponda, al monto de los recursos previstos para cubrir las obligaciones indemnizatorias derivadas de la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales.

6. CRÍTICA A TEMAS ADJETIVOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

A. La garantía de audiencia del funcionario público.

El principal reproche que se le hace a las disposiciones adjetivas del sistema de responsabilidad patrimonial es la violación a la garantía de audiencia del servidor público. Como sabemos, éste no es llamado a juicio para que declare lo que a su derecho convenga en ninguno de los procedimientos instaurados para determinar la existencia del derecho indemnizatorio. En la vía administrativa sólo participan el particular y el ente de gobierno y en la jurisdiccional sólo se añade como elemento subjetivo al juez.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, estimó que la facultad del gobierno para exigir de los servidores públicos responsables del daño causado el pago de la indemnización, mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución, viola la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 de la Constitución, ya que no prevé un procedimiento en el cual el servidor público al que se impute la falta, tenga oportunidad para intervenir, con la posibilidad de conocer las imputaciones que se le hagan, aportar pruebas y realizar alegatos, asegurándosele el acceso a una defensa adecuada.²⁷⁷

Es claro que, los intereses en los procedimientos de responsabilidad patrimonial son muchos, como son lo de: el particular afectado, el Estado, la Administración, los servidores públicos con eventual responsabilidad y otras personas que causen daños, como es el caso de los concesionarios. Es por todo lo anterior, que estimo que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado debe incluir la participación de todos los agentes involucrados para integrar la relación procesal en: a) La reclamación; con el carácter de parte; b) El posterior juicio contencioso administrativo, pues ahí les puede surgir una responsabilidad y la obligación de pago, especialmente si se atiende a lo previsto en el artículo 33 de la ley antes mencionada que faculta a los servidores públicos para impugnar las resoluciones que les impongan la obligación de resarcir; y,

²⁷⁷ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 392 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. P./J. 45/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, Enero de 2009, p. 2164.

finalmente en, c) El juicio de amparo directo a través del cual se cuestiona la legalidad de la sentencia dictada en el juicio contencioso administrativo.

De no permitirse la participación del o de los servidores públicos responsables de la actividad administrativa desde el primer momento procesal, esto es de la interposición de la reclamación ante la autoridad administrativa, pueden constituirse situaciones que les perjudiquen y de las cuales no hayan podido defenderse adecuada y oportunamente ni proponer lo que a su derecho pudiera convenir, todo lo cual, resultaría violatorio del debido proceso legal tutelado en el artículo 14 constitucional.

Todos los sujetos que intervienen en la litis, deben participar desde la reclamación para que sean oídos y vencidos en juicio, aduzcan sus derechos y puedan controvertir las pretensiones del reclamante, ya que si únicamente se les llama el procedimiento de repetición, se les dejaría en estado de indefensión, porque no tendrían la posibilidad de defenderse y demostrar que no se acreditan los supuestos de procedencia para la indemnización.

Como lo han escrito los magistrados Jean Claude Tron Petite y Neófito Ramos en sus respectivos estudios, se debe de establecer un *litisconsorcio pasivo necesario* donde deben de participar, el servidor público, las administraciones, los concesionarios o algún otro particular relacionado con el nexo causal u otros sujetos que pudieran resultar obligados al pago de la indemnización.²⁷⁸ Otra solución, menos satisfactoria desde mi punto de vista, es la de llamar a los sujetos mencionados como *terceros interesados* de modo que debe llamárseles al mismo juicio y no, como se previene actualmente en la ley, que sea un acto que constituye cosa juzgada la base del Procedimiento Administrativo Disciplinario.²⁷⁹

B. La transacción.

Los convenios que se señalan en el artículo 26 de la ley de nuestra materia, y que previamente fueron abordados, pueden celebrarse en dos momentos distintos: una vez que ha sido declarado el derecho indemnizatorio del particular y previo a este

²⁷⁸ TRON PETIT, Jean Claude, Op. Cit., p 196.

²⁷⁹ LÓPEZ RAMOS, Neófito, Op. Cit., p. 140.

reconocimiento. El problema que se presenta es que en el segundo caso, no se ha logrado acreditar de manera fehaciente ninguno de los elementos para la procedencia de la responsabilidad estatal y por lo tanto, la erogación monetaria por concepto de indemnización, no puede ser exigida al servidor público que con su actuación irrigo daños en el patrimonio del reclamante.

Considero que debe de haber una prohibición expresa para que el ente público pueda celebrar estos convenios cuando no ha habido un pronunciamiento por parte de la autoridad administrativa o del tribunal administrativo respecto al derecho indemnizatorio del reclamante. De esta forma, se podrá salvar el derecho que tiene el Estado para repetir contra los servidores públicos y se protegerá la integridad de las arcas públicas.

7. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES.

A. Procedimientos en los regímenes especiales de responsabilidad patrimonial.

De la exposición de motivos de la iniciativa de la ley de nuestra materia, presentada ante la Cámara de Senadores el 24 de septiembre de 2002, se puede concluir que la intención del legislador federal fue: 1.- Que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado fuera reglamentaria del artículo 113, segundo párrafo, Constitucional, 2.- Que ese proyecto de ley, se proponía reconocer la existencia de leyes administrativas que ya regulaban en forma especial el tema. 3.- Y finalmente, que esa nueva ley tendría una aplicación supletoria respecto de dichos ordenamientos legales que, en su caso, establecieran un régimen especial de responsabilidad.

El legislador federal dejó claro que la fórmula amplia de responsabilidad patrimonial que se proponía en la ley, debía ser aplicada como una excepción y no como una regla; es decir, hizo patente que la intención era la de seguir preservando y aplicando los diversos ordenamientos especiales que estatuyeran un régimen especial, para que sólo en el caso de que no existiera algún régimen especial o que, existiendo, éste fuera insuficiente para resolver el conflicto suscitado entre el gobernado que alegó

la lesión patrimonial y el ente estatal a quien se le atribuye dicha lesión, hasta ese momento, entonces sí, se aplicara, de forma supletoria, la ley que regula la responsabilidad estatal.²⁸⁰

Es por ello que, ante la existencia de regímenes especiales, debemos de atender al adagio latino *lex specialis derogat legi generali* y respetar las disposiciones de la ley especial, ya que si aplicamos la general, se actualizaría una causa de improcedencia y al no aplicar la norma oportuna, por ende se declarará el sobreseimiento.²⁸¹

a. El procedimiento especial de responsabilidad patrimonial en la Ley del Sistema de Administración Tributaria.

En el procedimiento contemplado en la ley de referencia, se contemplan dos clases de responsabilidad que no son excluyentes entre sí:

- i) La primera contenida del primero al sexto párrafos del artículo 34 de la ley en comento, relativa al derecho a la indemnización por los daños y perjuicios causados, por los servidores públicos adscritos al Servicio de Administración Tributaria, derivado del ejercicio de sus atribuciones legales. Esta institución se ha identificado como una de las reglamentarias de la responsabilidad patrimonial del Estado, prevista en el segundo párrafo del artículo 113 Constitucional.
- ii) La contenida del séptimo al último párrafos del mismo artículo, correspondiente a la obligación que tiene la autoridad en referencia, de indemnizar a un particular cuando haya incurrido en gastos y perjuicios en el juicio, siempre que la unidad demandada haya cometido falta grave al dictar la resolución impugnada, y su representación en

²⁸⁰ PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONFORME AL ARTÍCULO 9° DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, RESULTA IMPROCEDENTE Y, EN SU CASO, DEBE SER SOBRESEÍDO, SI LOS DAÑOS Y PERJUICIOS SON ATRIBUIDOS A FUNCIONARIOS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. VI-TASR-XXV-10//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 15. Marzo 2009. p. 472

²⁸¹ PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONFORME AL ARTÍCULO 9° (10° EN LA INICIATIVA DE LEY) DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, RESULTA IMPROCEDENTE Y POR ENDE PROCEDE SU SOBRESEIMIENTO, SI EXISTE UN RÉGIMEN ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL CONFORME A LA LEY DE LA MATERIA QUE RIJA LA ACTUACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. VI-TASR-XXV-11//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 15. Marzo 2009. p. 473.

juicio no se allane, al contestar la demanda, respecto del concepto de impugnación de que se trate.²⁸²

²⁸² ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. ESTABLECE DOS CLASES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL CITADO ÓRGANO DESCONCENTRADO, LAS CUALES NO SE EXCLUYEN SINO QUE SE COMPLEMENTAN. V-P-2aS-574//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 74. Febrero 2007. p. 306.

LO PROPIO DE LA SOBERANÍA,
ES IMPONERSE SIN COMPENSACIÓN.
FALLO LAFARRIERE.

CAPÍTULO VI

JURISPRUDENCIA DE TRIBUNALES FEDERALES

1.- IMPORTANCIA DE LA JURISPRUDENCIA EN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. 2.- LA JURISPRUDENCIA APLICABLE A LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. A) La jurisprudencia del Poder Judicial Federal. a) Fundamento legal. 3. JURISPRUDENCIA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. A. Jurisprudencia del Pleno la Suprema Corte de Justicia de la Nación. B. Jurisprudencia de Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 4.- JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. A. La jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. 5.- ANEXOS JURISPRUDENCIALES. A. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. B. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. C. Jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.- IMPORTANCIA DE LA JURISPRUDENCIA EN EL TEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Del análisis de la evolución del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado, podemos constatar que éste se asentó sobre bases jurisprudenciales. Fue a través de grandes fallos como nació esta noble institución. Sentencias como Blanco o Pelletier dictadas por el Consejo de Estado Francés asentaron que, la obligación estatal de indemnizar se regula por reglas distintas a las del derecho civil. A partir de estas decisiones, fue como nuestro tema se empezó a desarrollar, y fue por la labor pretoriana como se perfeccionarían estos criterios.

En nuestro país, la importancia que reviste la actividad jurisprudencial en el tema es mayúscula. En virtud de ella, se delimita el contenido de los conceptos jurídicos indeterminados que se encuentran en el texto constitucional y en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y se hace una interpretación de las características y elementos del sistema.

Constatamos que las decisiones vinculadas con la materia han ido en aumento desde que se modificó el texto constitucional. A partir de ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa han tenido que enfrentarse con esta temática cada vez con más frecuencia. En el presente apartado, haremos un análisis de la jurisprudencia emitida por los órganos jurisdiccionales mencionados, omitiremos introducir aquí, tesis aisladas o precedentes

en virtud de que, estas decisiones no son de aplicación obligatoria por otros órganos jurisdiccionales de menor jerarquía.

Respecto a la decisiones no vinculantes, nos limitaremos a enlistarlas en los Anexos dos y tres, que corresponden a los criterios de juzgados del Poder Judicial de la Federación y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respectivamente.

2.- LA JURISPRUDENCIA APLICABLE A LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

A. La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

a. Fundamento legal.

Los Tribunales del Poder Judicial de la Federación pueden emitir jurisprudencia en virtud de los preceptos del Título Tercero, Capítulo Cuarto Constitucional en los que se regula la actividad de los Tribunales Federales²⁸³, asimismo, son aplicables los artículos del Título IV de la Ley de Amparo, denominado “De la jurisprudencia de la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados de Circuito”

b. Sistemas de formación de jurisprudencia.

La jurisprudencia se puede emitir por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas, los Tribunales Colegiados de Circuito y por el Tribunal Electoral. Respecto a nuestro tema, únicamente son relevantes las decisiones de los tres primeros órganos judiciales porque el último se ocupa de un materia distinta, la electoral.

Existen dos modalidades para crear jurisprudencia: por reiteración de tesis y por contradicción. Las resoluciones constituirán jurisprudencia en el primer caso, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se trata de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia

²⁸³ Cfr. Artículo 99 y 197 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

de las Salas²⁸⁴ o por unanimidad de votos de los magistrados para el caso de Tribunales Colegiados.²⁸⁵

La formación de jurisprudencia por contradicción de tesis, se presenta cuando existen criterios divergentes respecto del mismo tema, emitidos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Tribunales Colegiados de Circuito. En el caso de que las opiniones contradictorias sean emitidas por las Salas del Máximo Tribunal del Poder Judicial de la Federación cualquiera de dichas Salas o los ministros que las integren, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante el máximo tribunal, el que, decidirá funcionando en Pleno cual es la tesis que debe prevalecer.²⁸⁶

Cuando sean los Tribunales Colegiados de Circuito quienes sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, la Suprema Corte de Justicia decidirá, cual tesis debe observarse actuando en Salas o en Pleno. Quienes pueden denunciar esta situación son los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los Magistrados que integren los Tribunales Colegiados de Circuito, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas.²⁸⁷

c. Obligatoriedad.

Los términos en los que será vinculante la jurisprudencia sobre interpretación de la Constitución, Leyes y Reglamentos Federales o Locales y Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano,²⁸⁸ dependerá del órgano que dirimió el conflicto. Así tenemos que:

²⁸⁴ Cfr. Artículo 192 de la Ley de Amparo.

²⁸⁵ Cfr. Artículo 194 de la Ley de Amparo.

²⁸⁶ Cfr. artículo 197 de la LA.

²⁸⁷ Cfr. artículo 197 A de la LA.

²⁸⁸ El artículo 94 de la CPEUM nos señala: “La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.”

i) La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte, funcionando en Pleno es obligatoria para sus Salas, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distritos, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común en las entidades federativas y del Distrito Federal; y Tribunales Administrativos y del Trabajo, Locales o Federales²⁸⁹.

ii) La jurisprudencia que se establezca en las Salas de la Suprema Corte es obligatoria para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distritos, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común en las entidades federativas y del Distrito Federal; y Tribunales Administrativos y del Trabajo, Locales o Federales²⁹⁰.

iii) La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del fuero común de las entidades federativas y del Distrito Federal, y los Tribunales Administrativos y del Trabajo, Locales o Federales²⁹¹.

B. La jurisprudencia de los Tribunales Administrativos.

a. Fundamento Legal.

La base jurídica para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueda emitir jurisprudencia lo encontramos en el Título V de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo titulado “De la Jurisprudencia”.

b. Sistemas de formación de la jurisprudencia.

i. Los precedentes.

Las tesis pronunciadas por el tribunal administrativo, constituirán precedente en los siguientes casos:

1.- Las tesis emitidas en las sentencias pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete Magistrados y publicados en la revista del tribunal.

²⁸⁹ Cfr. Artículo 192 de la Ley de Amparo.

²⁹⁰ Ídem.

²⁹¹ Cfr. Artículo 193 de la LA.

2.- Las tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro de los magistrados integrantes de la Sección de que se trate y sean publicados en la revista del Tribunal.

Las Salas podrán apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno o las Secciones, siempre que en la sentencia expresen las razones por las que se apartan del mismo, debiendo enviar al Presidente del Tribunal copia de la sentencia. Este mecanismo, a pesar de que no impide que en una Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se aparten del criterio contenido en un precedente, sirve para restringir la actuación de sus funcionarios, ya que cuando su sentencia sea contraria al precedente, se debe expresar de forma clara los motivos por los cuales no está de acuerdo con la mayoría – independientemente del trámite interno que deben seguir – por lo que en muchos casos los Magistrados y Secretarios de Acuerdos prefieren adoptar los precedentes en sus sentencias.

ii. Formación de jurisprudencia.

Al igual que los sistemas de formación de jurisprudencia seguidos por los Tribunales Judiciales del Poder Judicial de la Federación, en el Tribunal Administrativo, la jurisprudencia se puede formar por reiteración de criterios y por contradicción de tesis.

Para fijar jurisprudencia por reiteración de tesis, cuando se trate del Pleno de la Sala Superior, ésta, deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario. Si se trata de alguna Sección de la Sala Superior, se formará jurisprudencia siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

Para sentar jurisprudencia por contradicción de sentencias, cualquiera de los magistrados del Tribunal o las partes en los juicios en las que tales tesis se sustentaron, podrán denunciarla ante el Presidente del Tribunal para que este la haga del conocimiento del pleno, el cual con un *quórum* mínimo de diez magistrados, decidirá por mayoría de siete la que debe prevalecer, constituyendo jurisprudencia.

iii. Obligatoriedad de la jurisprudencia.

Las Salas del Tribunal están obligadas a aplicar la jurisprudencia del Tribunal Administrativo, salvo que ésta, contravenga jurisprudencia del Poder Judicial Federal. Cuando se conozca que una Sala del Tribunal dictó una sentencia contraviniendo la jurisprudencia, el Presidente del Tribunal solicitará a los Magistrados que hayan votado a favor de dicha sentencia un informe, para que este lo haga del conocimiento del Pleno y, una vez confirmado el incumplimiento, el Pleno del Tribunal los apercibirá²⁹².

3. JURISPRUDENCIA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

A. Jurisprudencia del Pleno la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El siete de febrero de 2008, el Pleno de la SCJN dictó sentencia por la Acción de Inconstitucionalidad 4/2004 promovida por diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra del Órgano Legislativo y del Jefe de Gobierno de la entidad por el Decreto de reforma a diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, publicados el día 26 de diciembre de 2003 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.²⁹³

Con motivo de esta sentencia, se derivaron seis tesis jurisprudenciales, de las cuales, cinco tienen conexión directa con el tema de responsabilidad patrimonial. De estos criterios, nos encargamos a continuación.

Previo a la discusión de los conceptos de invalidez hechos valer por la actora, el máximo órgano judicial, decidió analizar el contenido del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional específicamente a lo que se refiere a las características de directa y objetiva de la responsabilidad patrimonial. En el quinto considerando de la sentencia en estudio, se hace una interpretación integral del artículo constitucional.

²⁹² Cfr. Artículo 79 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

²⁹³ Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2004, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de abril de 2008, p. 48.

La consideración que se lee en la sentencia respecto a lo que se entendía por la característica de *directa* de la responsabilidad patrimonial, es la siguiente:

“La reforma constitucional al artículo 113, en este punto, tuvo por objeto dejar sentado con toda claridad que, a partir de su entrada en vigor, cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandar directamente al Estado sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor.”²⁹⁴

Respecto al carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial²⁹⁵, se dijo:

“Del contenido del proceso legislativo en estudio se advierte que, en un primer momento, el Constituyente consideró la posibilidad de implantar un sistema de responsabilidad patrimonial objetivo amplio, que implicaba que bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente; pero posteriormente se decidió restringir esa primera amplitud, a fin de centrar la calidad de objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado a aquellos actos realizados de manera irregular, entendida ésta sólo como actividad anormal violatoria de la ley.

“Por tanto, debe sostenerse que la responsabilidad patrimonial del estado es objetiva, respecto de sus actos irregulares que causen daño patrimonial al particular.”

En lo concerniente al concepto de actividad administrativa irregular, se escribió que ésta, *ha de identificarse con la actuación estatal desplegada sin satisfacer la normatividad propia para la realización de ese acto.*²⁹⁶

El máximo tribunal, antes de pronunciarse respecto a otras pretensiones de algunos Diputados de la Asamblea Legislativa, debía de analizar como debían entenderse las características del sistema de responsabilidad estatal, es por ello, que tuvo que deliberar en primer término los conceptos antes mencionados. De esta reflexiones, surgió la tesis jurisprudencial P./J. 42/2008, la cual quedó redactada en los siguientes términos:

²⁹⁴ Íbidem, p. 46

²⁹⁵ Remitimos al lector al apartado §IV:1 donde fue analizado el carácter objetivo de la responsabilidad del Estado en México.

²⁹⁶ Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2004, Diario Oficial de la Federación, 18 de abril de 2008, p. p. 47.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Del segundo párrafo del numeral citado se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, la cual será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. A la luz del proceso legislativo de la adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que *la "responsabilidad directa" significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor; mientras que la "responsabilidad objetiva" es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.*²⁹⁷

El carácter objetivo de la responsabilidad del Estado, fue el tema que motivó a dictar la siguiente tesis jurisprudencial. La Suprema Corte, adoptó una solución no muy satisfactoria para muchos ya que no aclara del todo porque la responsabilidad del Estado es objetiva. Desde la perspectiva de los Ministros del mencionado órgano judicial, para que se configure la obligación de indemnizar no es necesario el elemento

²⁹⁷ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.P./J. 42/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 722.

volátil del actor, sólo se requiere que su conducta (acción u omisión) sea contraria a las disposiciones jurídicas como son: las normas legales y/o los parámetros creados por la propia administración. Además recalca, que la diferencia con la responsabilidad subjetiva es que en ella, se exige que la antijuridicidad tenga vínculo con el dolo, la culpa o la negligencia. Así tenemos que la redacción de la tesis quedó como sigue:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA. La adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, tuvo por objeto establecer la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados en los bienes y derechos de los ciudadanos, otorgándole las características de directa y objetiva. *La diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva radica en que mientras ésta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño, aquélla se apoya en la teoría del riesgo, donde hay ausencia de intencionalidad dolosa.* Por otra parte, del contenido del proceso legislativo que dio origen a la adición indicada, se advierte que en un primer momento el Constituyente consideró la posibilidad de implantar un sistema de responsabilidad patrimonial objetiva amplia, que implicaba que bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente, pero posteriormente decidió restringir esa primera amplitud a fin de centrar la calidad objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado a los actos realizados de manera irregular, debiendo entender que *la misma está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad, propios de la responsabilidad subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil.* Así, cuando el artículo 113 constitucional alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular "con motivo de su actividad administrativa irregular", *abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier*

*elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público, a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.*²⁹⁸

El primer concepto de invalidez hecho valer por integrantes de la Asamblea Legislativa era que los artículos 389, 390, 391²⁹⁹ y 392 violaban el contenido del artículo 113 Constitucional en su segundo párrafo. Los promoventes, con lo que hace al artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal, sostenían medularmente que éste, preveía un sistema subjetivo e indirecto de responsabilidad, puesto que si alguien sufre una afectación o un daño en sus bienes o derechos con motivo de la actividad administrativa del gobierno local, primero tenía –siguiendo con la argumentación de los Diputados que impugnaron - que iniciar el procedimiento correspondiente, en el cual se determinaba si el acto o hecho imputado al gobierno de la ciudad se apegaba o no a las disposiciones legales y administrativas, lo cual implicaba un juicio valorativo, con lo que se elimina el carácter objetivo y directo que caracterizan a la responsabilidad patrimonial del Estado. El artículo 389, en su parte conducente, decía:

“ARTICULO 389. De conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en la Constitución y Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar.

(...)

(...)

Los pagos a que se refiere este precepto, estarán sujetos en todo momento a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.”

²⁹⁸ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA. P./J. 43/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 719.

²⁹⁹ No fue materia de estudio el concepto de invalidez donde se impugnó el artículo 391 del Código Financiero del Distrito Federal, dado el sobreseimiento decretado en el considerando cuarto de la sentencia en comento.

La Suprema Corte señaló que era infundado el concepto de violación señalado ya que el texto del primero y cuarto párrafos del precepto atacado no contrarían lo dispuesto en el artículo 113 de nuestra Carta Magna porque la inclusión de la conducta irregular de la actuación del Estado, como causa generadora de su obligación patrimonial, es acorde con el sentido de responsabilidad objetiva y directa contenida en el precepto constitucional citado, como se explicó en párrafos precedentes³⁰⁰. Esta postura quedó plasmada en la siguiente tesis jurisprudencial:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 389, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN CUANTO ÉSTE CONTEMPLA UN SISTEMA DERESPONSABILIDAD OBJETIVA. El indicado precepto legal asocia el daño patrimonial causado del que debe responder el Estado a la conducta que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que deben observarse, lo que significa que no toma en cuenta la culpa o el dolo para determinar la responsabilidad patrimonial del Estado, sino el acto u omisión irregulares del Estado, al incumplir con la normatividad propia y las disposiciones administrativas que debe observar en sus actuaciones y que, como consecuencia de ello, haya causado el daño patrimonial al administrado, de lo que deriva que la inclusión de la conducta irregular como causa generadora de su responsabilidad patrimonial, coincide con el sentido de responsabilidad objetiva y directa contenida en el precepto constitucional citado.³⁰¹

En otro concepto de invalidez, los accionantes solicitaron se declarara la inconstitucionalidad del artículo 392 del Código Financiero local, al considerar que el

³⁰⁰ Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2004, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de abril de 2008, p. 49.

³⁰¹ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 389, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN CUANTO ÉSTE CONTEMPLA UN SISTEMA DERESPONSABILIDAD OBJETIVA.. P./J. 44/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 720.

citado precepto no preveía un esquema adecuado para que el Gobierno del Distrito Federal pudiera repetir contra el agente culpable que ocasionó el daño al particular y que, además, instituía la vía de regreso en contra del servidor público causante del hecho o acto dañoso, sin tomar en cuenta que éstos no siempre son atribuibles al servidor público, sino que puede haber concurrencia de factores, por lo que no siempre el Estado estaba en posibilidad de emprender dicha vía en contra del servidor público. El contenido del precepto impugnado era el siguiente:

“ARTICULO 392. El Distrito Federal exigirá de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares, a que se refiere el artículo 389, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.”

El máximo tribunal, consideró que el precepto impugnado, no preveía un procedimiento por el cual el funcionario al que se imputaba la falta causante del hecho dañoso que había dado lugar al pago de la indemnización al particular, tuviera oportunidad para intervenir, con la posibilidad de conocer las imputaciones que se le hacían, aportar pruebas y realizar alegatos, como lo exige el artículo 14 de nuestro máximo ordenamiento. Es por ello, que la tesis jurisprudencial que se derivó de este concepto de impugnación, consideró que se violaban derechos constitucionales y quedó redactada de la siguiente forma:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 392 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. El citado precepto, que establece la facultad del Distrito Federal para exigir de sus servidores públicos responsables del daño causado el pago de la indemnización hecha a los particulares, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, viola la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no prevé un procedimiento en el cual el servidor público al que se impute la falta

causante del hecho dañoso que haya dado lugar al pago de la indemnización al particular tenga oportunidad para intervenir, con la posibilidad de conocer las imputaciones que se le hagan, aportar pruebas y realizar alegatos, asegurándosele el acceso a una defensa adecuada.³⁰²

El último concepto de invalidez hecho valer por la actora, fue con motivo del contenido del artículo 390 del Código Financiero del Distrito Federal, los accionantes manifestaban que el citado precepto, al señalar que para que existiera obligación de indemnizar al particular, tenía que haber un reconocimiento de la autoridad de que existe la causa de responsabilidad y, como consecuencia el compromiso de pago al particular, contravenía el texto constitucional en virtud de que el deber de indemnizar – afirmaban- no estaba sujeto a la venía de alguien como si se tratara de una concesión unilateral, puesto que el Constituyente estableció una garantía individual de integridad patrimonial en favor de los gobernados. Al respecto, es menester citar el contenido del precepto impugnado:

"ARTICULO 390. Para efectuar los pagos a que se refiere el artículo anterior el documento justificante del gasto, según el caso, será:

"I. La resolución firme en que la Contraloría reconozca la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida, y en consecuencia ordene el pago correspondiente, siempre y cuando ésta no sea impugnada, por la autoridad competente;

"II. La recomendación de la Comisión que haya sido aceptada por alguna dependencia o entidad en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios;

"III. La resolución firme del Tribunal de lo Contencioso que declare la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño y por lo tanto condene a su pago;

³⁰² RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 392 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. P./J. 45/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, Enero de 2009, p. 2164.

"IV. La resolución que haya quedado firme, dictada por cualquier órgano judicial competente, declarando la responsabilidad de indemnizar y por lo tanto ordene su pago, y

"V. La recomendación de la Procuraduría Social del Distrito Federal, que haya sido aceptada por algún área, unidad, órgano desconcentrado o entidad, en la que se proponga la reparación de "daños y perjuicios."

El pleno de la Suprema Corte, consideró infundado el concepto de violación en virtud de que el pago indemnizatorio por un daño causado en los bienes o derechos de un particular no puede ser automático, pues es menester que se verifiquen aquéllos requisitos tendentes a acreditar la existencia real del daño, que éste sea imputable al Estado, que haya existido el incumplimiento de un deber por acción o por omisión (la falta de servicio) y el nexo causal entre la actuación administrativa y el daño, por lo que el que se prevea que debe existir una resolución que determine el pago, no implica que se trate de una "concesión unilateral", sino del cumplimiento de requisitos legales necesarios, máxime tomando en cuenta que el gasto de los recursos de que dispone el Estado, deben ser siempre debidamente comprobados por ser de carácter público.³⁰³ Siguiendo con este criterio, se dictó la tesis relativa a la validez del artículo en comento, la cual quedó redactada en los siguientes términos:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 390 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El referido precepto legal al establecer un catálogo de documentos que servirán como justificantes del gasto correspondiente al pago de indemnizaciones derivadas de la responsabilidad por la actuación administrativa irregular del Distrito Federal, entre los que se comprenden las actas de diferentes dependencias de esa entidad como la Contraloría General, la Comisión de Derechos Humanos, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cualquier órgano judicial

³⁰³ Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2004, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de abril de 2008, p. 92.

competente y la Procuraduría Social, no viola el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el pago indemnizatorio por un daño causado en los bienes o derechos de un particular no puede ser automático, pues es necesario el cumplimiento de los requisitos legales para su operatividad, a saber, que se verifiquen aquellos que tiendan a acreditar la existencia real del daño, que éste sea imputable al Estado, que haya existido el incumplimiento de un deber por acción o por omisión (la falta de servicio) y el nexo causal entre la actuación administrativa y el daño. Lo anterior se corrobora con el propio segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, y con el artículo transitorio único del Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, que prevé que el pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización.³⁰⁴

B. Jurisprudencia de Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sólo existe una tesis jurisprudencial emitida por la Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, derivó de la contradicción de tesis 325/2009 por la diferencia que existía entre los criterios sustentados por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito³⁰⁵ y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia

³⁰⁴ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 390 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.. P./J. 46/2008 , Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 720.

³⁰⁵ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL SOBRESEIMIENTO DECRETADO EN EL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN RESPECTIVO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE

Administrativa del Tercer Circuito. Fue resuelta el 21 de octubre de 2009 por la Segunda Sala³⁰⁶ del máximo tribunal con una votación unánime.

Los Ministros de la Segunda Sala consideraron que si había contradicción de tesis en virtud de que, los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron sobre una situación jurídica esencialmente igual, a saber, si de conformidad con el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que decreten el sobreseimiento de un procedimiento donde haya solicitado la indemnización por causa de responsabilidad estatal pueden o no impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el propio tribunal.

Cabe recordar que la contradicción se presenta cuando el tribunal administrativo, tenía una doble competencia, ya que conocía de las reclamaciones vía administrativa y vía jurisdiccional. En este sentido, el tema medular que se ponía a consideración era el siguiente: determinar que tipo de resoluciones dictadas en el procedimiento administrativo eran impugnables ante el mismo órgano jurisdiccional vía jurisdiccional, aquellas resoluciones que ponían fin al juicio o las sentencias definitivas. En el criterio que prevaleció se sostuvo que el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, hablaba de resoluciones definitivas. El rubro y texto de la tesis quedaron de la siguiente manera:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NO PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 24 DE LA LEY RELATIVA, CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN QUE DECRETÓ EL SOBRESEIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO O CUANDO EL MAGISTRADO INSTRUCTOR DESECHA DE PLANO LA SOLICITUD DE RECLAMACIÓN PRESENTADA. Si se considera que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha distinguido entre "sentencia definitiva" y "resolución que pone fin al juicio", entendiéndolo por la primera la que decide el juicio en lo

JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y, POR TANTO, ÉSTE DEBE AGOTARSE PREVIO A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE GARANTÍAS. Tesis:XV.5o.6 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, tomo XXX, julio de 2009

p. 2066.

³⁰⁶ La materia Administrativa es competencia de la Segunda Sala en virtud de los puntos primero y segundo del Acuerdo General 5/2001.

principal, es decir, la que se ocupa de las acciones y las excepciones planteadas en la demanda y en la contestación respectivas, respecto de la cual las leyes comunes no conceden recurso ordinario alguno por virtud del cual pueda modificarse o revocarse; y la segunda como la que, sin decidir el procedimiento en lo principal, lo da por concluido, respecto de la cual las leyes no conceden recurso ordinario alguno, es indudable que las resoluciones a que se refiere el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se limitan a las que poseen la naturaleza de definitivas, por resolver precisamente el fondo de lo reclamado, a fin de establecer, en su caso, un monto concreto por concepto de indemnización, lo cual no sería posible si se decretara el sobreseimiento en ese procedimiento al actualizarse alguna causa de improcedencia, de manera que la resolución en la que se pronuncia la improcedencia de un juicio o de un procedimiento no tiene el carácter de una sentencia definitiva, porque no resuelve sobre la situación de fondo materia de la reclamación, pues únicamente declara una situación procesal que podrá o no ser violatoria de garantías, pero que no afecta el fondo del negocio. Esto es, el indicado artículo 24 al referirse a las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante, debe entenderse que alude a resoluciones finales dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en las que se resuelve el problema de fondo planteado en la reclamación, y no involucra decisiones que ponen fin al juicio, como ocurre cuando dicho Tribunal, actuando en Pleno, emite una resolución luego de haberse agotado el procedimiento respectivo y declara el sobreseimiento, por haberse actualizado una causa de improcedencia, o bien, cuando el Magistrado Instructor desecha de plano la solicitud de reclamación presentada, al estimarla notoriamente improcedente.³⁰⁷

4.- JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

A. Jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este momento, existen cinco tesis jurisprudenciales emitidas en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. La primera, se formó por reiteración de criterios, en virtud de la existencia de tres precedentes en el mismo sentido, la Sala

³⁰⁷ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NO PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 24 DE LA LEY RELATIVA, CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN QUE DECRETÓ EL SOBRESEIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO O CUANDO EL MAGISTRADO INSTRUCTOR DESECHA DE PLANO LA SOLICITUD DE RECLAMACIÓN PRESENTADA. 2a./J. 216/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 312.

Superior del tribunal referido, aprobó la jurisprudencia en comento. El tema que se decide, es el relativo a la competencia de las Salas del Tribunal en comento cuando tenían que conocer de las reclamaciones vía administrativa de las demandas entabladas por los daños y perjuicios que se causaba a los particulares con motivo del ejercicio de una actividad administrativa irregular. Hoy en día, este criterio ha perdido importancia, ya que la competencia de órgano jurisdiccional referido, cambió con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2009. El criterio referido es el siguiente:

COMPETENCIA TERRITORIAL DE LAS SALAS REGIONALES. CUANDO SE RECLAME LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- El artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente hasta el 6 de diciembre de 2007, dispone que el aspecto que se toma en cuenta para determinar la competencia territorial de las Salas Regionales de dicho tribunal, es el lugar en el que se encuentre la sede de la autoridad demandada, y que tratándose de asuntos en los que sean diversas autoridades las demandadas, se atenderá al lugar donde se encuentre aquélla que haya dictado la resolución impugnada. Sin embargo, a efecto de definir la competencia de las Salas Regionales, cuando ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con fundamento en lo dispuesto en la citada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se reclama el reconocimiento del derecho a la indemnización por parte de quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufren daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, tomando en cuenta que en este caso no se da la existencia material de una resolución impugnada, debe atenderse a la sede del ente público federal presuntamente responsable, pues en todo caso es este último el que deberá manifestar lo que a su derecho convenga en la tramitación de la instancia respectiva, y será de igual manera el que, en caso de reconocérsele el derecho al reclamante, deberá cubrir con cargo a su presupuesto, la indemnización correspondiente conforme a los artículos 1º, 2º, 5º y 11 de la citada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. (Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/49/2008).³⁰⁸

³⁰⁸ COMPETENCIA TERRITORIAL DE LAS SALAS REGIONALES. CUANDO SE RECLAME LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. COMPETENCIA TERRITORIAL DE LAS SALAS REGIONALES. CUANDO SE RECLAME LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. VI-J-SS-10//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año I. No. 10. Octubre 2008. p. 127.

El segundo criterio jurisprudencial, se decidió por contradicción de sentencias por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en sesión del 9 de marzo de 2009 por mayoría de 10 votos a favor y 1 voto en contra. La relevancia del mismo consiste en que insiste en la doble competencia del TFJFA y clarifica cuales son los procedimientos que en ella se entablan, sus finalidades y los preceptos legales aplicables. El rubro y texto de la jurisprudencia son los siguientes:

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DISPOSICIONES JURÍDICAS APLICABLES PARA SU TRAMITACIÓN ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.- De la interpretación gramatical, sistemática y teleológica de los artículos 17, 18, 19 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se *desprenden dos etapas para la determinación de la responsabilidad patrimonial de alguno de los entes públicos federales. La primera de ellas es el procedimiento que deberá tramitarse ante este Tribunal conforme al aludido ordenamiento legal y a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con la finalidad de que se acredite si el particular tiene o no el derecho a obtener una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado. Por su parte, la segunda etapa corresponde a la vía jurisdiccional, en la cual se podrán impugnar a través del juicio contencioso administrativo, las resoluciones que nieguen la indemnización reclamada o las que por su monto no satisfagan la pretensión del particular.* En este contexto se desprende que la primera etapa, es decir, el procedimiento administrativo tiene una naturaleza jurídica específica, dado que no es un juicio contencioso administrativo, de modo que al escrito por el que se inicia dicho procedimiento, no le son aplicables los requisitos previstos en la Ley

Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para las demandas de nulidad.³⁰⁹

La invariable confusión que se presentó en el tribunal administrativo, respecto a la naturaleza de la reclamación primigenia de responsabilidad patrimonial, su legislación aplicable y su finalidad así como del procedimiento de apelación vía jurisdiccional ante el propio órgano antes de las reformas de 2009, dio nacimiento a la tercera jurisprudencia, en la que se pretendía desechar por improcedente la reclamación que un particular había interpuesto por daños y perjuicios causados en virtud de una actividad administrativa irregular, porque su demanda no cumplía con los requisitos que se exigen cuando se inicia el juicio de nulidad, requerimientos que se determinó, no eran exigibles cuando se trataba de la primera reclamación. La jurisprudencia es la siguiente:

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEFINITIVA.- NO ES UN REQUISITO DE PROCEDENCIA PARA LA RECLAMACIÓN PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- *El artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa condiciona la procedencia del juicio contencioso administrativo, entre otros casos, a que el acto impugnado por el particular sea una “resolución definitiva”, es decir, que sea una manifestación expresa o ficta de la autoridad en el sentido de que ponga fin a un procedimiento, o bien, refleje la última voluntad de dicha autoridad. Ahora bien, considerando que el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado no tiene la naturaleza jurídica de un juicio contencioso administrativo, es evidente que no es un requisito de procedencia la existencia de una “resolución definitiva”, toda vez que su objeto no es la anulación de un acto administrativo, sino la condena de la autoridad al pago de una indemnización por el daño que causó al particular con motivo de su actividad administrativa irregular. A lo anterior, se debe añadir que ni la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ni la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establecen tal requisito de procedencia para las reclamaciones.*³¹⁰

³⁰⁹ PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DISPOSICIONES JURÍDICAS APLICABLES PARA SU TRAMITACIÓN ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. VI-J-SS-29//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 18. Junio 2009. p. 34.

³¹⁰ RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEFINITIVA.- NO ES UN REQUISITO DE PROCEDENCIA PARA LA RECLAMACIÓN PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. VI-J-SS-30//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 18. Junio 2009. p. 35.

La cuarta jurisprudencia, resulta por contradicción de tesis, advierte que la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, ley adjetiva que regula el juicio de nulidad, no es aplicable para los actos procedimentales que se desarrollen en virtud de la reclamación vía administrativa ante el tribunal administrativo. Cabe destacar que este criterio, al igual que los anteriores referidos, pierde su valía por las modificaciones en las que se modifica la competencia del órgano jurisdiccional mencionado. El criterio es el siguiente:

RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LOS PROVEÍDOS EMITIDOS DURANTE EL TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- De la interpretación sistemática de los artículos 1, 2 y 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se deduce que el recurso de reclamación procede en contra de los autos por los cuales el Magistrado Instructor admite, desecha o tenga por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; así como los que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; como aquellos que admitan o rechacen la intervención del tercero. Lo anterior denota que dicho recurso únicamente procede en contra de actuaciones procesales suscitadas en la substanciación del juicio contencioso administrativo. En esa tesitura, *si el mencionado recurso de reclamación es interpuesto en contra de proveídos emitidos en la substanciación del procedimiento de reclamación patrimonial del Estado, el mismo resulta improcedente, toda vez que éste al no ser un juicio contencioso administrativo no le es aplicable el ordenamiento legal que prevé dicho medio de defensa.*³¹¹

³¹¹ RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LOS PROVEÍDOS EMITIDOS DURANTE EL TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. VI-J-SS-31//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 18. Junio 2009. p. 36.

5.- ANEXOS JURISPRUDENCIALES.

Presento a continuación, tres tablas en las que se recopilan las jurisprudencias emitidas en el Poder Judicial de la Federación y en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A. Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

RUBRO	UBICACIÓN
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	P./J. 42/2008, Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 722.
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA	P./J. 43/2008, Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 719.
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 389, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN CUANTO ÉSTE CONTEMPLA UN SISTEMA DERESPONSABILIDAD OBJETIVA.	P./J. 44/2008, Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 720.
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 392 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.	P./J. 45/2008, Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 721.
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 390 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	P./J. 46/2008 , Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII,

	Junio de 2008, p. 720.
--	------------------------

B. Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

RUBRO	UBICACIÓN
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NO PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 24 DE LA LEY RELATIVA, CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN QUE DECRETÓ EL SOBRESIEMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO O CUANDO EL MAGISTRADO INSTRUCTOR DESECHA DE PLANO LA SOLICITUD DE RECLAMACIÓN PRESENTADA.	2a./J. 216/2009, Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 312.

C. Jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

LEY	RUBRO	UBICACIÓN
24.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	COMPETENCIA TERRITORIAL DE LAS SALAS REGIONALES. CUANDO SE RECLAME LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	VI-J-SS-10 R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año I. No. 10. Octubre 2008. p. 127
29.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DISPOSICIONES JURÍDICAS APLICABLES PARA SU TRAMITACIÓN ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	VI-J-SS-29 R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 18. Junio 2009. p. 34
30.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL	RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEFINITIVA.- NO ES UN REQUISITO DE PROCEDENCIA PARA LA RECLAMACIÓN PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD	VI-J-SS-30 R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No.

ESTADO	PATRIMONIAL DEL ESTADO.	18. Junio 2009. p. 35
31.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LOS PROVEÍDOS EMITIDOS DURANTE EL TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	VI-J-SS-31 R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 18. Junio 2009. p. 36

CONCLUSIONES

PRIMERA. La responsabilidad patrimonial del Estado es la obligación directa, a cargo de una autoridad, para indemnizar a los particulares que hayan sido afectados antijurídicamente en sus bienes o derechos, como consecuencia de alguna actividad administrativa irregular.

SEGUNDA. Las teorías que justifican la responsabilidad del Estado pueden ser clasificadas, según el origen de la obligación por la existencia del daño, su imputación o la antijuridicidad de la actividad.

TERCERA. No todas las modalidades de la obligación para indemnizar a cargo del Estado pueden ser clasificadas con base en la licitud o ilicitud del accionar estatal y el tipo de responsabilidad que la genera, según sea ésta, objetiva o subjetiva, es por ello que en la sistematización de éstas, se debe recurrir a una clasificación más extensiva que permita tomar en cuenta la diversidad de elementos que pueden o no concurrir.

CUARTA. El carácter objetivo de la responsabilidad del Estado previsto en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional no es coherente con los principios del Derecho Civil ni con los de la materia administrativa, porque en el mismo precepto, se exige que la conducta del servidor público con la que se causó un daño al particular, sea irregular.

QUINTA. De la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, así como del contenido de sus preceptos y de las decisiones judiciales que se han dictado en el Poder Judicial de la Federación derivamos que la primera legislación fue elaborada con sustento en la doctrina de la lesión antijurídica y la segunda a partir de la teoría de la culpa civil.

SEXTA. Los requisitos indispensables para que se origine la responsabilidad del Estado son: a) Actividad administrativa; b) Imputabilidad; c) Daño o perjuicio causado d) Inexistencia de obligación jurídica de soportar el daño; e) Relación de causalidad y; f) La no concurrencia de excluyentes.

SÉPTIMA. Es conveniente modificar el contenido de la ley federal de la materia, para que se incluya la participación de todos los sujetos involucrados en la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado y en los eventuales procedimientos impugnatorios porque actualmente a los servidores públicos y a los concesionarios no se les permite conocer las imputaciones que se les hacen, aportar pruebas y realizar alegatos en el procedimiento administrativo mencionado lo cual, viola la garantía de audiencia.

OCTAVA. El contrato de seguro de responsabilidad patrimonial que se celebra entre una empresa aseguradora y los representantes de los entes públicos federales a nombre de ellas es de naturaleza administrativa puesto que las características que se les han asignado a éstos en diferentes tesis emitidas por órganos jurisdiccionales, son identificables en aquél.

NOVENA. Es necesario proveer de un marco jurídico adecuado al contrato anteriormente mencionado ya que en las disposiciones de la Ley del Contrato de Seguro y de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que actualmente lo regulan, se omite prescribir respecto a la forma en la que el afectado tendría que reclamar el pago de la indemnización.

DÉCIMA. Se debe modificar la redacción del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en la parte donde se establece un límite en el monto indemnizatorio cuando se trata de daños morales, debido a que el haber fijado un tope por el legislador, fue declarado inconstitucional en diversas tesis emitidas por los órganos del Poder Judicial de la Federación.

DECIMO PRIMERA. Es menester reformar el artículo 31 de la ley federal que regula la responsabilidad estatal y los artículos pertinentes de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para que el Estado tenga el deber jurídico de repetir contra los funcionarios que ocasionen un daño porque mantener como una facultad el iniciar un procedimiento para que el trabajador estatal pague la cantidad enterada por un ente estatal, pone en riesgo la integridad de las arcas públicas.

DECIMO SEGUNDA. Es deseable cambiar la redacción de los artículos 3 y 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, con la finalidad de que se regulen, las mismas excluyentes de responsabilidad ya que actualmente en estos preceptos se mencionan distintas causales sin existir ninguna razón que justifique esta diferenciación.

ANEXO 1.

ESTADO ACTUAL SOBRE LEGISLACIONES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LAS LEGISLATURAS LOCALES.

ENTIDAD.	NOMBRE DE LA LEGISLACIÓN.	PUBLICACIÓN.	ENTRADA EN VIGOR.
Baja California.	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Baja California.	5 de octubre de 2007.	1ro de enero del 2009.
Baja California Sur.	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Baja California Sur.	22 de febrero de 2005.	01 de enero de 2006.
Colima.	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima.	22 de junio de 2002.	22 de julio de 2002.
Distrito Federal.	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.	21 de Octubre de 2008.	1º de enero del año 2009.
Guanajuato.	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Guanajuato.	7 de enero de 2005.	7 de abril de 2005.
Jalisco.	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus municipios.	11 de septiembre de 2003.	1 de enero de 2004.
Nayarit.	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Nayarit y sus municipios.	24 de mayo de 2006.	1º de enero del año 2007.
Querétaro.	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.	3 de agosto de 2009.	4 de agosto de 2009.
San Luis Potosí.	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y municipios de San Luis Potosí.	23 de diciembre de 2004.	24 de diciembre de 2004.

Tamaulipas.	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas y sus municipios.	28 de abril de 2004.	28 de mayo de 2004.
Veracruz.	Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave.	Miércoles 31 de diciembre de 2003.	1 de enero del 2004.

ANEXO 2.
TESIS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
EMITIDAS POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

RUBRO.	UBICACIÓN.
1.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	P./J. 42/2008, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 722.
2.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 392 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.	P./J. 45/2008, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 721.
3.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 390 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	P./J. 46/2008, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 720.
4.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA.	P./J. 43/2008, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 719.
5.- RESPONSABILIDAD CIVIL SUBJETIVA, AQUILIANA Y OBJETIVA. DIFERENCIAS.	VI.2o.C.341 C, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XVII, Junio de 2003, p. 1063.
6.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NO PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 24 DE LA LEY RELATIVA, CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN QUE DECRETÓ EL SOBRESEIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO O CUANDO EL MAGISTRADO INSTRUCTOR DESECHA DE PLANO LA SOLICITUD DE RECLAMACIÓN PRESENTADA.	2a./J. 216/2009, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 312.
7.- DAÑO MORAL Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, A QUE REMITE EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGAN A LA AUTORIDAD JUDICIAL A INDIVIDUALIZAR LOS MONTOS DE MANERA OBJETIVA Y RAZONABLE.	1a. CLV/2009, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 440.
8.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER UN TOPE MÁXIMO PARA LAS INDEMNIZACIONES POR DAÑO MORAL, VIOLA EL ARTÍCULO 113 SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.	1a. CLIV/2009, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p.

	454.
9.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA FIJACIÓN DE UN TOPE MÁXIMO PARA LOS MONTOS INDEMNIZATORIOS POR DAÑO MORAL, AL OCASIONAR QUE EN CIERTOS CASOS SEAN LOS PARTICULARES QUIENES ASUMAN LOS COSTOS Y RIESGOS DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD ESTATAL, CONTRAVIENE LOS OBJETIVOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y CREA INCENTIVOS CONTRARIOS AL MANTENIMIENTO DE LA ADECUADA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.	1a. CLVI/2009, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 456.
10.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA RESOLUCIÓN QUE CONDENA A LAS PERSONAS MORALES OFICIALES DEMANDADAS EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO AL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN POR SU ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR, CUANDO NO REALIZAN ACTOS DE AUTORIDAD, ES DEFINITIVA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).	XVI.2o.A.T.7 A, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 3174.
11.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LAS PERSONAS MORALES OFICIALES DEMANDADAS EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO, CUANDO NO REALIZAN ACTOS DE AUTORIDAD, ESTÁN LEGITIMADAS PARA PROMOVER AMPARO DIRECTO CONTRA LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA QUE LAS CONDENA AL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN POR SU ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO).	XVI.2o.A.T.6 A, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 3174.
12.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO QUE PUEDE SER AMPLIADO POR EL LEGISLADOR ORDINARIO.	1a. LIV/2009, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 590.
13.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO CUYA EXIGIBILIDAD DEBE ENCAUSARSE EN LA VÍA Y PROCEDIMIENTOS PREVISTOS POR EL LEGISLADOR ORDINARIO, MIENTRAS NO RESTRINJAN SU CONTENIDO MÍNIMO.	1a. LV/2009, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 591
14.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO EN FAVOR DE LOS PARTICULARES.	1a. LII/2009, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXVII, abril de 2009, p. 592.
15.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SUPONE LA DIVISIÓN COMPETENCIAL PREVIAMENTE ESTABLECIDA EN ELLA.	1a. LIII/2009, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 593.
16.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NO CONSTITUYE UN REQUISITO DE PROCEDENCIA DE LA RECLAMACIÓN INDEMNIZATORIA QUE EL ACTO QUE SE CONSIDERE LESIVO SEA IMPUGNADO Y SE OBTENGA SU REVOCACIÓN O NULIDAD, PUES TAL	I.1o.A.165 A, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXIX, enero de

ASPECTO ÚNICAMENTE TIENE RELEVANCIA Y ESTÁ INVOLUCRADO CON EL FONDO DEL ASUNTO.	2009, p. 2827.
17.- NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO (Interpretación del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, conforme al texto constitucional).	I.4o.C.144 C, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 1363.
18.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 389, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN CUANTO ÉSTE CONTEMPLA UN SISTEMA DERESPONSABILIDAD OBJETIVA.	P./J. 44/2008, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 720.
19.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS ENTES PÚBLICOS FEDERALES. CORRESPONDE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CONOCER DE LAS RECLAMACIONES RELATIVAS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 6 DE DICIEMBRE DE 2007).	XIII.1o.33 A, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1811
20.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS PROCESOS LEGISLATIVOS QUE CULMINARON CON LA ADICIÓN DE UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ASÍ COMO LA EXPEDICIÓN DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y LA DEROGACIÓN DE DISPOSICIONES VINCULADAS AL TEMA, EVIDENCIAN LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LAS RECLAMACIONES DE INDEMNIZACIÓN EN LA MATERIA MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO REGULADO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Y DE LA IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN FINAL QUE EN ÉL SE DICTE A TRAVÉS DEL JUICIO DE NULIDAD.	I.15o.A.91 A, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1814.
21.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES ILEGAL EL DESECHAMIENTO DE LA RECLAMACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO SUI GÉNERIS PREVISTO EN LA LEY RELATIVA, BAJO EL ARGUMENTO DE QUE DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS PROPIOS DE UNA DEMANDA DE NULIDAD CONVENCIONAL.	VI.3o.A.301 A, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXI, diciembre de 2008, p. 1811.
22.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 14 DE JUNIO DE 2002, ENTRÓ EN VIGOR EL 1o. DE ENERO DE 2004.	2a. XXXIII/2007, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1188.
23.- RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO MÉDICO DEFECTUOSO. CORRESPONDE CONOCER DE LA RECLAMACIÓN RELATIVA AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	I.4o.A.512 A, <i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i> , Novena Época, t. XXIII, MARZO DE 2003, p. 2104.

ANEXO 3.
TESIS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA.

ORDENAMIENTO	RUBRO	PUBLICACIÓN	NÚMERO DE TESIS O JURISPRUDENCIA
1.- LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, POR DAÑOS Y PERJUICIOS, ES DISTINTA A LA INDEMNIZACIÓN POR GASTOS Y PERJUICIOS.	R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. No. 44. Agosto 2004. p. 375.	V-TASR-XXII-1146.
2.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.	RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL ACUERDO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR QUE DESECHÓ LA RECLAMACIÓN DE INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS.	R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VI. No. 68. Agosto 2006. p. 328.	V-TASR-XVI-2097.
3.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. RECLAMACIÓN ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PLANTEA EN EL JUICIO A TRAVÉS DEL CUAL EL PARTICULAR IMPUGNÓ EL ACTO QUE SE REPUTA COMO DAÑOSO.	R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VI. No. 69. Septiembre 2006. p. 62.	V-P-2aS-503.
4.- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ES COMPETENTE PARA CONOCER DE ESTA MATERIA.	R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VI. No. 69. Septiembre 2006. p. 120.	V-TASR-XXXI-2125.
5.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES, PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DEBE ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE RECLAME LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE SEÑALE COMO IRREGULAR.	R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. Tomo I. No. 73. Enero 2007. p. 532.	V-P-SS-862.

6- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	INCIDENTE DE INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO. TRATÁNDOSE DE LA RECLAMACIÓN PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 17 Y 18 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DEBE ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE DEMANDA LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, PARA DETERMINAR LA SALA REGIONAL COMPETENTE PARA CONOCER DEL ASUNTO	//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. Tomo III. No. 73. Enero 2007. p. 1661.	V-TASS-278.
7. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CORRESPONDE AL RECLAMANTE ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR EN LA QUE FUNDA SU PRETENSIÓN.	//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. Tomo IV. No. 73. Enero 2007. p. 2084.	V-TASR-XXXVI-2494.
8.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. CONFORME A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, LA LITIS SE CONSTRIÑE EN DETERMINAR SI EXISTE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR EN LA QUE EL RECLAMANTE FUNDA SU PRETENSIÓN.	R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. Tomo IV. No. 73. Enero 2007. p. 2085.	V-TASR-XXXVI-2495.
9.- LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.	ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. ESTABLECE DOS CLASES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL CITADO ÓRGANO DESCONCENTRADO, LAS CUALES NO SE EXCLUYEN SINO QUE SE COMPLEMENTAN.	R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 74. Febrero 2007. p. 306.	V-P-2aS-574.
10.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, RECLAMACIÓN EN TÉRMINOS DE SU ARTÍCULO 18, ES IMPROCEDENTE SI EL ACTOR SUSTENTA EL DAÑO PATRIMONIAL EN UNA RESOLUCIÓN EMITIDA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, CUANDO LO	R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 75. Marzo 2007. p. 468.	V-TASR-XII-II-2635.

	PROCEDENTE ES INTERPONER EL INCIDENTE DE INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.		
11. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, RECLAMACIÓN EN TÉRMINOS DE SU ARTÍCULO 18, LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, SE ENCUENTRAN JURÍDICAMENTE IMPOSIBILITADAS PARA TRAMITARLA Y RESOLVERLA.	R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 75. Marzo 2007. p. 469.	V-TASR-XII-II-2636.
12. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	RECLAMACIÓN DE INDEMNIZACIÓN.- ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE ACREDITA LA RELACIÓN CAUSA-EFECTO, ENTRE LA ACTIVIDAD IRREGULAR DEL ESTADO Y EL DAÑO SUFRIDO.	R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 75. Marzo 2007. p. 486.	V-TASR-XVI-2650.
13. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	IMPROCEDENCIA DE LA RECLAMACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 76. Abril 2007. p. 463.	V-TASR-XVI-2727.
14. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	RECLAMACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CUANDO LOS EFECTOS DE LA LESIÓN NO PUEDEN CONSIDERARSE DE CARÁCTER CONTINUO.	R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 76. Abril 2007. p. 464.	V-TASR-XVI-2728.
15. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES, PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DEBE ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE RECLAME LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 82. Octubre 2007. p. 69.	V-P-SS-933.

	QUE SE SEÑALE COMO IRREGULAR.		
16. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	DAÑO MORAL. ELEMENTOS QUE EL RECLAMANTE DEBE PROBAR PARA QUE SE CONFIGURE, DE ACUERDO A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 84. Diciembre 2007. p. 152.	V-TASR-XVIII-3016.
17. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA NULIDAD DEL ACTO DE AUTORIDAD NO PRESUPONE EL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN.	R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 84. Diciembre 2007. p. 153.	V-TASR-XVIII-3017.
18. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES, PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DEBE ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE RECLAME LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE SEÑALE COMO IRREGULAR.	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año I. No. 4. Abril 2008. p. 125.	VI-P-2aS-21.
19. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	ACTIVIDAD JURISDICCIONAL. NO ES OBJETO DE RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año I. No. 4. Abril 2008. p. 270.	VI-TASR-VI-1.
20.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.	IMPROCEDENCIA DE LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS, POR EL EJERCICIO REGULAR DE FACULTADES DE COMPROBACIÓN DE LAS AUTORIDADES FISCALES.	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año I. No. 5. Mayo 2008. p. 265.	V-TASR-VIII-3168.

21.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES, PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DEBE ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE RECLAME LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE SEÑALE COMO IRREGULAR.	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año I. No. 7. Julio 2008. p. 168.	VI-P-2aS-63.
22.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	RECLAMACIÓN DE INDEMNIZACIÓN.- NO ES PROCEDENTE RECONOCER EL DERECHO A OBTENERLA, POR NO EXISTIR LA CAUSA JURÍDICA QUE JUSTIFICÓ EL DAÑO SUFRIDO, BAJO EL CONTEXTO DE QUE SE REVOCÓ TÁCITAMENTE EL ACTO QUE LO PRODUJO.	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año I. No. 7. Julio 2008. p. 195.	VI-TASR-XVI-2.
23.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES. CUANDO SE DEMANDA LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, PARA DETERMINARLA DEBERÁ ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE RECLAME LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE SEÑALA COMO IRREGULAR.	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año I. No. 9. Septiembre 2008. p. 468.	VI-TASS-11.
24.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	COMPETENCIA TERRITORIAL DE LAS SALAS REGIONALES. CUANDO SE RECLAME LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año I. No. 10. Octubre 2008. p. 127.	VI-J-SS-10.
25.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONFORME AL ARTÍCULO 9º DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, RESULTA IMPROCEDENTE Y, EN SU CASO, DEBE SER SOBRESEÍDO, SI LOS DAÑOS Y	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 15. Marzo 2009. p. 472.	VI-TASR-XXV-10.

	PERJUICIOS SON ATRIBUIDOS A FUNCIONARIOS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.		
26.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONFORME AL ARTÍCULO 9º (10º EN LA INICIATIVA DE LEY) DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, RESULTA IMPROCEDENTE Y POR ENDE PROCEDE SU SOBRESEIMIENTO, SI EXISTE UN RÉGIMEN ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL CONFORME A LA LEY DE LA MATERIA QUE RIJA LA ACTUACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 15. Marzo 2009. p. 473.	VI-TASR-XXV-11.
27.- LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.	INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS. EL PREVISTO EN EL SEXTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, ÚNICAMENTE RESULTA PROCEDENTE PARA LIQUIDAR Y/O DETERMINAR EL MONTO ESPECÍFICO DE LA INDEMNIZACIÓN A QUE TIENE DERECHO LA PARTE ACTORA, MAS NO PARA DEDUCIR EN ESA VÍA INCIDENTAL LA ACCIÓN PRINCIPAL, PUES ELLO DEBE HACERSE SÓLO EN EL ESCRITO INICIAL DE DEMANDA.	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 15. Marzo 2009. p. 476.	VI-TASR-XXV-13.
28.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO NO SE ACTUALIZA POR LA POSIBLE IRREGULARIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA REALIZADA POR EL MINISTERIO	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 17. Mayo 2009. p. 421.	VI-TASR-II-10.

	PÚBLICO.		
29.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DISPOSICIONES JURÍDICAS APLICABLES PARA SU TRAMITACIÓN ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 18. Junio 2009. p. 34.	VI-J-SS-29.
30.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEFINITIVA.- NO ES UN REQUISITO DE PROCEDENCIA PARA LA RECLAMACIÓN PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 18. Junio 2009. p. 35.	VI-J-SS-30.
31.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LOS PROVEÍDOS EMITIDOS DURANTE EL TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 18. Junio 2009. p. 36.	VI-J-SS-31.
32.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	RECLAMACIÓN DE INDEMNIZACIÓN Y DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL OBJETIVA Y DIRECTA A CARGO DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, ES INFUNDADA SI EL RECLAMANTE SUSTENTA SU PETICIÓN ÚNICAMENTE EN UNA RECOMENDACIÓN EMITIDA CON MOTIVO DE UNA QUEJA, SIN PROBAR LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR IMPUTABLE AL ESTADO QUE LE CAUSA LA LESIÓN PATRIMONIAL.	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 24. Diciembre 2009. p. 228.	VI-TASR-XXXVII-73.

33.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- AL TRATARSE DE UN RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE NATURALEZA OBJETIVA Y DIRECTA, LA CARGA PROBATORIA LE CORRESPONDE AL RECLAMANTE Y SÓLO POR EXCEPCIÓN AL ESTADO.	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año III. No. 26. Febrero 2010. p. 374.	VI-TASR-XXVII-43.
34.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- LA AUSENCIA DE UNO DE SUS ELEMENTOS IMPIDE QUE SE ACTUALICE (Legislación vigente hasta el 12 de junio de 2009).	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año III. No. 26. Febrero 2010. p. 375.	VI-TASR-XXVII-44.
35.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- LOS HECHOS O ACTOS QUE REALICEN LOS AGENTES PÚBLICOS FUERA DE SUS ATRIBUCIONES COMPETENCIALES, NO SON IMPUTABLES AL ESTADO.	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año III. No. 26. Febrero 2010. p. 376.	VI-TASR-XXVII-45.
36.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A RECLAMAR INDEMNIZACIÓN CONFORME A LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, TRATÁNDOSE DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS MÉDICOS.	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año III. No. 27. Marzo 2010. p. 390.	VI-TASR-XL-22.
37.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PARA QUE NAZCA EL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN RESULTA INDISPENSABLE QUE EL RECLAMANTE DEMUESTRE QUE EXISTIÓ UNA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR DEL ESTADO.	R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año III. No. 27. Marzo 2010. p. 391.	VI-TASR-XL-23.

BIBLIOGRAFÍA.

LIBROS.

ALTAMIRA GINENA, Julio, *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1973.

BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1957.

BODIN, Jean, *Los seis libros de la República*, Barcelona, Orbis, 1983.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías individuales*, 32ª edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE (Coords.), *Algunas cuestiones de técnica legislativa*, México, IJ-UNAM, 2000.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, México, D.F., Editorial Porrúa, 2000.

CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, Ed. La Ley, 2000.

COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid, España, Ed. Civitas, 1997.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo I y II*, Madrid, Ed. Civitas, 1974.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo Y FERNÁNDEZ, Tomás, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, España, Editorial, Civitas, 2002.

GONZALEZ BLANCO, Carlos y ÁLVAREZ MORENO, José Ismael (Coords.), *Amparo* México, D.F., SCJN, Universidad Autónoma de Puebla, 2006.

GONZÁLEZ DEL VALLE, José, *Derecho Eclesiástico Español*, Madrid, España, Universidad de Oviedo, 1997.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 24ª edición, México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1985.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de la obligaciones*, 7ª. Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 1990.

INDALECIO BARRAZA, Javier, *La responsabilidad extracontractual del Estado*, Buenos Aires, Argentina, Editorial La Ley, Junio 2003.

HELLER, Herman. *Teoría del Estado*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

LARENZ, Karl, *Metodología de la ciencia del Derecho*, Barcelona, Ariel, 1980.

MARENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo IV, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1973.

MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración*, Madrid, Civitas, 2002.

NINO, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del derecho*, Buenos Aires, Ed. Astrea, 1987.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Tomo II*, México, D.F., Editorial Porrúa, 1992.

VAZQUEZ ADOLFO, Roberto, *Responsabilidad Aquiliana del Estado y sus Funcionarios*, 2da edición, Buenos Aires, Editorial La Ley. 2001.

VEDEL, George, *DERECHO ADMINISTRATIVO*, Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980.

REVISTAS.

BOTASSI, Carlos, "Responsabilidad del Estado por omisión", *Documentación Administrativa*, Madrid, España, Nos. 269-270, Mayo-Diciembre, 2004.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, "El sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado" *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, D. F., Año 13, No. 156, Julio, 2003.

-----, "Síntesis sobre los Aspectos mas Relevantes de la Propuesta de Incorporación de la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, al Orden Jurídico Mexicano", *La Barra. Revista de la Barra Mexicana*, México, D.F., No. 21, Marzo, 1999.

CANO MELGOZA, Rosa María, "Incorporación de la responsabilidad patrimonial del Estado al Sistema constitucional mexicano", *Investigaciones Jurídicas*, Guanajuato, Gto., México, Segunda Época, Vol. XVII, No. 75, Julio-Diciembre, 2003.

CIENFUEGOS SALGADO, David, "Responsabilidad Estatal y Error Judicial en México", *Lex. Difusión y análisis*, Torreón, Coah., México, 3era. Epoca, Año VI, No. 62, Agosto, 2000.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso*, México, Editorial Limusa, 1999.

FARFÁN OSORNIO, Octario., "La Responsabilidad Patrimonial del Estado", *Nuevo Consultorio Fiscal*, México, D. F., No. 361, Septiembre, 2004.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El juicio político y la responsabilidad patrimonial del Estado en el ordenamiento mexicano" *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, D. F., No. 3, Enero-Junio, 2005.

GAMBA LADINO, Julio César, "Responsabilidad del Estado legislador", *Lex. Difusión y análisis*, Torreón, Coahuila, México, 3era. Época, Año VI, No. 79, Enero, 2002.

INDALECIO BARRAZA, Javier, "La responsabilidad del Estado por omisión", *Conceptos*, Buenos Aires, Argentina, Año 76, No. 3, Septiembre-Octubre/Noviembre-Diciembre, 2001.

FARFÁN OSORNIO, Octario., "La Responsabilidad Patrimonial del Estado", *Nuevo Consultorio Fiscal*, México, D. F., No. 361, Septiembre, 2004.

LEAL WILHELM, Salvador, "La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública por Hecho Ilícito", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Maracaibo, Venezuela, Año XXIX, No. 72, Enero-Diciembre, 1995.

LÓPEZ RAMOS, Neófito, "La responsabilidad extracontractual del Estado mexicano", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, D. F., No. 20, 2005.

LÓPEZ RÍOS, Pedro, "La responsabilidad patrimonial del Estado. Marco conceptual y constitucional" *Investigaciones Jurídicas*, Guanajuato, Gto., México, Vol. XXI, No. 79, Julio-Diciembre, 2005.

MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos, "Responsabilidad patrimonial del Estado en México", *Documentación Administrativa*, Madrid, España, No. 273, Septiembre-Diciembre, 2005.

MIRANDA CARRANZA, Adrian Joaquín, y GÓMEZ VARELA, Claudia Verónica, El carácter objetivo del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en México, *Letras Jurídicas* No. 6, primavera del 2008.

NICOLAU, Noemí Lidia, "Responsabilidad del Estado por el obrar irregular de sus funcionarios", *Revista Latinoamericana de Derecho*, México, D. F., Año IV, Nos. 7-8, Enero-Diciembre, 2007.

ORTIZ-ORTIZ, Rafael, "Introducción a la Teoría de la Responsabilidad del Estado", *Revista Tachirensis de Derecho*, San Cristóbal, Estado Táchira, Venezuela, No. 15, Enero-Diciembre, 2003.

PÉREZ DAYÁN, Alberto, "La responsabilidad patrimonial del Estado", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, D. F., No. 20, 2005.

PERRINO, Pablo Esteban, "La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública por actividad ilícita", *Documentación Administrativa*, Madrid, España, Nos. 269-270, Mayo-Diciembre, 2004.

RAMOS ESPINOSA, Ignacio, "Responsabilidad Patrimonial del Estado", *Justicia Fiscal y Administrativa*, México, D. F., 4a. Época, No. 5, Julio, 2007.

RUEDA HEDUÁN, Iván. "Nuevo Régimen de Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano", *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, México, D. F., Año VII, No. 17.

URIBE BENÍTEZ, Óscar, "La responsabilidad patrimonial del Estado mexicano." *Quórum*, México, D. F., No. 92, Enero-Marzo, 2008.

TRON PETIT, Jean Claude, "Interpretación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, D. F., No. 20, 2005.

OBRAS COLECTIVAS.

REIRIZ, María Graciela, "Responsabilidad del Estado", *Derecho Administrativo, Hoy*, Jornadas presididas por el profesor Dr. Miguel S. Merienhoff, Buenos Aires, Editorial Ciencias de la Administración, 1996.

ROLDAN XOPA, José. "La responsabilidad patrimonial del estado en México: hacia una interpretación constitucional alternativa", *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa 2004, p. 197.

DOCUMENTOS.

Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2004, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de abril de 2008.

Grupo parlamentario del PRI, INICIATIVA PARA MODIFICAR LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO Y ADICIONAR UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, *Diario de Debates*, 22 de abril de 1999.

Grupo parlamentario del PAN, INICIATIVA PARA ADICIONAR UN DUODÉCIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 16, UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113, UNA FRACCIÓN VIII AL ARTÍCULO 116, Y UN SEGUNDO PÁRRAFO A LA BASE QUINTA APARTADO C DEL ARTÍCULO 122, TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ASÍ COMO PARA MODIFICAR LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO DE LA CITADA LEY FUNDAMENTAL, *Diario de debates*, 16 de junio de 1999.

Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados. MINUTA DE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTICULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Diario de Debates, 29 de abril de 2000.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL TÍTULO CUARTO, Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL. *Diario de Debates*, 14 de Junio de 2002.

CAMARA DE SENADRES, Exposición de motivos de la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Diario de Debates, 24 de Septiembre de 2002.

Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, DICTAMEN DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, Diario de Debates, México, D. F., a 9 de Diciembre de 2004.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, QUE PROMUEVE EL SEN. FERNANDO EUTIMIO ORTEGA BERNÉS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI. CAMARA DE ORIGEN: SENADORES EXPOSICION DE MOTIVOS, Diario de Debates de la Cámara de Senadores, México, D.F., 24 de Septiembre de 2002.

Comisiones Unidas de Justicia, y de Estudios Legislativos, Primera, DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, 11 de Diciembre de 2008.

CÁMARA DE SENADORES, Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Diario De Debates de la Cámara de Senadores, México, D.F., a 15 de agosto de 2007.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

CAPITANT, H., *Vocabulario Jurídico*, Buenos Aires., Ed. Depalma, 1996.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L., 1967.

TAMAYO SALMORÁN, Rolando, “Responsabilidad”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo P-Z, Porrúa-IJ-UNAM, México, D.F., 1984.

Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid, España, Editorial Espasa – Calpe, 1970.

PINEDA, Fanny, “Responsabilidad del Estado”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo P-Z. Porrúa-IJ-UNAM. México, D.F., 1984.

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª Edición, Madrid, España, 1992.

NAVA NEGRETE, Alfonso, “Acto Administrativo”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-C, México, D.F., Porrúa-IJ-UNAM, 1984

NOTAS PERIODÍSTICAS.

REDACCIÓN, “Entró en vigor el seguro de Responsabilidad Civil del Ayuntamiento de Morelia”, *Cambio de Michoacán*, Lunes 2 de Agosto de 2010.

CASILLAS MENDOZA, Sayra, “Cerca de concretarse contratación de Póliza de Seguro de responsabilidad Patrimonial” Periódico Cambio de Michoacán, 16 de Agosto de 2010.

TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO EN CONTRA DE LA DECLARATORIA DE INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA DE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS, POR NO SER UN ACTO DE AUTORIDAD. P. XCVII/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VIII, Diciembre de 1998, p. 223.

DAÑO MORAL Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, A QUE REMITE EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGAN A LA AUTORIDAD JUDICIAL A INDIVIDUALIZAR LOS MONTOS DE MANERA OBJETIVA Y RAZONABLE.. 1a. CLV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 440.

ESTADO, DOBLE PERSONALIDAD DEL (VENTA DE CALLES). Segunda Sala, Tesis Aislada, Administrativa, Semanario Judicial de la Federación Quinta Época, t. LXXXIII, enero de 1945, p. 1165.

ESTADO, DOBLE PERSONALIDAD DEL. Segunda Sala, Tesis Aislada, Administrativa, Semanario Judicial de la *Federación*, Quinta Época, t. XCVIII, octubre de 1948, p. 626.

ESTADO, DOBLE PERSONALIDAD DEL. Tercera Sala, Tesis Aislada, Administrativa, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XXXIV, febrero de 1932, p. 1202.

ESTADO, DOBLE PERSONALIDAD DEL. Tercera Sala, Tesis Aislada, Civil, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CXIV, noviembre de 1952, p. 446.

ESTADO, RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL, POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). II.2o.C.65 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VI, Agosto de 1997, p. 722.

ESTADO, RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL, POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS. II.2o.178 C, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. XIII, Marzo de 1994, p. 366.

NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO (Interpretación del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, conforme al texto constitucional). I.4o.C.144 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 1363.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO A QUE ALUDE EL ARTÍCULO 1928 DEL CÓDIGO CIVIL, POR ACTOS DE SUS EMPLEADOS NO FUNCIONARIOS. III.2o.C. C. Seminario Judicial de la Federación, 7ª Época, VOLUMEN 181-186, Sexta Parte, p. 175.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.P./J. 42/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 722.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA. P./J. 43/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 719.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 390 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. P./J. 46/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 720.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 392 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. P./J. 45/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, Enero de 2009, p. 2164.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL SOBRESEIMIENTO DECRETADO EN EL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN RESPECTIVO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y, POR TANTO, ÉSTE DEBE AGOTARSE PREVIO A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE GARANTÍAS. Tesis:XV.5o.6 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, tomo XXX, julio de 2009 p. 2066.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS ENTES PÚBLICOS FEDERALES. CORRESPONDE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CONOCER DE LAS RECLAMACIONES RELATIVAS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 6 DE DICIEMBRE DE 2007). XIII.1o.33 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1811.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO MÉDICO DEFECTUOSO. CORRESPONDE CONOCER DE LA RECLAMACIÓN RELATIVA AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. I.4o.A.512 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, MARZO DE 2003, p. 2104.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO QUE PUEDE SER AMPLIADO POR EL LEGISLADOR ORDINARIO. 1a. LIV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 590.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO EN FAVOR DE LOS PARTICULARES. 1a. LII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, abril de 2009, p. 592.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER UN TOPE MÁXIMO PARA LAS INDEMNIZACIONES POR DAÑO MORAL, VIOLA EL ARTÍCULO 113 SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. 1a. CLIV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 454.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 389, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN CUANTO ÉSTE CONTEMPLA UN SISTEMA

DERESPONSABILIDAD OBJETIVA.. P./J. 44/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 720.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES ILEGAL EL DESECHAMIENTO DE LA RECLAMACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO SUI GÉNERIS PREVISTO EN LA LEY RELATIVA, BAJO EL ARGUMENTO DE QUE DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS PROPIOS DE UNA DEMANDA DE NULIDAD CONVENCIONAL. VI.3o.A.301 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, diciembre de 2008, p. 1811.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 14 DE JUNIO DE 2002, ENTRÓ EN VIGOR EL 1o. DE ENERO DE 2004. 2a. XXXIII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1188.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA FIJACIÓN DE UN TOPE MÁXIMO PARA LOS MONTOS INDEMNIZATORIOS POR DAÑO MORAL, AL OCASIONAR QUE EN CIERTOS CASOS SEAN LOS PARTICULARES QUIENES ASUMAN LOS COSTOS Y RIESGOS DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD ESTATAL, CONTRAVIENE LOS OBJETIVOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y CREA INCENTIVOS CONTRARIOS AL MANTENIMIENTO DE LA ADECUADA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. 1a. CLVI/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 456.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS PROCESOS LEGISLATIVOS QUE CULMINARON CON LA ADICIÓN DE UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ASÍ COMO LA EXPEDICIÓN DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y LA DEROGACIÓN DE DISPOSICIONES VINCULADAS AL TEMA, EVIDENCIAN LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LAS RECLAMACIONES DE INDEMNIZACIÓN EN LA MATERIA MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO REGULADO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Y DE LA IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN FINAL QUE EN ÉL SE DICTE A TRAVÉS DEL JUICIO DE NULIDAD. I.15o.A.91 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1814.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NO PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 24 DE LA LEY RELATIVA, CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN QUE DECRETÓ EL SOBRESEIMIENTO EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO O CUANDO EL MAGISTRADO INSTRUCTOR DESECHA DE PLANO LA SOLICITUD DE RECLAMACIÓN PRESENTADA. 2a./J. 216/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, enero de 2010, p. 312.

SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE. Contradicción de tesis 389/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, T. XXXI, Marzo de 2010, pp 1054.

TESIS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. ESTABLECE DOS CLASES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL CITADO ÓRGANO DESCONCENTRADO, LAS CUALES NO SE EXCLUYEN SINO QUE SE COMPLEMENTAN. V-P-2aS-574//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 74. Febrero 2007. p. 306.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. SUS RECOMENDACIONES NO TIENEN EL CARÁCTER DE ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. VI.3o.16 K, S.J.F. y su Gaceta, Nvena Época, abril de 1999, p. 507.

COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES, PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DEBE ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE RECLAME LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE SEÑALE COMO IRREGULAR. V-P-SS-862//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. Tomo I. No. 73. Enero 2007. p. 532 .

COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES, PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DEBE ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE RECLAME LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE SEÑALE COMO IRREGULAR. V-P-SS-933//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 82. Octubre 2007, p. 165.

COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES, PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DEBE ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE RECLAME LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE SEÑALE COMO IRREGULAR. VI-P-2aS-21 //R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año I. No. 4. Abril 2008. p. 125.

COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES, PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DEBE ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE RECLAME LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE SEÑALE COMO IRREGULAR. VI-P-2aS-63//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año I. No. 7. Julio 2008. p. 168.

COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES. CUANDO SE DEMANDA LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, PARA DETERMINARLA DEBERÁ ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE RECLAME LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE SEÑALA COMO IRREGULAR. VI-TASS-11//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año I. No. 9. Septiembre 2008. p. 468.

COMPETENCIA TERRITORIAL DE LAS SALAS REGIONALES. CUANDO SE RECLAME LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- VI-J-SS-10//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año I. No. 10. Octubre 2008. p. 127.

CONTRATO ADMINISTRATIVO Y CONTRATO CIVIL O MERCANTIL. DIFERENCIAS. Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIV, Octubre de 2001, Página: 1103, Tesis: VI.3o.A.50 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa, p. 176.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS. Novena Época, Instancia: Pleno, semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIII, Abril de 2001, Página: 324, Tesis: P. IX/2001, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa, Civil, p. 194.

DAÑO MORAL. ELEMENTOS QUE EL RECLAMANTE DEBE PROBAR PARA QUE SE CONFIGURE, DE ACUERDO A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. V-TASR-XVIII-3016//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 84. Diciembre 2007. p. 152.

IMPROCEDENCIA DE LA RECLAMACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. V-TASR-XVI-2727//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 76. Abril 2007. p. 463.

INCIDENTE DE INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO. TRATÁNDOSE DE LA RECLAMACIÓN PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 17 Y 18 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DEBE ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE DEMANDA LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, PARA DETERMINAR LA SALA REGIONAL COMPETENTE PARA CONOCER DEL ASUNTO. V-TASS-278//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. Tomo III. No. 73. Enero 2007. p. 1661.

INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS. EL PREVISTO EN EL SEXTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, ÚNICAMENTE RESULTA PROCEDENTE PARA LIQUIDAR Y/O DETERMINAR EL MONTO ESPECÍFICO DE LA INDEMNIZACIÓN A QUE TIENE DERECHO LA PARTE ACTORA, MAS NO PARA DEDUCIR EN ESA VÍA INCIDENTAL LA ACCIÓN PRINCIPAL, PUES ELLO DEBE

HACERSE SÓLO EN EL ESCRITO INICIAL DE DEMANDA. VI-TASR-XXV-13//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 15. Marzo 2009. p. 476.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, RECLAMACIÓN EN TÉRMINOS DE SU ARTÍCULO 18, ES IMPROCEDENTE SI EL ACTOR SUSTENTA EL DAÑO PATRIMONIAL EN UNA RESOLUCIÓN EMITIDA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, CUANDO LO PROCEDENTE ES INTERPONER EL INCIDENTE DE INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. V-TASR-XII-II-2635//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 75. Marzo 2007. p. 468.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CORRESPONDE AL RECLAMANTE ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR EN LA QUE FUNDA SU PRETENSIÓN. V-TASR-XXXVI-2494//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. Tomo IV. No. 73. Enero 2007. p. 2084.

PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A RECLAMAR INDEMNIZACIÓN CONFORME A LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, TRATÁNDOSE DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS MÉDICOS. VI-TASR-XL-22 //R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año III. No. 27. Marzo 2010. p. 390.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONFORME AL ARTÍCULO 9° DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, RESULTA IMPROCEDENTE Y, EN SU CASO, DEBE SER SOBRESEÍDO, SI LOS DAÑOS Y PERJUICIOS SON ATRIBUIDOS A FUNCIONARIOS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. VI-TASR-XXV-10//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 15. Marzo 2009. p. 472.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONFORME AL ARTÍCULO 9° (10° EN LA INICIATIVA DE LEY) DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, RESULTA IMPROCEDENTE Y POR ENDE PROCEDE SU SOBRESEIMIENTO, SI EXISTE UN RÉGIMEN ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL CONFORME A LA LEY DE LA MATERIA QUE RIJA LA ACTUACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. VI-TASR-XXV-11//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 15. Marzo 2009. p. 473.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONFORME AL ARTÍCULO 9° (10° EN LA INICIATIVA DE LEY) DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, RESULTA IMPROCEDENTE Y POR ENDE PROCEDE SU SOBRESEIMIENTO, SI EXISTE UN RÉGIMEN ESPECIAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL CONFORME A LA LEY DE LA MATERIA QUE RIJA LA ACTUACIÓN DE LA AUTORIDAD

ADMINISTRATIVA. VI-TASR-XXV-11//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 15. Marzo 2009. p. 473.

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DISPOSICIONES JURÍDICAS APLICABLES PARA SU TRAMITACIÓN ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. VI-J-SS-29//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 18. Junio 2009. p. 34.

RECLAMACIÓN DE INDEMNIZACIÓN.- ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE ACREDITA LA RELACIÓN CAUSA-EFECTO, ENTRE LA ACTIVIDAD IRREGULAR DEL ESTADO Y EL DAÑO SUFRIDO.- V-TASR-XVI-2650//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 75. Marzo 2007. p. 486.

RECURSO DE RECLAMACIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LOS PROVEÍDOS EMITIDOS DURANTE EL TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. VI-J-SS-31//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 18. Junio 2009. p. 36.

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DEFINITIVA. NO ES UN REQUISITO DE PROCEDENCIA PARA LA RECLAMACIÓN PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- VI-J-SS-30//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 18. Junio 2009. p. 35.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- AL TRATARSE DE UN RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE NATURALEZA OBJETIVA Y DIRECTA, LA CARGA PROBATORIA LE CORRESPONDE AL RECLAMANTE Y SÓLO POR EXCEPCIÓN AL ESTADO.- (Legislación vigente hasta el 12 de junio de 2009). VI-TASR-XXVII-43//R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año III. No. 26. Febrero 2010. p. 374.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ES COMPETENTE PARA CONOCER DE ESTA MATERIA. V-TASR-XXXI-2125//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VI. No. 69. Septiembre 2006. p. 120.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- LA AUSENCIA DE UNO DE SUS ELEMENTOS IMPIDE QUE SE ACTUALICE. VI-TASR-XXVII-44, R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año III. No. 26. Febrero 2010. p. 375.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA NULIDAD DEL ACTO DE AUTORIDAD NO PRESUPONE EL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN. V-TASR-XVIII-3017//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 84. Diciembre 2007. p. 153.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- LOS HECHOS O ACTOS QUE REALICEN LOS AGENTES PÚBLICOS FUERA DE SUS ATRIBUCIONES COMPETENCIALES, NO SON IMPUTABLES AL ESTADO. VI-TASR-XXVII-45 //R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año III. No. 26. Febrero 2010. p. 376.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. RECLAMACIÓN ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PLANTEA EN EL JUICIO A TRAVÉS DEL CUAL EL PARTICULAR IMPUGNÓ EL ACTO QUE SE REPUTA COMO DAÑOSO.- V-P-2aS-503//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VI. No. 69. Septiembre 2006. p. 62.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, POR DAÑOS Y PERJUICIOS, ES DISTINTA A LA INDEMNIZACIÓN POR GASTOS Y PERJUICIOS. V-TASR-XXII-1146//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. No. 44. Agosto 2004. p. 375.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. CONFORME A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, LA LITIS SE CONSTRIÑE EN DETERMINAR SI EXISTE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR EN LA QUE EL RECLAMANTE FUNDA SU PRETENSIÓN.- V-TASR-XXXVI-2495//R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. Tomo IV. No. 73. Enero 2007. p. 2085.