



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS
PÚBLICAS**

**RESPONSABILIDAD RESARCITORIA ANTE EL
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

**TESIS:
PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
DERECHO**

**DIRECTORA:
DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO**

**SUSTENTANTE:
URIEL VERA MORLAN**



Ciudad Universitaria, México, febrero 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Dios por todo lo que me ha dado

*A mis padres por su gran apoyo
incondicional, a quienes admiro y
amo*

*A la Universidad Nacional
Autónoma de México por
permitirme desarrollarme tanto de
forma personal y también de
manera académica a través de
grandes profesores de los cuales
tuve la dicha de conocer*

*A la Dra. Margarita Palomino
Guerrero por apoyarme con la
presente investigación, además de
ser una gran inspiración y una
referencia en el Derecho Fiscal, lo
que me motiva a seguir sus pasos*

*A Víctor Martín Orduña Muñoz, Magistrado
de la Sala Superior del Tribunal Federal de
Justicia Administrativa, que me dió la
oportunidad de colaborar con él en su
función jurisdiccional*

CONTENIDO

Introducción..... I

CAPÍTULO PRIMERO

ACTOS ADMINISTRATIVOS

1.1 Formalidades del acto administrativo..... 1

1.2 Los actos de autoridad..... 11

1.3 Debida fundamentación y motivación..... 15

1.4 Artículo 109, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..... 18

 1.4.1 Ley General de Responsabilidades Administrativas..... 26

 1.4.1.1 Procedimiento para solicitar la indemnización..... 29

1.5 Indemnización por falta grave de conformidad con el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo..... 38

 1.5.1 Concepto de falta grave..... 45

 1.5.2 Tipos de falta grave..... 46

 1.5.2.1 Falta de fundamentación y motivación..... 47

 1.5.2.2 No aplicación de criterio jurisprudencial en materia de legalidad..... 51

 1.5.2.3 Abuso o desvío de poder..... 52

CAPÍTULO SEGUNDO

LA INDEMNIZACIÓN DEL PARTICULAR ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

| | |
|---|----|
| 2.1 La demanda..... | 55 |
| 2.1.1 Instrucción..... | 60 |
| 2.1.2 Pruebas..... | 63 |
| 2.2 Solicitud de indemnización durante el juicio contencioso..... | 72 |
| 2.2.1 Contestación de la demanda sin que se allane la autoridad..... | 74 |
| 2.3 Indemnización por el no cumplimiento de la sentencia por parte de la autoridad..... | 77 |
| 2.4 Criterios del Tribunal Federal de Justicia Administrativa..... | 82 |
| 2.5 Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación..... | 88 |
| 2.6 Postura de la Corte Interamericana de Derechos Humanos | 96 |

CAPÍTULO TERCERO

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR Y SU ACREDITAMIENTO PARA EFECTOS DE LA INDEMNIZACIÓN

| | |
|---|-----|
| 3.1 Causas productoras del daño..... | 99 |
| 3.2 Efectos de la causalidad..... | 107 |
| 3.3 Acción administrativa irregular..... | 113 |
| 3.4 Responsabilidad Patrimonial del Estado y la obligación del reclamante de acreditarla..... | 117 |
| 3.5 Prescripción del derecho a reclamar..... | 125 |
| 3.5.1 Criterios jurisprudenciales que permiten la indemnización por daños ya prescritos..... | 131 |

CAPÍTULO CUARTO

MÉTODO PARA DETERMINAR LA INDEMNIZACIÓN

| | |
|---|-----|
| 4.1 Diferentes métodos en el Derecho Comparado..... | 139 |
| 4.1.1 En la legislación de cada país..... | 146 |
| 4.1.2 Criterios de tribunales de otros países respecto de la indemnización..... | 149 |
| 4.2 La forma de cuantificar el daño conforme a la diversa legislación en México..... | 152 |
| 4.2.1 Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado..... | 154 |
| 4.2.2 Código Civil Federal..... | 156 |
| 4.2.3 Ley Federal del Trabajo..... | 159 |
| 4.3 Criterios para cuantificar el daño por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa..... | 165 |
| 4.4 Criterios de cuantificación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos..... | 172 |
| 4.5 El método para cuantificar la indemnización de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado..... | 174 |
| 4.5.1 La cuantificación para la indemnización relativo a las personas..... | 176 |
| 4.5.2 La cuantificación para la indemnización relativo a las cosas..... | 178 |
| 4.5.3 La cuantificación para la indemnización relativo a los derechos personales.... | 179 |
| | |
| Conclusiones..... | 181 |
| Bibliografía..... | 186 |

INTRODUCCIÓN

Con la presente investigación analizaremos las características más importantes que tiene la Responsabilidad resarcitoria por parte del Estado y para ser específicos en el ámbito federal. Ya que, de acuerdo con nuestro sistema jurídico, esta responsabilidad, se regula en las leyes encargadas de regular las indemnizaciones, con la salvedad de que en estos casos se plantean diversas hipótesis de procedencia, así como valoración y cuantificación del daño.

Por otro lado, resulta relevante conocer realmente su naturaleza jurídica y la forma de aplicación de la ley que regula esta materia, ya que en gran medida ésta, tiene estrecha vinculación con los fines del Estado, es decir el bien común.

Así, también nos referiremos al gasto público, toda vez que con base en los artículos 1 y 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se debe establecer, una partida específica para cubrir este tipo de responsabilidades.

En otras palabras, de acuerdo con las disposiciones jurídicas antes mencionadas, la responsabilidad del Estado es objetiva y directa por los daños que se generen por el actuar irregular de la autoridad, por tanto, esta partida de recursos debe formar parte de las previsiones de gasto público.

Y precisamente al tener una vinculación con las finanzas públicas, resulta relevante el entender las hipótesis de procedencia, así como también los métodos de cuantificación que se tengan al respecto, ya que si el Estado llegará a ser condenado a indemnizar al particular por los daños que se establezcan en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se deberá tomar dinero de la partida destinada para ello.

De igual forma se analizó la regulación de otros países respecto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, a fin de hacer una reflexión y en su caso aportar ideas novedosas. Por tanto, conocer y utilizar diversas formas de regulación y cuantificación debe ser una opción a considerar por el legislador para en su caso incorporar experiencias de éxito de otros países.

En esa misma tesitura, hicimos un estudio de las demás leyes que conforman nuestro sistema jurídico, y que precisamente tienen que ver con las indemnizaciones, agregando criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa e incluso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en materia de cuantificación, tratando de evitar que se afecten las finanzas del Estado.

CAPÍTULO PRIMERO

*La única cosa que no se rige
por la regla de la mayoría es la
conciencia de uno.*

Harper Lee¹

Sumario: 1.1 Formalidades del acto administrativo. 1.2 Los actos de autoridad. 1.3 Debida fundamentación y motivación. 1.4 Artículo 109, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1.4.1 Ley General de Responsabilidades Administrativas 1.4.1.1 Procedimiento para solicitar la indemnización 1.5 Indemnización por falta grave de conformidad con el artículo 6 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo 1.5.1 Concepto de falta grave 1.5.2 Tipos de falta grave 1.5.2.1 Falta de fundamentación y motivación 1.5.2.2 No aplicación de criterio jurisprudencial en materia de legalidad 1.5.2.3 Abuso o desvío de poder

1.1 Formalidades del acto administrativo

Antes de empezar a explicar las formalidades de los actos administrativos, es necesario explicar las diferencias y similitudes que tienen los actos administrativos con los actos de autoridad, toda vez que al respecto se suele cometer el error de creer que son sinónimos cuando no es así.

Para tener una mejor visión de lo antes mencionado debemos recurrir a la teoría general del estado, en la cual debido al objeto de estudio que realiza, se apoya de la aplicación de otras ciencias, por ejemplo, ciencias sociales, económicas, políticas, jurídicas, etcétera; convirtiéndola en una materia interdisciplinaria. Debido a la enorme diversidad de aristas de la teoría antes mencionada, sólo atenderemos a las cuestiones más básicas de su conformación y funcionamiento, para ello tomaremos en cuenta lo que nos menciona el gran jurista Jorge Fernández Ruiz, sobre dicha entidad pública que se compone de los siguientes elementos:

- El pueblo
- Territorio
- Gobierno

¹ Lee Harper, *Matar un ruiseñor*, 1a ed., Bruguera, Barcelona, 1983, p. 116.

- Orden jurídico
- Finalidad²

Dichos elementos son los esenciales con lo que debe contar un Estado Moderno. Por otro lado, es a partir del tercer elemento en donde se puede advertir la forma en que la entidad pública puede manifestar su voluntad; máxime, que en nuestro sistema jurídico mexicano derivado de una ficción jurídica dada por el propio derecho, al Estado se le reconoce personalidad y patrimonio propio. Además, no pasa inadvertido lo siguiente, si bien cuenta con una capacidad, consecuentemente, sus actos van a para producir efectos jurídicos al igual que las personas de derecho privado, aunque su manera de realizarlos se llevan a cabo de diferente manera por las siguientes características: *i)* la voluntad es de manera unilateral—salvo excepciones—, es decir, no necesita de otra voluntad para que produzcan sus efectos sus actos válidamente y *ii)* si bien el Estado Mexicano tiene personalidad jurídica propia, éste no la ejerce directamente ya que debido a su composición abstracta e incorpórea necesita de órganos que sirvan como conductos para poder realizar su función y voluntad.

La estructura del Estado Mexicano se encuentra sustentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ser más específicos, en su artículo 41 que establece lo siguiente.

art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

En otras palabras, se entiende que para el ejercicio de su voluntad el Estado va a ejercer por medio de los Poderes de la Unión, es decir, de los tres grandes Poderes en nuestro país que son el Poder Judicial, Poder Legislativo y por último el Poder Ejecutivo.

² Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 8a ed., Porrúa, 2018, p. 8.

Con base en lo anterior, se puede concluir que los actos que emanen de los órganos antes mencionados son actos de autoridad, ya que lo hacen conforme la delegación de facultades que tienen—prevista en la norma fundamental— del poder público. Dichos actos de autoridad tienen características muy particulares pero que abordaremos más adelante. En lo concerniente a los actos administrativos basta mencionar, *grosso modo*, que son una especie de los actos de autoridad, toda vez que sólo un poder puede llegar a emitirlos formalmente; nos referimos al Poder Ejecutivo que se encuentra regulado por los artículos 89, 90 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ende, los demás poderes no pueden llegar a dictar ese tipo de actos.

Para poder entender al acto administrativo cabalmente, es necesario dar una definición y precisar las características que lo distinguen de los demás actos, para ello tomaremos la definición que nos brinda el autor Fauzi Hamdan:

El acto administrativo se puede definir como la declaración unilateral de la administración pública, centralizada y descentraliza, mediante el cual, en aplicación y ejecución de las leyes administrativas, se crean situaciones jurídicas concretas e individuales, o bien actos administrativos generales con destinatario indeterminado, pero determinable, así como actos materiales que en sí mismos no producen efectos jurídicos, pero pueden ser antecedente o condicionante de actos administrativos con efectos jurídicos.³

Coincidimos con el autor respecto de la definición porque en ella nos brinda los elementos muy característicos del acto administrativo, por ejemplo, se puede advertir que son declaraciones unilaterales—como ya habíamos mencionado—lo que en otras palabras significa que necesita de una sola voluntad, por ende, no necesita de otra para que dicho acto surta sus efectos jurídicos válidamente, además cabe resaltar los otros elementos: *a)* los actos administrativos tienen como finalidad la ejecución y aplicación de las leyes, las cuales son producto del Poder Legislativo, *b)* dada la naturaleza del mismo acto, éste puede crear, modificar y extinguir situaciones jurídicas de los gobernados, ya que tienen el carácter de ser coercitivos e imperativos y *c)*

³ Hamdan Amad, Fauzi, *Derecho Administrativo*, 1a ed., Tirant lo Blanch, 2021, p. 145.
<https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/show/9788413970738#ulNotainformativaTitle>

consecuentemente, en caso de que dicho acto dictado y ejecutado por la autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones, llegará a perjudicar a un gobernado determinable o bien a varias personas indeterminadas, éstas podrían acudir al Poder Judicial—o bien a los tribunales administrativos— para que los actos de la administración pública, centralizada o descentralizada, sean declarados nulos y así dejar de producir efectos jurídicos que les causan un perjuicio en su esfera jurídica.

Por otro lado, y para entrar en materia, debemos mencionar que no basta que la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades exprese su voluntad a través del acto administrativo para que éste tenga efectos jurídicos plenamente, sino que tiene otros elementos adicionales para que validez y existencia, para ello tomaremos las consideraciones que hace Fauzi Hamdan:

Lo elementos de existencia y validez del acto administrativo son los siguientes: Elementos subjetivo, objetivo, objeto, causa o motivo, forma y fin.

- A. **Elemento subjetivo:** La existencia legal del órgano y, desde luego, que el titular de ese órgano u organismo, es decir, el servidor público, sea legítimo y no de facto o usurpador. Cómo ya se señaló, solamente es legítimo aquel que accede al cargo conforme a Derecho.
- B. **Elemento objetivo :** La competencia, la cual debe ser precisa, inequívoca, inescrutablemente precisa, que no quepa la menor duda de la vinculación de la ley que dota de competencia al órgano y por ende a su titular.
- C. **Objeto:** El objeto es el efecto práctico que se pretende con él, por ejemplo, la licencia de construcción, el permiso para operar un banco, etc. Tiene que ser lícito, determinado, viable o idóneo *de facto y de iure*, y estar previsto expresamente en la ley. Es el único elemento del acto administrativo susceptible de contener discrecionalidad en cuanto a su oportunidad y conveniencia o por razones técnicas.
- D. **Causa o motivo:** Es la debida correlación entre el acto administrativo y el supuesto hipotético de la norma general. En suma, es la realización en un caso particular de la hipótesis normativa. La propia Constitución establece que cualquier acto de autoridad debe estar fundado y motivado (artículos 14 y 16 constitucionales). En el derecho administrativo es fundamental y esencial cumplir con el principio de legalidad, estableciendo todas las razones y consideraciones que dan origen al acto administrativo.
- E. **Forma:** El acto administrativo debe hacerse por escrito y no puede expresarse de otra manera para que pueda producir efectos. La Constitución exige en su artículo 16 que el acto de autoridad sea por escrito. Al decirse que la forma debe hacerse por escrito, incluye los

signos, dibujos, señales, etcétera. El concepto de forma comprende las formalidades del procedimiento, que son todos los actos administrativos preliminares o provisionales sucesivos y concatenados el uno respecto del otro que deben satisfacerse para que nazca a la vida jurídica el acto administrativo definitivo. Dichos actos conforman lo que se llama el procedimiento administrativo regulado por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

- F. **El fin:** Es el elemento más importante; los anteriores son la parte formal que debe revestir el acto administrativo, el cual se concreta legítimamente logrando el fin de la ley. En efecto, el acto administrativo debe ser emitido en función del fin de la ley, incluso a pesar de ciertos obstáculos de carácter técnico que puedan representar los demás elementos del acto. No debe confundirse el fin con el objeto de la ley. El primero es el propósito teleológico que la ley se propone alcanzar, en tanto que el segundo es el contenido de la ley.⁴

En otras palabras, para que el acto administrativo sea válido debe atender a los elementos antes precisados, aunque cabe mencionar que desde la perspectiva doctrinal pueden existir más, pero los más necesarios desde nuestro punto de vista son los siguientes:

- I. Elemento subjetivo: Al igual que cualquier acto jurídico debe contener un aspecto personal, es decir, de los sujetos que intervienen en él. En esta materia para que exista el acto administrativo se necesita una voluntad, por ende, es unilateral y con esta sola se producen efectos jurídicos sobre otra persona o grupo de éstas, con esto no me refiero que cualquier órgano de la administración pública pueda hacerlo al libre arbitrio, ya que se debe de considerar la competencia —territorial, grado y materia— de la autoridad que esté creando dicho acto. Además, puede existir casos especiales en los cuales, por ausencia de algunos órganos adscritos a otros, llegan a sustituirlos en sus funciones para así evitar de dejar de prestar el servicio público; respecto de esto último no es ilegal, toda vez que si la ley lo permite y los faculta para ello sin ningún problema pueden llevarlo a cabo, aunque también se debe de cumplir minuciosamente con los requisitos previstos en la norma jurídica para dicho efecto.

⁴ *Ibidem*, p. 151.

II. Objeto: Este elemento responde a la pregunta ¿qué pretende la autoridad con su acto? En otras palabras, significa entender la voluntad que externa el órgano de la administración pública.

III. Motivos: Se refieren a los antecedentes jurídicos o bien de hecho que son considerados por la autoridad y por ello decide emitir su acto, pueden ser de oficio o a petición de algún particular.

IV. Forma: Es una exigencia constitucional para cualquier autoridad de los tres ámbitos de gobierno que desee externar su voluntad, deberá hacerlo de manera escrita, tal y como lo prevé el artículo 16, primer párrafo de la Carta Magna.

Cabe destacar lo siguiente, además de la formalidad (que sea de forma escrita) se menciona la fundamentación y motivación, es decir, la forma para que la autoridad externe su voluntad tiene que ser de manera escrita y no de otra forma; consecuentemente, al escrito que se realice por parte del órgano de la administración pública, debe de cumplir con la fundamentación que se refiere a la aplicación de los artículos de cualquier ley y a la motivación que se entiende como las causas por la cual se les aplica dichas normas.

Finalmente, en caso de que algún acto administrativo no llegará a cumplir con los elementos básicos o esenciales, tiene como efecto jurídico su nulidad, mientras que, por otro lado, el acto que llegará a cumplir con los requisitos elementales, pero no con los demás será anulable. Así como prevé en los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

| Actos susceptibles de nulidad | Actos susceptibles de anulabilidad |
|---|---|
| <p>De acuerdo con el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, será nulo el acto que carezca de los requisitos previstos por el artículo 3, fracciones I a X de la Ley en comento.</p> <p>Los cuales se pueden sintetizar de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La competencia del órgano administrativo, mencionando su nombre. - El objeto del acto administrativo, es decir, la pretensión de la autoridad que lo emite. - Su finalidad es de interés público. - La forma (que sea por escrito) y con la firma autógrafa del servidor público que la suscribe, salvo en los casos de excepción. - Debe estar fundado y motivado. <p>En caso de que el acto administrativo no satisfaga con estos elementos necesarios, el particular afectado en su esfera jurídica por los efectos jurídicos del acto administrativo deberá acudir con el superior jerárquico o en su caso con la misma autoridad que lo emitió para solicitar la nulificación del mismo.</p> <p>En consecuencia, al decretarse la nulidad se tendrán tres grandes consecuencias jurídica, a saber: <i>i)</i> los particulares no tendrán obligación de cumplir el acto, <i>ii)</i> no se presumirá ejecutable y <i>iii)</i> se retrotraerán sus efectos que se hayan producido.</p> <p>Si por alguna circunstancia no pudieran retrotraerse sus efectos jurídicos, dará lugar a fincar una responsabilidad al servidor público que participó en la emisión del acto.</p> | <p>Por otro lado, los actos que carezcan de las formalidades exigidas por las fracciones XII a XVI del artículo 3 de la multicitada Ley, los cuales se resumen de este modo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se debe señalar el lugar y fecha de emisión del acto. - Mencionar la oficina y el expediente respectivo, tratándose de actos que deban notificarse. - Hacer referencia de los medios ordinarios de impugnación. <p>En este caso de acuerdo con el artículo 7 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de igual manera se tendrá que acudir con el superior jerárquico o con la misma autoridad que lo emitió para solicitar la anulabilidad del acto; sin embargo, los efectos jurídicos al decretarse ésta son distintos a la nulificación, por la siguiente razón.</p> <p>A pesar de que se decrete la anulabilidad, los actos administrativos se consideran válidos, ejecutables y obligatorios para los servidores públicos y los particulares. En consecuencia, no dará lugar a retrotraer sus efectos jurídicos.</p> |

Al conocer las diferentes consecuencias jurídicas de los actos administrativos susceptibles de nulificar y aquellos que son anulables por no cumplir con los requisitos establecidos en las fracciones correspondientes del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativa, así como también la autoridad encargada para ello.

Cabe hacer la pertinente aclaración en el sentido de afirmar que las autoridades administrativas —en específico los superiores jerárquicos o en caso las que hayan emitido el acto administrativo— no son las únicas que pueden nulificar o anular las resoluciones administrativas, ya que de igual manera los órganos jurisdiccionales tienen la facultad para ello, sin embargo lo hacen de otro modo y en diferente momento.

Al solicitar directamente al órgano administrativo que nulifique o anule alguna resolución administrativa por no cumplir con los requisitos formales que se prevén en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, nos encontramos en el momento procesal denominado derecho procedimental que se caracteriza por no existir controversia alguna, sino que simplemente consiste en una solicitud planteada ante la autoridad competente, a fin de que ésta resuelva lo conducente ya sea autorizando, confirmando o negando la petición del particular.

En caso de que el órgano administrativo resuelva de manera contraria a los intereses jurídicos del particular, éste último tiene el derecho de recurrir la resolución administrativa de acuerdo con el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ante un órgano jurisdiccional (en este caso el Tribunal Federal de Justicia Administrativa) quien se encargará de analizar los conceptos de impugnación y en caso de haber confirmado la ilegalidad del acto decretará la nulidad del mismo.

Para entender de mejor manera el tema de la nulidad decretada por un órgano jurisdiccional, es necesario atender a la siguiente jurisprudencia NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS. SENTIDO AMPLIO DEL CONCEPTO Y EFECTOS DE LA

DECRETADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL⁵, la cual nos señala que previo a la declaración de la nulidad del acto administrativo y las demás sanciones múltiples que surjan a consecuencia de haberse emitido sin cumplir con los requisitos formales, es necesario atender a la etapas de control judicial.

Las cuales consisten en cuatro y consisten en lo siguiente: *I)* se hará la determinación de una causal de ilegalidad prevista por el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, *II)* también habrá una declaración de invalidez del acto administrativo de acuerdo con el artículo 52 de la Ley antes mencionada, *III)* se precisarán las omisiones de la resolución administrativa recurrida y *IV)* en las sentencias que se emitan se precisarán las formas de cumplimiento de éstas de conformidad con el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En resumen, los órganos administrativos y los jurisdiccionales facultados para ello, podrán nulificar o anular las resoluciones administrativas que carezcan de las exigencias formales previstas en la ley. Con la diferencia específica que su actuar de ambos órganos será en momentos procesales distintos y con leyes adjetivas diferentes, toda vez que por un lado las autoridades administrativas fundarán y motivarán su actuar de acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, por otro lado, el órgano jurisdiccional lo hará con base en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ahora por lo que respecta a los vicios que pudieran contener los actos administrativos hay diferentes consecuencias jurídicas para cada uno; en el primer supuesto, en que el acto emitido por una autoridad administrativa no se apegue a lo previsto en las normas jurídicas que regulan su actuar, será nulificado y no sólo eso, sino que además el tribunal administrativo obligará a la autoridad competente para que emita otro acto tomando en cuenta las consideraciones fijadas en la sentencia, verbigracia, cuando un contribuyente solicita al fisco—autoridad administrativa—

⁵ Tesis I.4o.A. J/4, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. IV, octubre de 2019, p. 3350.

una devolución de algún ejercicio fiscal específico y ésta emite un acto en el cual niega la solicitud, toda vez que según la autoridad fiscal alega que se ha pasado el término para solicitar dicha devolución sobre ese ejercicio fiscal; en este caso, y en el supuesto de que el particular esté en tiempo para realizar dicha solicitud, el tribunal administrativo al advertir que efectivamente cuenta con dicho derecho, decretará en la sentencia la nulidad del acto que niega la solicitud y por otro lado, a ordenarle a la autoridad que emita un nuevo acto respecto de esa petición de devolución.

En el segundo supuesto, se refiere a los actos o resoluciones administrativas que contienen vicios de diferente índole, por ende, la nulidad será de otra manera y que además serán precisadas por un órgano jurisdiccional; en este caso en particular el tribunal no requiere a la autoridad para que emita un nuevo acto, sino que por el contrario queda a la discrecionalidad de ésta en caso de querer emitir un nuevo acto dentro del plazo que establece la ley, cuatro meses, por esta razón el efecto de la nulidad es diferente, verbigracia, es muy común que ocurra en las visitas domiciliarias, ya que en el supuesto de que llegaran a existir ilegalidades procedimentales, como puede ser, por ejemplo, la orden no sea minuciosa respecto de su objeto, es decir, no precisa que documentos se deben exhibir o que va a realizar la autoridad, entonces el particular puede acudir ante un órgano jurisdiccional con la finalidad de nulificar los actos que se hayan realizado, alegando que no existe seguridad jurídica; máxime, tomando en consideración que las visitas domiciliarias se deben apegar a lo que regula el derecho penal respecto de las órdenes de cateo, toda vez que tienen la misma naturaleza.

El tribunal advirtiendo que al particular le asiste la razón, procederá a decretar la nulidad del acto que en este ejemplo sería la orden de visita y sus actuaciones que se hagan en ésta, produciendo como efecto de la nulidad, la retroactividad de sus efectos hasta antes de ser emitida, por esta razón quedan a salvo sus facultades de la autoridad por si en dado caso llegará a volver a realizar una visita corrigiendo los errores, a diferencia de la anterior nulidad aquí el fisco cuenta con la facultad discrecionalidad, por ende, depende de éste si decide o no realizar nuevamente dicho acto.

Por último, tenemos la tercera hipótesis que se refiere a la nulidad lisa y llana, aunque en la doctrina se le denomina como nulidad absoluta porque precisamente son actos que no son subsanables y no quedan sujetos a la facultad de la discrecionalidad de la autoridad para en su caso volver a emitirlos, por ende, a diferencia de los dos anteriores, aquí el órgano jurisdiccional no requiere a la autoridad para que emita un nuevo acto ni le da la posibilidad a la autoridad para que dentro de plazo de cuatro meses, ésta pueda emitir un nuevo acto discrecionalmente; en consecuencia al decretarse en una sentencia la nulidad lisa y llana, la autoridad no puede molestar al particular nuevamente respecto del acto de autoridad en controversia, verbigracia, puede suceder en materia fiscal, cuando el fisco le determine algún particular un crédito fiscal por cierta cantidad, pero en la especie se pueda advertir que dicho particular no haya realizado el hecho imponible que establece la ley algún impuesto, por ende, ese crédito que se le está financiando es ilegal.

Al conocer del asunto en concreto un tribunal y advierta que efectivamente los conceptos de impugnación del particular son fundados, toda vez que no realizó el hecho imponible que establece dicha ley, decretará la nulidad del acto —la determinación de crédito— y con esto el particular no podrá ser molestado nuevamente.

1.2 Los actos de autoridad

Si bien en el anterior punto se hizo una breve referencia de los actos de autoridad, es necesario entender la naturaleza jurídica de las autoridades para después comprender los actos que lleguen o llegarán a ejecutar. Para esto hay que recordar que en el territorio nacional coexisten diferentes personas morales públicas que se les denomina estados, éstas surgen derivado de la ficción jurídica que crea el derecho. Las personas morales públicas reconocidas en nuestro sistema jurídico mexicano son las siguientes:

1. La Federación
2. Cada Entidad Federativa que forma parte de nuestro territorio nacional

3. Los municipios

Cada una de estas personas al igual que ocurre con las personas morales reguladas por el derecho común, tienen personalidad jurídica, patrimonio, domicilio, etcétera. Al contar con características similares a las personas físicas y morales de derecho común, pueden realizar actos que son imputables a ellas, pero la diferencia consiste en lo siguiente: *i)* cada persona moral tiene órganos específicos para la realización de sus funciones y objetivos, en el caso de la Federación y las Entidades Federativas, son en total 32, tienen con los mismos órganos que se dividen en Poder Judicial, Poder Legislativo y Poder Ejecutivo; mientras que los municipios cuentan con un solo órgano, Poder Ejecutivo, dicho lo anterior se debe hacer la precisión en este momento que los órganos no tienen personalidad jurídica, sino que son a través de ellos que el Estado— Federación, Entidades Federativas y los municipios— van a realizar su voluntad en calidad de gobernantes; y *ii)* Los órganos tienen titulares que son esas personas físicas denominadas servidores públicos, encargados de ejecutar la manifestación del Estado, por ende, no cualquier persona física puede ejecutar la voluntad del órgano perteneciente a la persona moral pública.

Por otro lado, hay que considerar las posturas que se tienen respecto del carácter de autoridad porque en los últimos años han ido cambiado algunos criterios del mismo, por ejemplo, antes eran solamente consideradas como autoridades todas aquellas que incorporadas a los Poderes constituidos antes mencionados, pero debido a la evolución surgieron los organismos autónomos constitucionales que para otras materias tienen efectos de autoridad sin pertenecer a uno de los tres órganos — ejecutivo, judicial y legislativo—, por eso se debe atender a lo más básico de cualquier objeto de estudio, es decir, por tratar de dar una definición y de ese punto iremos haciendo precisiones.

No existe un criterio o definición unívoca en el cual se comprenda todas las características de lo que se debe entender por autoridad, pero la nota sobresaliente y de la cual la mayoría de los doctrinarios coinciden, radica en que si bien Estados Unidos Mexicanos— nombre jurídico del Estado Mexicano— tiene facultades establecidas en la propia Carta Magna, quien ejerce o lleva a cabo dichas facultades son sus órganos —poderes federales—, los cuales están dotados de

poder público. Luego entonces observamos que el común denominador de los poderes es el poder público, independientemente de su función específica. En conclusión, para ser considerado como autoridad se debe de contar con un poder público; por otro lado, y para no quedarnos en esta generalidad de la nota peculiar de la autoridad antes mencionada, es necesario entender a la pregunta, qué es el poder estatal y con esto podremos discernir con mayor claridad quiénes sí son considerados autoridades.

El poder público es “podemos explicar al poder estatal o público, como la capacidad del Estado para imponer su voluntad, con, sin y aún contra la voluntad concurrente de sus destinatarios, o sea de la población estatal, para lograr sus fines y objetivos, lo que significa que cuando se da la oposición del destinatario del poder, se habrá de vencer, de ser necesario, mediante el empleo de la fuerza, elemento subyacente en el cimiento de la eficacia del poder público.”⁶

Dicho de otro modo, son consideradas como autoridades —sin importa a que órganos del Estado pertenezcan—aquellas dotadas del *ius imperio* por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias de carácter federal, es decir, el Estado tiene la facultad coercitiva de obligar a los particulares al cumplimiento de sus actos por la fuerza y aún en contra de su propia voluntad. En suma, independientemente de las demás características que se puedan sumar cuando se pretenda describir o dar una definición de lo que se entiende por autoridad, es indispensable mencionar la facultad antes referida.

Con el paso del tiempo, en otras materias se ha ido investigando más respecto de lo que hemos venido mencionando, por ejemplo, en materia de derechos humanos surgió hace unos años un nuevo paradigma que consiste en la amplitud de otras personas que formalmente no son autoridad porque no pertenecen a un Poder del Estado, pero que sus actos son considerados equiparables a los de una autoridad.

⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *op cit.*, p. 50.

Esto surge derivado de algunas hipótesis que se enuncian en unas leyes, por ende, se entiende que las facultades que originariamente son la autoridad son delegadas a un particular, éste en caso de emitir un acto hacia otro particular causándole un perjuicio en su esfera jurídica, toda vez que violó alguno de sus derechos humanos podría ser objeto de analizarse en un juicio de amparo que se promueva ante el Poder Judicial Federal.

Al respecto existen algunos pronunciamientos por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con este tema; dentro de los cuales destacamos dos que nos parecen ilustrativos, el primero tiene el rubro NOTARIOS PÚBLICOS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SE LES RECLAMEN ACTOS DERIVADOS DE LA TRAMITACIÓN DE SUCESIONES EXTRAJUDICIALES⁷, el cual se refiere a la improcedencia del juicio de amparo cuando se trate de señalar como autoridad responsable a los notarios públicos, con el argumento de que éstos no ejercen de manera formal ni material actos unilaterales que creen, modifiquen, extingan o transmitan derechos y obligaciones, toda vez que su función es dotar de fe pública a determinadas situaciones. Lo anterior con fundamento en los artículos 1 y 5, fracción II, segundo párrafo de la Ley de Amparo.

El segundo criterio con el rubro UNIVERSIDADES PRIVADAS. CUANDO REALIZAN ACTOS RELACIONADOS CON LA INSCRIPCIÓN O INGRESO, EVALUACIÓN, PERMANENCIA O DISCIPLINA DE SUS ALUMNOS, NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO⁸, señala que los actos relacionados con la inscripción o ingreso, evaluación, permanencia o disciplina de sus alumnos de acuerdo con su normatividad interna, no son considerados actos de autoridad en contraste con lo que se prevé en el artículo 5, fracción II, segundo párrafo de la Ley de Amparo.

⁷ Tesis 1a./J. 41/2019, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, agosto de 2019, p. 1144.

⁸ Tesis 2a./J. 65/2018, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, julio de 2018, p. 647.

Ya que la relación que surge entre la universidad particular con sus educandos es de carácter coordinado y no de supra-subordinación derivado de un contrato, por lo que ésta tiene la facultad de tomar medidas disciplinarias correspondiente según corresponda el caso, sin que esto se traduzca como un acto administrativo formalmente a efecto de la Ley de Amparo. Por lo que desde nuestra perspectiva consideramos que ambos criterios son correctos, toda vez que en ambos casos no hay las cualidades propias de una resolución administrativa en el sentido formal.

1.3 Debida fundamentación y motivación

De acuerdo a lo que hemos venido analizando respecto de los actos de autoridad, primero en su modalidad como género, es decir, del cualquier acto emanado por alguno de los tres órganos del Estado y como especie que se refiere a los actos administrativos que son emanados formalmente por el Poder Ejecutivo y sus demás órganos pertenecientes a éste. Además, al estudiarlas se pudieron advertir las diferencias y similitudes, respecto de éstas últimas se precisó que, de manera imperativa por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen requisitos necesarios para que el acto de cualquiera autoridad, por ende, también los actos administrativos cumplan con el principio de legalidad previsto en dicha norma fundamental.

Consecuentemente, en caso de cumplir con lo previsto en dicho artículo el acto sería ilegal, lo cual podría ser anulado de manera ordinaria a través de un proceso ordinario regulado por leyes secundarias— ya se de carácter federal o local—y en caso de que el acto no sea nulificado, provocando una violación a algún derecho humano de un gobernado o de varios, éstos podrían acudir al juicio de garantías agotando los recursos ordinarios.

Por eso es muy importante que entendamos lo que es la debida fundamentación y motivación, ya que no sólo basta que la autoridad emita un acto de manera escrita citando artículos que no tienen relación con los hechos hipotéticos que se encuentran descritos en la ley porque de igual

manera sería ilegal el actuar por parte de algún ente público. De acuerdo con Pablo Hernández-Romo la fundamentación y motivación radica en los siguientes aspectos.

Por fundar se entiende apoyar algo con motivos y razones eficaces o con discursos. Esto es, se entiende el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad, así como demostrar su competencia. Por motivar se entiende dar o explicar la razón o motivo que se ha tenido para hacer algo. Esto se refiere, a expresar las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que se basa se encuentran acreditados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar.⁹

Resumiendo, para que cualquier acto de autoridad sea legal debe de contener una debida fundamentación y motivación, respecto de la primera es entendida como los preceptos legales que invoca un órgano del Estado, toda vez que la norma al describir hipótesis normativas— conductas abstractas— pueden ser actualizadas por cualquier persona en el plano de la realidad social, por ende, existirán consecuencias jurídicas para aquellos que se adecuen con el supuesto normativo; por otro lado, existirá otro sujeto encargado de aplicar las consecuencias que se generaron por dicha actualización de la norma, por ejemplo, es el caso de los impuestos cuando el hecho generador que en otras palabras se refiere a la conducta en el plano de realidad social, ésta se adecue con el hecho imponible, descripción normativa, previsto en una norma tributaria, provocando una consecuencia jurídica que en la especie se traduce la de pagar el impuesto correspondiente y que será exigido por aquella autoridad competente.

Respecto de lo que es la motivación, a ésta debemos de entenderla como las razones por la cual la autoridad confirma que los actos realizados por el particular o los hechos fácticos encuadran en la descripción normativa, por ende, actualizan las consecuencias jurídicas previstas en la ley.

⁹ Hernández-Romo Valencia, Pablo, *Derecho Constitucional Penal Mexicano*, 1a ed., Tirant lo Blanch, 2020, p.126 y ss.
<https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/show/9788413550718#ulNotainformativaTitle>

Por último, cabe destacar el criterio SENTENCIA FISCAL INFUNDADA. LO ES AQUELLA EN LA QUE LA SALA FISCAL OMITE CITAR EL PRECEPTO LEGAL CON BASE EN EL CUAL CONSIDERÓ QUE LA FUNDAMENTACIÓN DE LA ORDEN DE VERIFICACIÓN DE VEHÍCULO DE PROCEDENCIA EXTRANJERA RESULTABA INSUFICIENTE, RESPECTO DE LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD PARA DESIGNAR MÚLTIPLES VISITADORES PARA QUE ACTUARAN CONJUNTA O SEPARADAMENTE¹⁰, en el cual se aborda el tema de la debida fundamentación y motivación de las resoluciones administrativas o fiscales.

Por una parte, se señala el deber jurídico que tienen las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de citar correctamente los preceptos legales que le sirvieron de base para resolver el caso en concreto, en su sentencia y por otra, la exigencia que tienen todas las autoridades del país de fundar y motivar su actuar de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El caso que aborda este criterio versa sobre una resolución administrativa, en la cual se ordena la verificación de los vehículos de procedencia extranjera, pero ésta carece del fundamento jurídico por medio del cual el administrador local tiene la facultad de designar varios verificadores de manera conjunta o separa. En consecuencia, el acto administrativo es ilegal al no cumplir de manera satisfactoria las exigencias previstas en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación.

En conclusión, debemos reconocer que coincidimos con este criterio, ya que es una exigencia constitucional y legal que las autoridades administrativas o fiscales deban de plasmar de manera minuciosa aquellas disposiciones jurídicas que regulan su actuar, evitando así caer en arbitrariedades y no permitir que se deje en estado de indefensión a los particulares.

¹⁰ Tesis VIII.3o. J/18, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, julio de 2006, p. 1071.

1.4 Artículo 109, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De acuerdo con lo que se establece en el artículo 109, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 109.- Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

(...)

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

El artículo en mención de la Carta Magna establece las bases para regular, a través de leyes secundarias, una institución que en los últimos años ha tenido una gran trascendencia jurídica en nuestro país, por las razones que en este punto abordaremos. Por lo que de manera lógica es necesario empezar por los antecedentes y posteriormente, dar una definición del objeto de estudio para que hagamos las precisiones de manera correcta en relación con las demás instituciones que lleguen a ser similares en nuestro sistema jurídico. De acuerdo con la autora Monserrat Cid, la la responsabilidad del Estado se reguló en materia civil desde el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal. En el libro cuarto “De las obligaciones”, Título Primero “Fuentes de las Obligaciones” Capítulo V “De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos”, los artículos 1910 y 1928 establecían la reparación del daño en concreto por actos ilícitos”.¹¹

¹¹ Cid Cabello, Monserrat, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México*, 1a ed., Tirant lo Blanch, 2014, p. 8.
<https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/show/9788490538401#ulNotainformativaTitle>

En síntesis, y siguiendo esa misma tesitura, las actuaciones del Estado, de manera lícita e ilícita, que pudieran incidir en un daño hacía el particular eran reguladas por el Código Civil del Distrito Federal de 1928.

Cabe precisar que derivado a la reforma que se hizo al Código antes mencionado en el año de 1994, cambiaron el tipo de responsabilidades para el Estado Mexicano, por un lado, seguía vigente la responsabilidad subsidiaria de la Federación en el supuesto de que un funcionario por motivo de sus actividades ocasionara un daño algún particular; y por otro lado, a través de las modificaciones hechas al ordenamiento en mención, se modificó el artículo 1927 que establecía una responsabilidad solidaria, siempre y cuando, el servidor público causara un daño al gobernado, pero por medio de conductas ilícitas.

Para distinguir una responsabilidad de la otra, debemos puntualizar los requisitos de procedencia entre de cada una de ellas.

El artículo 1928 del Código Civil del Distrito Federal de 1994—por esas fechas seguía regulando los actos de la Federación y los hechos jurídicos que se realizaban en el ámbito espacial de dicha Entidad Federativa—, mantenía vigente la responsabilidad subsidiaria para el caso específico ya antes mencionado, pero era importante tomar en consideración los siguientes aspectos técnicos en cuanto a su procedencia; se podía demandar al Estado cuando el servidor público que causó el daño: *i)* no tuviera bienes o *ii)* teniéndolos, éstos no fueran lo suficiente para poder resarcir el daño.

A manera de simple observación, sería ilógico la primera condición para que se actualizara la responsabilidad fincada al Estado, toda vez que desde nuestra perspectiva con un enfoque social, económico e histórico sería difícil encontrar un funcionario que no tuviera bienes. Respecto del artículo 1927 del Código multicitado, se modificó para establecer una responsabilidad solidaria que de acuerdo con la autora Monserrat Cid consistía, “si la conducta ilícita era culposa no era

significativo para la protección de los derechos humanos y por el contrario, la responsabilidad del Estado era directa para corregir las actuaciones dolosas de los servidores públicos.”¹²

En otras palabras, el requisito de procedencia para demandar de manera solidaria y subsidiaria radicaba en la conducta del servidor público si era lícita o ilícita; además, de dichas diferencias en cuanto a la procedencia, nos parece oportuno explicar de manera sucinta el grado de responsabilidad entre una y otra para la Federación.

Por lo que se refiere a la responsabilidad subsidiaria procedía en los supuestos del servidor público que actuaba de manera lícita y a consecuencia de su actuar pudiera generar un daño patrimonial en algún particular; consecuentemente, el Estado se haría cargo de pagar lo restante que le faltaba cubrir al servidor público en la indemnización, ya sea porque no tenía bienes para responder, era insolvente, o no tenía las suficientes cosas. Mientras que la responsabilidad solidaria se actualizaba por cometer un hecho ilícito de manera dolosa, ante dicha situación el particular afectado en su patrimonio podía demandar al Estado para que lo indemnizara independientemente si el servidor público tuviera o no bienes.

Adicionalmente, en ese mismo año a la reforma del Código Civil para el Distrito Federal—que dio la pauta para los diferentes tipos de responsabilidades—se llevó de manera paralela una adición a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dicha modificación era de suma importancia para la responsabilidad solidaria de acuerdo con Monserrat Cid.

Cuando se adicionó el artículo 77 bis, en el cual se estableció que para obtener el derecho a la reparación del daño en cantidad líquida los particulares afectados por un servidor público debían cumplir con dos condiciones: en primer lugar, debían acreditar que se había determinado la responsabilidad del servidor público en el procedimiento administrativo disciplinario; y, en segundo lugar, que los daños y perjuicios causados habían tenido origen en una falta administrativa.

¹² *Ibidem*, p. 9.

Para lograr el pago de la indemnización, los particulares debían acudir a la dependencia, entidad o a la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación para que directamente reconocieran la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente; sin necesidad de acudir a una instancia judicial o a cualquiera otra. Si el órgano del Estado negaba la indemnización, o si el monto no satisfacía al reclamante, entonces el particular podría acudir a la vía administrativa o judicial.¹³

Para aclarar el orden de ideas de lo antes expuesto haremos una síntesis de lo que ya se venía comentando con la finalidad de entender lo último mencionado de forma sistemática. Primero.- la responsabilidad patrimonial del Estado se encontraba regulada por el Código Civil para el Distrito Federal de 1928; Segundo.- En dicho ordenamiento antes referido se encontraba previsto sólo la responsabilidad subsidiaria; y Tercero.- En el año 1994 se modificó el multicitado Código en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, toda vez que se agregó el artículo 1927 el cual establecía una responsabilidad solidaria, siempre y cuando, un servidor público al cometer un hecho ilícito de manera dolosa, es decir, en su actuar —ya sea en sus dos dimensiones de forma positiva o por omisión—dañará a un particular, éste último podía demandar al Estado para que sea indemnizado del daño generado en su perjuicio.

En lo concerniente a la responsabilidad solidaria, además de ser novedosa resultaba muy difícil de acreditar, por las siguientes razones. Al adicionarse el artículo 77bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableció un límite de procedencia para acudir ante los tribunales federales, demandando la indemnización, ya que se debía agotar primero el procedimiento administrativo disciplinario con la finalidad de acreditar la conducta ilegal del servidor público.

Concluido el procedimiento administrativo ante la autoridad administrativa, ésta debía de emitir una resolución respecto y únicamente de la conducta que realizó el servidor, donde conforme a derecho se debía imponer una sanción establecida en la ley. Con todo esto, se tenía entonces el presupuesto procesal para acudir ante la Secretaría de la Contraloría de la Federación y solicitar

¹³ *Ibidem*, p. 15 y ss.

la indemnización; la Estados Unidos Mexicanos por conducto de la Secretaría antes mencionada era la que resolvía los siguientes puntos: *i)* si era procedente el pago de la indemnización y *ii)* la cantidad liquida era la correcta. En caso de resolver en contra del gobernado, éste podía acudir, como inicialmente era, al Estado a través de su órgano, el Poder Judicial, y de nueva cuenta solicitar la indemnización con la finalidad de restituir el daño y perjuicio que causó; así comenzaría propiamente un proceso en la cual ahora el juzgador en su sentencia resolvía si se tenía o no derecho por parte del particular.

Cabe advertir en este punto la presencia de los sub-órganos pertenecientes al Poder Ejecutivo, quienes iban adquiriendo mayor presencia en los asuntos de responsabilidad que cometía la Federación por conducto de sus servidores públicos, y así evitar el exceso de trabajo que se acumulaba en los órganos jurisdiccionales.

Con el paso del tiempo fue evolucionando dicha institución hasta elevarse a rango constitucional por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de junio de 2002, el cual adicionaba un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permitiendo dar bases a fin de que existiera un procedimiento específico y con reglas de procedencia mejor delimitadas, toda vez que debemos de recordar los procedimientos que se debían agotar previos a la interposición de una demanda en un órgano jurisdiccional federal.

| <p align="center">Adición y reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado el 14 de junio de 2002</p> | <p align="center">Comentarios</p> |
|--|---|
| <p>Artículo Único.– El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el 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 debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial. La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. <p>Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contará con el periodo comprendido entre la publicación 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.</p> | <p>De acuerdo con esta reforma constitucional suscitada el 14 de junio de 2002, cabe hacerle algunos comentarios que nos parecen importantes.</p> <p>I.- Se establece un plazo el cual comienza a partir de la publicación de este Decreto reformativo hasta su entrada en vigor del mismo, a fin de que la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios hagan las modificaciones necesarias para regular correctamente la Responsabilidad Patrimonial del Estado.</p> <p>Por lo que aquí se puede advertir claramente la bases que se dan para regular la materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado de manera sustantiva y adjetiva en toda la República Mexicana, y no únicamente a nivel federal.</p> <p>II- Dentro de esas modificaciones a las leyes secundarias, se establece el deber jurídico de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios para que creen una partida presupuestal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.</p> <p>III.- El pago por la indemnización respecto de esta institución jurídica, se efectuará una vez agotado los procedimientos correspondientes.</p> <p>IV. Los pagos respectivos se harán conforme el presupuesto del ejercicio fiscal de cada persona moral pública.</p> |

Algo importante a destacar es lo relativo a la norma constitucional modificada derivado de la reforma en el año 2002, ya que en un inicio al plasmarse en la Carta Magna se estableció en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no como actualmente se encuentra regulada—en el artículo 109, último párrafo de dicho ordenamiento supremo antes referido—.

Además, contiene otras particularidades que son necesarias de mencionar de nuestra parte; la primera, tiene que ver con el deber jurídico que estableció el artículo transitorio a las personas morales de derecho público—Estados Unidos Mexicanos, las Entidades Federativas y los Municipios— para que en el plazo entre la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de la reforma y su entrada en vigor, éstas debían expedir sus leyes en la materia acorde con la Carta Magna con la finalidad de unificar plazos en los procedimientos y los requisitos de procedencia en los tres niveles de gobierno.

El segundo aspecto característico relevante de la reforma, radica en la ubicación de la materia en aspecto doble, es decir, tanto de ámbito administrativo como también en el derecho fiscal, por la siguiente razón, si bien, en los antecedentes mencionamos que su regulación estaba prevista por el Código Civil y debía hacerse ante un órgano jurisdiccional de la misma materia; reflexionemos un poco al respecto de esto, en el caso que algún órgano jurisdiccional haya emitido una sentencia condenatoria para el Estado, éste debía cumplir con la ejecutoria tal y como lo especifica el juzgador porque estamos mencionando que se solicitaba a través del Poder Judicial con competencia por materia antes mencionada, luego entonces, se establecen ciertos principios procesales y uno de ellos es, precisamente, la igualdad de partes que se refiere a las mismas posibilidades de desarrollar los actos procesales correspondientes para ambos sujetos del juicio. Derivado de lo anterior en el supuesto que la Federación no cumplimentara la sentencia firme, la parte vencedora, sería en este caso el particular, podía solicitar su ejecución de manera forzosa haciendo cumplir al Estado de manera coercitiva.

La relación que adquirió la responsabilidad patrimonial del estado con el derecho fiscal—porque recordemos que con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya se había dado una vinculación con la materia administrativa— se refiere con los ingresos del Estado que se adquieren por medio de las contribuciones, las cuales ya están destinadas dentro de la planeación que se hace en el Presupuesto de Egresos de la Federación cada año, con el paso de tiempo se dió pie a tener dentro del gasto público recursos necesarios para poder restituir una situación jurídica a algún gobernado por el detrimento sufrido de un hecho ilícito o una responsabilidad objetiva.

En consecuencia, se modificaron disposiciones jurídicas en materia tributaria en lo concerniente al gasto público, por ejemplo, a nivel federal la Responsabilidad Patrimonial del Estado forma parte de éste; el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial.¹⁴

Refuerza la idea anterior con lo que señala Raúl Rodríguez Lobato respecto de las diferencias que se tiene ahora con las obligaciones tributarias y las obligaciones del derecho civil, “cuando el Estado es demandado para el pago de una deuda contraída en los términos del Derecho Civil, el cumplimiento de la sentencia condenatoria está supeditado a que exista partida disponible en el presupuesto; en caso contrario, el acreedor tendrá que esperar el siguiente ejercicio fiscal.”¹⁵

Por esta razón la reforma constitucional ayudó a incluir a la Ciudad de México y las Entidades Federativas como sujetos que son responsables de las actuaciones que realicen, además de hacer simple y especializada la materia en comento, evitando que la regulación se convirtiera en un bodrio y por lo mismo, los particulares no cometan pifias cuando soliciten la indemnización correspondiente.

¹⁴ *Cfr.* Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 4, Cámara de Diputados, 2022.

¹⁵ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, 3a ed., Oxford, 2014, p. 107.

Para concluir—porque en otros puntos más adelante mencionaremos los procedimientos y los requisitos para solicitar la indemnización— señalamos que la Ley reglamentaria en el ámbito federal del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se publicó el 31 de diciembre de 2004 y su entrada en vigor se dió hasta el año siguiente. Sin embargo, la Carta Magna se modificó nuevamente respecto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, tal y como lo menciona la Magistrada Magda Zulema Mosri, “actualmente en el último párrafo del artículo 109 constitucional, para establecer como garantía individual y obligación del Estado, un sistema de responsabilidad objetiva y directa que le permitiría indemnizar a los particulares cuando éstos sufrieran daños y perjuicios por la actividad administrativa irregular, de los entes públicos.”¹⁶

1.4.1 Ley General de Responsabilidades Administrativas

Antes de describir e ir desglosando algunos artículos importantes de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, nos parece oportuno destacar que esta Ley regula una función del Estado relativamente moderna, tal y como lo menciona Jorge Fernández Ruiz, “junto a las funciones públicas tradicionales surgen otras de nuevo cuño que emergen con identidad propia como independientes, entre ellas, la de regulación monetaria, la electoral, la registral y la fiscalizadora o de control, las cuales ya han cobrado identidad y autonomía en el constitucionalismo moderno.”¹⁷

Respecto a lo mencionado por el autor Jorge Fernández coincidimos con él, ya que anteriormente no estaba dicha función de manera expresa en algún ordenamiento jurídico, y si bien dicho cambio sucedió fue por razones políticas en lugar de cuestiones jurídicas, por las siguientes razones.

¹⁶ Mosri Gutiérrez, Magda Zulema, *De la Responsabilidad Patrimonial del Estado a la Remediación de su actividad irregular*, 1a ed., Tirant lo blanch, 2019, p. 35.
<https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/show/9788491909361#ulNotainformativaTitle>

¹⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 54.

Anteriormente los funcionarios públicos, ahora servidores públicos, que pertenecían al partido oficial del presidente en turno, no eran sancionados ni existía investigaciones en su contra por delitos, por ejemplo, cohecho, abuso de autoridad, etc. Por el contrario, eran protegidos entre ellos mismos, trayendo como consecuencia injusticias para los gobernados; por ello, como lo mencione fue poco a poco evolucionando una regulación específica para las responsabilidades de los servidores públicos, logrando consigo mismo un mejor control de los trabajadores al servicio del Estado. Asimismo, lo advierte Jorge Fernández Ruiz, al explicar las nuevas funciones del Estado moderno.

Sin duda, uno de los peligros latentes en todo Estado es la posible corrupción de los servidores públicos; el propósito de prevenirla y evitarla contribuye a considerar y reconocer a la fiscalización o control patrimonial del Estado como una función pública cuyo ejercicio requiere el desempeño de una actividad técnica y esencial del ente estatal dirigida a vigilar, verificar, comprobar y evaluar las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado.

Asimismo, el titular del Poder Ejecutivo cuenta, en un segundo nivel de vigilancia, con la Secretaría de la Función Pública, órgano al que se atribuye en parte la función de fiscalización o control, para supervisar la actuación de todas las dependencias y entidades de la administración pública, lo que le permite adoptar, dentro de los márgenes previstos por la ley, las medidas correctivas que consideran convenientes.¹⁸

También cabe aclarar desde este momento la referencia correcta que debemos hacer, entre servidores públicos y funcionarios, si bien ambos por su misma naturaleza son trabajadores al servicio del Estado, anteriormente, en la ley se designaba a los trabajadores de confianza— directores, supervisores, fiscalizadores y de seguridad— como funcionarios, y precisamente para distinguir del otro grupo de trabajadores, los de base.

Actualmente, para evitar aquella distinción, que resulta innecesaria desde nuestro punto de vista, y derivado de algunos esfuerzos por modificar la Constitución General, se entiende por servidor

¹⁸ *ibidem*, p. 58 y ss.

público como aquél que trabaja para el Estado, independientemente de las funciones que realice, lo anterior con fundamento en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Art. 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Respecto a este tema que seguimos explicando, si bien por las razones antes mencionadas se han ido añadiendo a nuestro sistema jurídico instituciones para tener más control, vigilancia y sobre todo castigos a los servidores públicos, en el caso de la Ley General de Responsabilidades Administrativas su carácter es propiamente administrativo y no es la única herramienta jurídica para sancionar, por ejemplo, en otros ordenamientos se pueden encontrar delitos específicos para este tipo de trabajadores al servicio del estado, además en algunas ocasiones para que proceda vincular a un proceso penal a una persona con dichas funciones es necesario agotar un juicio político para quitar el fuero a aquellos que gocen de ello.

De igual manera dichas personas antes mencionadas pueden ser sujetos de responsabilidades, como puede ser la responsabilidad resarcitoria, ha lugar cuando se actualiza el supuesto en que una persona física, con carácter de particular, y otra persona que trabaje para una dependencia u órgano del Estado ejerzan el dinero en otras cosas que no tienen que ver con el Presupuesto y por último responsabilidad patrimonial del estado, tiene como finalidad resarcir los daños ocasionados por el Estado hacia los particulares, objeto de estudio de la presente tesis.

En otras palabras, debemos advertir que en nuestro sistema jurídico respecto de las sanciones y responsabilidades— lo que en el argot del derecho administrativo puede denominarse derecho disciplinario— que se pueden actualizar son varias y con distinto carácter cada una, por ello, no

debemos confiarnos y creer que el único medio para sancionar a un servidor o bien para responsabilizarlo por su actuar u omisión se encuentren en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya que conforme una interpretación sistemática, un ordenamiento no excluye a otro, por el contrario, suele darse el caso en el cual se pueden actualizar varios supuestos de diferentes normas de índole diversa por materia por el simple hecho que uno o varios servidores hagan o se abstengan de hacer un acto.

Sincrónicamente, debemos destacar, lo siguiente, la aplicación de esta Ley es en toda la República, aunque con diferentes autoridades, si bien establece los mismos principios, obligaciones y procedimientos—lo cual es benéfico para los abogados al unificar cuestiones procesales, evitando que existan varios procedimientos por cada región del país—el Estado y las entidades federativas y algunos organismos autónomos constitucionales participan de manera coordinada, es decir, actúan de forma ordenada y metodológica, logrando así un importante avance en nuestro derecho.

Y para lograr entender cabalmente la nueva estructura del nuevo sistema de comunicación entre diversas autoridades con la misma finalidad, hubo lugar a debates, conferencias y opiniones académicas sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, *grosso modo* se puede entender cómo la colaboración que se tienen diversos órganos de gobierno con una parte de los ciudadanos para que se elimine la indebida, y en algunas ocasiones ilegal, actuación de los servidores públicos.

Hasta este punto se puede entender parte de la naturaleza jurídica de la Ley en comento, porque el explicar a profundidad lo que nos ofrece ésta, sería innecesario para nuestro tema de investigación, y por el contrario podría ser provechoso para aquellas personas que les interese de manera específica el procedimiento a seguir y los principios aplicables a éste, por el momento dejaremos hasta aquí las características necesarias para poder continuar con el presente trabajo.

1.4.1.1 Procedimiento para solicitar la indemnización

Si bien para algunos abogados, estudiantes, académicos, operadores jurídicos y demás personas en contacto con la ciencia jurídica les resulte obvia la diferencia entre procedimiento y proceso, aunque desde nuestro punto de vista nos parece oportuno mencionar de forma sucinta las diferencias entre uno y otro, evitando así futuras confusiones. Por procedimiento gramaticalmente podemos entender lo siguiente: “modo de ejecutar algunas cosas”¹⁹, dicho concepto tomado por el Diccionario de la Real Academia Española nos parece muy ambiguo, por eso mismo debemos ahora atender al significado jurídico de la palabra. Si bien jurídicamente su significado no es ambivalente con el anterior, es decir, no es contrario al antes referido, si es más delimitado.

Desde el punto de vista del derecho procesal, debemos entender al procedimiento como el conjunto de actos realizados de manera sistemática con propósito en específico; en otras palabras, es la interacción de dos o más personas que realizan actos con una finalidad definida, y que no necesariamente puede ser benéfica o perjudicial para alguna de las partes que intervino, por el simple hecho que dentro de un procedimiento no existe alguna controversia que deba de resolverse. Por otro lado, Alejandro Torres Estrada advierte que el proceso tiene diversos significados en el ámbito jurídico, “en nuestro sistema legal el vocablo *proceso* tiene principalmente tres acepciones jurídicas; es decir, cuando aludimos a este término, los abogados pensamos en tres instituciones distintas: el proceso legislativo, el proceso electoral y el proceso jurisdiccional.”²⁰

Siguiendo esa tesitura, el proceso jurisdiccional conforme la Teoría General del Proceso es una forma hetero compositiva de resolver un litigio, en la que intervienen los sujetos procesales—el órgano jurisdiccional, las partes en conflicto, los terceros ajenos al juicio o también denominados auxiliares y por último pudiera existir una tercería— de manera ordenada y en tiempos diferentes

¹⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 23a ed., versión 23.5 en línea, <https://dle.rae.es>

²⁰ Torres Estrada, Alejandro, *El proceso ordinario civil*, 3a ed., Oxford, 2012, p. 1.

según lo establezca cada ley adjetiva, hasta el dictado de una sentencia por parte del órgano del Estado correspondiente.

Por lo que a diferencia de los otros medios de solución de controversias, la autotutela y la autocomposición, en dónde se soluciona de manera unilateral ya sea porque en una forma se impone la pretensión y en otra no hay una resistencia a las prestaciones reclamadas; en consecuencia, no se encuentra presente ese tercero imparcial, el juzgador, encargado de resolver la controversia aplicando el derecho al caso en concreto, conociendo previamente las pretensiones y excepciones que hagan valer las partes, actor y demandado, en un juicio.

Evitando de esta manera que las personas se hagan justicia por su propia mano, ya que este hecho sería contrario a lo que se establece el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para concluir acerca de las diferencias entre proceso y procedimiento, debemos acotar el tema mencionando lo siguiente, un procedimiento por sí mismo no resuelve un litigio, ya que no es su naturaleza y su finalidad, por esa razón existen diferentes órganos del Estado encargados de llevar funciones específicas, de forma delimitada, conforme las normas fundamentales y secundarias; mientras que un proceso está compuesto de varios procedimientos, que se denominan etapas procesales, con la única finalidad de resolver un litigio aplicando el derecho a un caso en concreto.

En suma, y cómo su nombre lo indica, el procedimiento para solicitar la indemnización es *per se* eso, es decir, lo que se está haciendo es crear un acto de autoridad mediante una solicitud que se haga ante la misma autoridad administrativa que provocó un menoscabo en el patrimonio de una persona.

Y de acuerdo con lo que establece el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha petición formulada por un particular deberá ser contestada, sin embargo, en el

propio texto constitucional no prevé de manera específica el plazo que se tiene para una respuesta.

Desde de la perspectiva en el ámbito federal y en materia fiscal se tiene un plazo específico de tres meses para que la autoridad conteste la petición que le ha formulado el contribuyente. En caso de no hacerlo se configuraría la negativa ficta, que se entiende cómo la negación a lo solicitado, y por esta razón el particular podrá recurrir a través de un recurso administrativo o bien por medio de un juicio contencioso administrativo, ya que el primero no es necesario agotarlo, para obtener un resultado favorable y conforme a su derecho convenga. Y es hasta este punto final dónde ya se estaría en presencia de un proceso en lugar de un procedimiento, que más adelante abordaremos.

Es importante mencionar que el procedimiento indemnizatorio a seguir por la Responsabilidad Patrimonial del Estado se va a regir por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y no por la ley administrativa que regula el actuar de la autoridad que presuntamente causó un daño.

Sirve de apoyo para entender mejor manera lo que estamos mencionado, atendiendo al criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DERIVADA DE LA PRESTACIÓN DEFICIENTE DE UN SERVICIO MÉDICO DEL ISSSTE. PARA EXIGIRLA PROCEDE LA RECLAMACIÓN ESTABLECIDA EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO²¹, en el cual se señala que de acuerdo con el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se debe presentar la reclamación de indemnización ante la dependencia o entidad presuntamente responsable, cumpliendo con lo que se establece en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin importar que existan otras normas que regulen las solicitudes que se le planteen a la autoridad, en este caso en particular tratándose del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

²¹ Tesis 2a./J. 82/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, julio de 2015, p. 781.

Trabajadores del Estado que tiene su Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso.

El criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es correcto, toda vez que, si bien en la práctica puede surgir confusiones respecto de que ley administrativa a seguir, en esta materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado se especifica claramente que tratándose del procedimiento indemnizatorio se regirá por lo que se establece en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Entendiendo este punto, pasaremos ahora a explicar lo que se requiere para generar un acto de autoridad con base en la Ley en comento.

El artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, prevé que el procedimiento administrativo se iniciará por la propia autoridad o bien a petición de un particular que tenga un interés jurídico. Es muy importante destacar que la Ley en mención además de regular el procedimiento, también contiene principios aplicables a éste, dentro de los cuales destaca uno muy peculiar a la materia administrativa; el principio al que nos referimos es el Principio de Oficiosidad, que consiste en lo siguiente: una vez iniciado éste se deberá hacer cargo la autoridad administrativa para darle trámite hasta que exista una resolución por parte de ésta.

En otras palabras, se refiere a que órgano administrativo tiene el deber jurídico de llevar a cabo todas las diligencias—requerir al particular en relación al ofrecimiento de pruebas, dictar medidas cautelares y demás— y una vez agotadas conforme lo establecido en la Ley, deberá concluirse el procedimiento por medio de una resolución, salvo cuando no conteste la petición planteada por el particular porque en ese supuesto se configuraría la negativa ficta que puede combatirse por medio de un recurso administrativo o bien a través de un juicio contencioso administrativo, un proceso en estricto sentido de la palabra.

Conforme los artículos 15 y 15-A de la Ley multicitada, el escrito para solicitar la indemnización deberá reunir los siguientes requisitos: *i)* en el caso de las personas físicas, deberán poner su nombre y si eres una persona moral será la denominación o razón social, *ii)* establecer un domicilio para oír y recibir notificaciones, *iii)* la pretensión, lo que se está pidiendo, *iv)* los antecedentes fácticos que dan lugar al inciso anterior, autoridad administrativa al que va a dirigido el ocurso , y por último *v)* la firma del interesado o bien en su caso el del representante. Además, deberá ofrecer y exhibir las pruebas que se tengan en su poder para que el órgano administrativo continúe con el procedimiento, en caso de no omitir lo antes dicho la autoridad administrativa de acuerdo con el artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, podrá requerir al particular que subsane las omisiones detectadas en un plazo de cinco días hábiles a partir de que sea notificado, si en el plazo no desahoga la prevención, se desechará de plano el trámite y se daría por finalizado.

Es muy importante destacar que si bien se cumple a cabalidad con los requisitos establecidos en la Ley en comento, y además se anexan las pruebas pertinentes que obren en su poder del particular, pero no se entregarán en la oficialía correspondiente a la autoridad administrativa que va a dirigida el escrito, los órganos administrativos no podrán negar su recepción, por el contrario los aceptarán y los reenviarán a la dependencia competente con la única condición que no se suspende o se tendrá por entregado si es el caso de que fuera término, y lo anterior tiene justificación ya que si bien se está entregado a una autoridad ejecutiva, ésta no es competente para resolver la petición planteada, por ende, no existiría ninguna razón para que se tenga por presentado en tiempo y forma el escrito con sus anexos.²²

Posterior a la interposición del escrito con sus anexos, pueden ocurrir dos situaciones; *a)* la primera es que la autoridad no conteste en plazo previsto en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (son tres meses), por lo que se configuraría la negativa ficta, es decir, conforme a la doctrina en el derecho administrativo a este tipo de omisión se le denomina como el silencio administrativo, que consiste en lo siguiente: cualquier petición planteada a la

²² *Cfr.* Ley Federal de Procedimiento Administrativo, artículos 42 y 43, Cámara de Diputados, 2018.

autoridad administrativa debe ser respondida en el plazo máximo de tres meses y en caso de no ser así, se entenderá que la pretensión dirigida a la autoridad se resuelve en sentido negativo, se le negará lo que pide, por esta razón al actualizarse dicha hipótesis, el particular podrá recurrir ese acto administrativo de carácter definitivo—que es el resultado de una ficción jurídica— con el fin de obtener otro resultado que le favorezca en sus intereses; puede hacerlo por medio del recurso administrativo de revisión o por medio de un juicio contencioso administrativo, toda vez que el primero procede de manera optativa, y *b)* en la siguiente situación la autoridad administrativa le contestará para realizar diferentes actos dentro del procedimiento, por ejemplo, podrá excusarse en éste y se lo hará saber a su superior jerárquico, que resolverá lo conducente respecto de este mismo así como lo establece el artículo 22 de la Ley en comento, resolverá cuestiones de la información relativas al expediente administrativo que se formará a fin de llevar un control de todo los actos que se susciten, podrá adoptar medidas provisionales según corresponda la ley administrativa conforme la materia.²³

Por lo que, en otras palabras, una vez iniciado el procedimiento la autoridad puede realizar diversas diligencias a fin de allegarse de todos los elementos necesarios para emitir un acto administrativo definitivo.

Inclusive dentro de la tramitación del procedimiento administrativo para solicitar la indemnización, la autoridad administrativa, que tiene el deber de llevar todos los trámites correspondientes, puede requerir al particular de otras pruebas, con excepción de las que se encuentran prohibidas por el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Y la forma de llevar a cabo el desahogo de las pruebas se hará conforme lo establece el artículo 51 de la Ley multicitada, que establece lo siguiente.

²³ *Cfr.* Ley Federal de Procedimiento Administrativo, artículos 33, 34, 47 y 48, Cámara de Diputados, 2018.

Art. 51.- El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contado a partir de su admisión. Si se ofreciesen pruebas que ameriten ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para tal efecto.

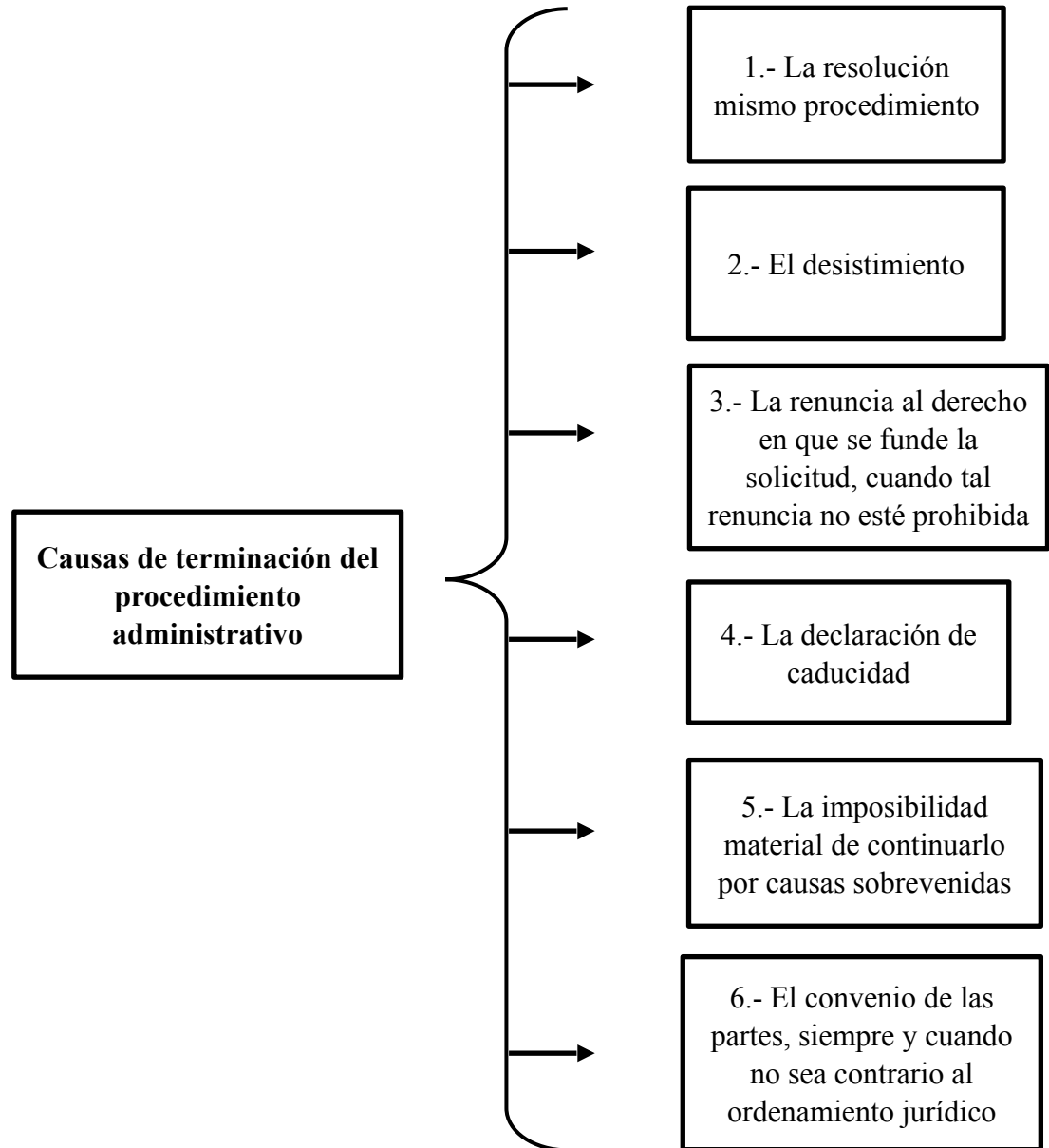
De lo anterior, advertimos que, para su desahogo de cualquier prueba, la autoridad administrativa deberá notificar al particular con tres días de anticipación a fin de tenerlas preparadas, de acuerdo con el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En aras de una mejor explicación, debemos mencionar que la metodología a seguir desde que las anuncia hasta la valoración del juzgador de las pruebas, se hará conforme se realiza en el juicio ordinario civil, es decir, las mismas etapas al ofrecer pruebas en un proceso servirán de guía para que se hagan de la misma manera en un procedimiento— desde luego, cabe hacer la precisión que no podrán ser objetadas las pruebas ofrecidas, porque no hay una parte contraria a la pretensión planteada—.

Las etapas que regula el derecho civil relativo al apartado de lo que hemos estado mencionando, son las siguientes: primera etapa, comprende el ofrecimiento y en su caso, dependiendo la prueba, el exhibir con el escrito inicial de la demanda; segunda etapa, que consiste en la admisión por parte del órgano jurisdiccional, siempre y cuando, éstas sean pertinentes y no vayan en contra del orden público y la moral; tercera etapa, la preparación de los documentos, por ejemplo, los cuestionarios o el pliego de posiciones deben de estar completos y listos para la audiencia que se practicará; cuarta etapa, su desahogo que tendrá lugar el día de la audiencia, posterior a la primera audiencia de conciliación y excepciones.

Previo al cierre de instrucción del procedimiento administrativo, el particular podrá formular alegatos en un plazo que no es específico por la propia Ley, ya que ésta menciona que será en un plazo no inferior a los cinco días hábiles y no podrá exceder de los diez días, por lo que para evitar confusiones, desde nuestra perspectiva, lo ideal serían los cinco días hábiles para presentarlos por escrito ante la autoridad administrativa.

Posteriormente a los alegatos presentados o no ante dicha autoridad (porque son de manera optativa), se continua con el procedimiento administrativo con la última actuación del órgano administrativo, el cual lo ilustramos con un cuadro sinóptico.



Para no extendernos demasiado con el tema, queriendo ejemplificar cada una de las fracciones del artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sólo atenderemos, de manera somera, a la primera fracción, poniendo un caso hipotético.

La primera, puede versar en que el órgano administrativo haya reconocido que existe un daño, por ende, se debe resarcir el perjuicio ocasionado, consecuentemente, se hace una cuantificación “objetiva” y el particular acepta el monto y se da por concluido el procedimiento administrativo; la segunda, es que si bien la autoridad reconoce que existe el deber jurídico de restituir al gobernado una situación jurídica previa al detrimento en su patrimonio o su persona, la dependencia haga un cálculo respecto de la indemnización, pero el gobernado no se conforme con la cantidad de dinero que se le pretende dar; y la última, el Estado por conducto de su órgano administrativo considere que no se actualizó alguna causal prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es más, ni si quiera se pudo acreditar el nexo causal entre la conducta de la autoridad administrativa y el daño ocasionado por la misma, entonces el órgano administrativo con base en lo anterior decidirá la petición planteada en sentido negativo.

En los dos últimos supuestos, el particular tiene el derecho de recurrir las resoluciones que no le favorecen en sus intereses jurídicos, ya sea por medio de un recurso administrativo —que lo resolvería el superior jerárquico del funcionario que emitió el acto administrativo o bien si es él quien lo hizo tendría que resolverlo—previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y que resulta ser de manera optativa para el gobernado o bien podría recurrir el acto administrativo de carácter definitivo a través de un juicio contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

1.5 Indemnización por falta grave de conformidad con el artículo 6 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

No debemos de caer en el error de confundir a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que si bien ésta última también forma parte de la multitud de leyes administrativas de carácter adjetivo, cabe resaltar que tiene una naturaleza jurídica distinta.

Esto es así debido a que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tiene la naturaleza de ser una ley adjetiva, al igual que la otra ley; sin embargo sus diferencias radican en que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo únicamente va a regular el procedimiento administrativo ante un órgano de la Administración Pública Federal (derecho procedimental) y la primera va a hacer lo mismo, pero frente un órgano jurisdiccional (Tribunal Federal de Justicia Administrativa), es decir, va a controlar el proceso jurisdiccional en estricto término jurídico.

Por lo que en conclusión, a parte de las diferencias antes mencionadas entre una y otra ley, cabe destacar que ambas son aplicables y válidas en momentos procesales diferentes.

Habrá indemnización por falta grave cuando la autoridad demandada no se allane al momento de dar contestación a los conceptos de impugnación hechos valer por la parte actora, tomando en consideración que la resolución administrativa o fiscal que se impugna contiene alguna de las siguientes características: *i)* sea objeto de anulación de acuerdo con el artículo 51, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; *ii)* sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad; y *iii)* no tenga fundamentación y motivación en cuanto al fondo o la competencia, y en consecuencia se anule.²⁴

Con base en lo anterior, advertimos dos cuestiones necesarias para entender con mayor exactitud este tipo de indemnización.

- Desde el punto de vista procesal: el acreedor tiene la facultad de poder exigir el cumplimiento de una prestación de carácter patrimonial, pecuniario o moral, primeramente ante su deudor— lo que en la doctrina alemana se le denomina *schuld*, el primer momento—, y en caso de que éste último no quiera cumplir de manera voluntaria con lo que se le exige, entonces el acreedor podrá requerir el cumplimiento de la misma, pero ahora por medio de un órgano jurisdiccional— *idem*, el segundo momento para exigir denominado *haftung*—. Derivado de

²⁴ *Cfr.* Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, artículo 6, Cámara de Diputados, 2017.

esto último, la persona tendrá que erogar parte de su dinero para llevar a cabo el cumplimiento forzoso de la obligación, que puede abarcar desde la contratación de abogados hasta el pago de copias certificadas.

Es decir, se necesita contar con capital suficiente para financiar un juicio y con esto no nos referimos a que se estaría cobrando por la función de impartición de justicia que realiza el Estado por medio de su Órgano Judicial, toda vez que está expresamente prohibido de acuerdo con lo establece el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realmente lo que se estaría pagando serían los servicios jurídicos por parte del abogado, de peritos y solicitudes de documentos públicos que corren a costa de cada una de las partes en litigio. Por eso es muy importante exigir el cumplimiento forzoso de la prestación patrimonial, lo principal, y el pago de lo accesorio, en un juicio.

- Perspectiva en el derecho procesal administrativo: Si bien muchos de los procesos de diversa índole comparten la misma estructura en sí mismos, con excepción de la materia penal; nos referimos a las etapas más básicas de todo juicio, como son: postulatoria, probatoria, alegatos y resolución, esto no significa que por ese mismo hecho se apliquen los mismos principios, plazos, pruebas y demás cuestiones como, por ejemplo, inclusive las partes contendientes pueden cambiar en el plano de igualdad, ya que no es lo mismo un juicio civil en donde las partes son personas reguladas por el derecho privado, a diferencia de un proceso jurisdiccional en donde una parte sea el Estado en funciones de derecho público y la otra sea un gobernado.

Las precisiones que hicimos son importantes para interpretar de manera correcta lo que se prevé en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relativo a la indemnización y no a las costas que puede exigir la autoridad demandada.

Nos debemos de explicar cuando surge las costas a favor de la autoridad y la procedencia para la indemnización hacía el particular; en esa misma tesitura que hemos venido comentando al inicio de este tema, con los comentarios realizados, empecemos con la explicación.

Si bien hicimos un símil del proceso ordinario civil y el derecho procesal administrativo respecto de la etapas que comprende el juicio, debemos advertir que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regula la forma en cómo se va a desarrollar un proceso jurisdiccional y demás cuestiones, es evidente que las partes, no tienen la misma calidad en el juicio, toda vez que en éste hay una controversia suscitada entre un particular y el Estado.

Entonces ya desde aquí se puede observar la enorme diferencia que tienen uno con el otro, inclusive si lo vemos desde la perspectiva económica, será superior los recursos que cuente el Estado para poder financiar un litigio en contraste con esa capacidad económica del propio gobernado.

Hechas esas pequeñas cuestiones que no suelen apreciarse de una manera evidente, continuemos con la explicación. En este tipo de juicios en donde hay un litigio entre el particular en contra del Estado, es muy común que la parte actora sea el gobernado, ya que la autoridad al emitir un acto administrativo y al ser notificado tiene validez, por ende, puede ser exigido; entonces, para evitar los abusos que pudieran llegar a cometer los órganos administrativos debido a su capacidad de hacer exigible lo que determine su acto, ya que no necesita acudir a un órgano jurisdiccional para hacer efectivo lo que determine; el gobernado cuenta con herramientas jurídicas para combatir la resolución que lo perjudique en sus intereses y adicionalmente detener por cierto lapso los efectos jurídicos del acto administrativo, siempre y cuando cumpla con algunos requisitos establecidos por la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Pero el supuesto que prevé el artículo 6 de la Ley en comento, se refiere cuando el particular acuda al órgano jurisdiccional, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a sabiendas que le asiste la razón jurídica a la autoridad, pero propicie dilaciones en la ejecución de su acto para obtener un beneficio.²⁵.

²⁵ De acuerdo con el Diccionario del Español Mexicano es, “acción retardataria en un proceso jurídico o legislativo, cuyo objetivo es obstaculizarlo y manipularlo.”
Diccionario del Español Mexicano (DEM) <http://dem.colmex.mx>, El Colegio de México, A.C.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el dictado de sentencia, resolverá dos cuestiones derivado de las actuaciones que intervinieron en el juicio, primera, reconocerá la validez de la resolución recurrida, toda vez que tenían motivos notoriamente dilatorios, supuesto que prevé la Ley; y segunda, al actualizarse la hipótesis de numeral multicitado, resolverá la condonación del pago de costas a favor de la autoridad demanda, en el cual a través de un incidente se hará la cuantificación respectiva.

Por otro lado, y en esa misma tesitura en caso de que el gobernado decidiera acudir al órgano jurisdiccional a interponer una demanda en contra del Estado, especificando la autoridad correspondiente que emitió una resolución administrativa, la cual le causa un perjuicio en sus derechos e intereses, ya que ésta se dictó y existe falta grave, así como lo determinan los supuestos que establece el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La situación aquí es distinta a pesar de que en ambas circunstancias el actor sea el demandado, y lo anterior es así porque en la práctica es muy común agotar los medios ordinarios para impugnar las resoluciones que llegue a dictar una autoridad, por ejemplo, a través de un recurso administrativo se puede modificar o revocar un acto que sea ilegal por medio del superior jerárquico o éste mismo según sea el caso, evitando así la pérdida de tiempo y de dinero, por ende, resulta lógico que si la misma autoridad puede solucionar las controversias antes de ir a juicio tenga que verificar correctamente sus actos, es decir, se le da una oportunidad para que realmente advierta las ilegalidades de su actuar. Debido a veces por la excesiva cantidad de trabajo, que no es justificación, le dan el trámite a los recursos sin observarlos correctamente, provocando que el particular tenga que acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa para poder defender sus derechos e intereses, generando un gasto para él.

Es decir, a diferencia de la autoridad que deberá pagársele las costas, en caso de que la autoridad demanda en su contestación a la demanda, no se allane sabiendo que dicha resolución es ilegal porque contiene faltas graves, entonces el órgano jurisdiccional al dictar sentencia hará dos cosas

la primera, será nulificar el acto administrativo privándolo de todos sus efectos jurídicos y segunda, condenará a la autoridad administrativa que indemnice al particular por todos los gastos que se generaron a partir de no haber nulificado la resolución, pudiéndose evitar desde antes de ser notificado al particular e inclusive desde el recurso administrativo.

Sirve de guía para abordar este tema con los siguientes dos criterios de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el primero de ellos con el rubro DAÑOS Y PERJUICIOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 6o., CUARTO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA SENTENCIA DEBE RECONOCER SÓLO EL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN SOLICITADA POR ESE CONCEPTO, MIENTRAS QUE LA DEMOSTRACIÓN DE LA AFECTACIÓN PATRIMONIAL, DEL NEXO CAUSAL RELATIVO Y DE SU CUANTÍA DEBEN RESERVARSE AL INCIDENTE RESPECTIVO²⁶, en el cual nos especifica el momento procesal oportuno para que la parte actora solicite la indemnización prevista en la disposición jurídica antes referida.

El momento procesal indicado para solicitar la indemnización prevista en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es en la demanda o bien en la ampliación de la misma. Posteriormente cuando el órgano jurisdiccional haya verificado que efectivamente se ha actualizado alguna de las causales previstas en la disposición jurídica en mención (en otras palabras que la parte actora haya probado los extremos de su pretensión), deberá declarar de forma preliminar la existencia de un derecho a favor del particular, a fin de que éste sea restituido en su patrimonio.

Sin embargo, por lo que respecta a la cuantificación de la indemnización, ésta deberá tramitarse en términos del artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Lo anterior es así, toda vez que con base en la sentencia que anule el acto administrativo, se podrá

²⁶ Tesis 2a./J. 194/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, p. 239.

evidenciar la relación de causalidad entre la conducta de la autoridad demandada y la falta grave; por lo que el monto correspondiente sólo puede conocerse hasta que cesen los efectos de la resolución viciada; lo anterior de acuerdo con una interpretación sistemática de los artículos 6, cuarto párrafo, 17, 20 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Con base en este criterio conocemos de manera precisa el plazo que se tiene para que la parte actora pueda solicitar la indemnización correspondiente, ya que de no hacerlo de esta manera no habría lugar a concederla, a pesar de que efectivamente sí exista una falta grave durante el proceso. Por otro lado, nos resulta lógico el hecho que no se plasme en la misma sentencia la declaración de nulidad y la cuantía correspondiente de la indemnización, porque primeramente se tendrían que extinguir los efectos jurídicos que se están produciendo para posteriormente determinar la afectación que se tuvo.

El segundo criterio con el rubro RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU NATURALEZA ES DISTINTA A LA FIGURA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO²⁷, nos deja en claro las diferencias que existen entre las dos indemnizaciones contempladas en sus correspondientes leyes, por un lado, una prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y por otro en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En el caso de la indemnización que se establece en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, será procedente siempre y cuando exista una actividad administrativa irregular, es decir, una actividad fuera del juicio por parte de la autoridad; mientras que la prevista en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, surge derivado de haberse actualizado alguna causal que comprende el concepto de falta grave por parte del órgano administrativo demandado, durante el proceso que se sigue ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

²⁷ Tesis 2a. VI/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo II, febrero de 2015, p. 1773.

Desde nuestra perspectiva, compartimos el sentido del segundo criterio y por ello, con base en este, no nos resulta ilógico afirmar que ambas indemnizaciones pueden exigirse (siempre que se cumplan con los requisitos de procedencia) durante la tramitación de un juicio contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, toda vez que son diferentes y no se señala que una excluya a la otra en sus respectivos ordenamientos.

1.5.1 Concepto de falta grave

El vocablo falta de acuerdo con la Real Academia Española significa lo siguiente, “infracción voluntaria o culposa de una norma, que puede ser castigada bien penal o administrativamente, bien por el empresario en las relaciones laborales.”²⁸ En otros términos, podemos mencionar que la falta en sí misma consiste en llevar a cabo una conducta, de manera voluntaria, prohibida por la ley de tal forma que al actualizarse la hipótesis jurídica crea consecuencias jurídicas a la persona que lo realizo.

Para que quede de manera más clara nuestra exposición del tema, haremos una analogía en materia penal; supongamos que una persona física A) priva de la vida a otra B), por esa conducta desplegada que hizo se puede afirmar que entonces que A) actualizó un supuesto normativo previsto en la disposición penal, entonces se puede afirmar que se cometió un delito, por ende, habrá una consecuencia, que en este caso es una pena por tantos años. Ahora si se toma en cuenta los objetos empleados para privar de la vida a B) y se lograra acreditar a través de pruebas, entonces la pena podría aumentar porque la misma ley permite esto, lo que denomina agravantes. Entonces para sintetizar podemos mencionar que en la disposición en materia penal se castiga una conducta, pero que se pueden ampliar las consecuencias jurídicas por razones de la forma propia de la ejecución del acto privativo, en este caso en concreto.

²⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23a ed., versión 23.5 en línea. <https://dle.rae.es>

En materia administrativa y en otras sucede algo parecido, ya que esa es la razón del derecho, se crean consecuencias jurídicas con los hechos y actos de las personas, pero en este caso de la materia administrativa podemos advertir lo siguiente: en las leyes administrativas se hace una categorización de conductas graves y no graves, por ende, no importa de los medios materiales para llevar a cabo su actuación, lo único que serviría es para tener pruebas y así fincar una responsabilidad.

Por lo que desde nuestra parte podemos mencionar que la falta grave se refiere a aquellas conductas abstractas establecidas en una disposición de carácter administrativo, además que éstas están categorizadas en la misma ley por graves y no graves, y al actualizarse la hipótesis genera consecuencias jurídicas para aquella o aquellas realizaron la conducta *de facto*.

Cabe precisar que no en todas las disposiciones administrativas se va a llevar a cabo una uniformidad de criterios para categorizar las faltas graves y no graves, ya que se atienden a diferentes criterios, no son las mismas conductas establecidas en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

1.5.2 Tipos de falta grave

De acuerdo con lo que se explicó en el punto anterior, podremos advertir que los tipos de falta grave que se establecen en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con la Ley General de Responsabilidad Administrativas no son iguales.

Son consideradas faltas graves por el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las siguientes hipótesis: *I)* cuando la resolución emitida por la autoridad sea anulada con fundamento en el artículo 51, fracción V de la Ley en comento; *II)* el acto de la autoridad demandada sea contrario a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad; y *III)* la resolución impugnada durante el juicio contencioso

administrativo federal sea anulado por carecer de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o la competencia.²⁹

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 51 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, nos indica que son consideradas faltas graves las siguientes: *a)* el cohecho, *b)* peculado, *c)* desvío de recursos, *d)* abuso de funciones, *e)* enriquecimiento oculto y demás.³⁰

Debemos de destacar que aunque cada una de las disposiciones administrativas establezcan diferentes conductas, tipificadas como faltas graves, éstas atienden a diversa funcionalidad, basta recordar nuevamente que en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se desprenden de un contexto procesal y que además da lugar a una indemnización hacia el particular; mientras que las faltas graves establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas son de corte de derecho sustantivo, ya que con base en éstas se puede llevar a cabo el procedimiento del derecho sancionador por parte de una autoridad administrativa.

1.5.2.1 Falta de fundamentación y motivación

Por falta ahora en este contexto debemos entenderla como la ausencia o carencia de algo, a diferencia de la otra acepción que se emplea a la falta administrativa grave para entenderla, y que ya analizamos en los puntos anteriores.

Respecto de lo que es la fundamentación debemos entenderla como los artículos que sustentan el actuar de una autoridad administrativa o fiscal, ya que debemos de recordar que éstas sólo pueden hacer lo que la ley los faculte, por ende, al emitir una resolución se deben encontrar las disposiciones expresamente; por otro lado, la motivación se refiere a las causas de hecho que

²⁹*Cfr:* Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, artículo 6, Cámara de Diputados, 2017.

³⁰*Cfr:* Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículos 52, 53, 54, 57 y 60, Cámara de Diputados, 2022.

produjeron consecuencias jurídicas y por esa razón le son aplicables determinados artículos de una ley.

Ambos requisitos son deberes jurídicos que deben observar todas las autoridades de nuestro país en el ámbito de sus respectivas competencias, ya que se encuentra previsto en el artículo 16, primer párrafo de la Constitución General, además que ambos conforman el Principio de Legalidad, muy importante en nuestro sistema jurídico mexicano. Estos dos elementos exigidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tienen una enorme trascendencia en todas las materias, por ejemplo, en materia fiscal tiene una función muy importante así como lo menciona Bertha Graciela Pompa, cuando se refiere a la legalidad tributaria, “en términos generales, actúa como una importante limitación del ejercicio del poder público y como una especie de escudo protector de la esfera de los derechos de los particulares.”³¹

En suma, al ser una exigencia constitucional deberá cumplirse con esa formalidad, de lo contrario habrá que nulificar el acto administrativo o la resolución fiscal por medio de los recursos ordinarios previstos en las leyes de las cuales se está fundamentando la autoridad, y son los siguientes: el recurso administrativo, de revisión o de revocación, y el juicio contencioso administrativo; en caso de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no advierta dicha violación a la disposición constitucional podrá acudir a un medio extraordinario como es el juicio de amparo.

Para entender mejor lo antes mencionado, ejemplificaremos las diversas formas en que se puede nulificar una resolución administrativa o fiscal. Primero empezamos con el recurso administrativo, toda vez que es el primer medio de defensa que tiene el gobernado a su alcance en contra de un acto emitido por una autoridad, y que le causa perjuicio, toda vez que contraviene a una disposición de la Constitución General o a una ley secundaria. Entonces, dando un poco de contexto, basta mencionar de manera sucinta lo siguiente: los actos

³¹ Espinosa Berecochea, Carlos (coord.), *Manual de Derecho Tributario*, 2a ed., Tirant lo blanch, 2021, p. 34.

administrativos son unilaterales, por ende, no necesitan de otra persona para que sean primero existentes y después válidos; en el caso de la inexistencia, es algo que no puede llegar a darse a pesar de que las resoluciones administrativas carezcan de fundamentación y motivación, esto es así, porque en las leyes administrativas o fiscales no se establecen los requisitos necesarios para que el acto administrativo sea existente, por el contrario, sólo se menciona que crean las resoluciones por medio de la voluntad de la autoridad competente. A diferencia de lo que sucede en el derecho civil, que prevé el código requisitos fundamentales para que el acto exista.

Lo único que regulan las leyes administrativas y fiscales son los supuestos de extinción de los actos, pero que no tiene relación con lo antes mencionado, por lo que se llega a la conclusión que los actos administrativos existen, en consecuencia, producen efectos para el gobernado que vaya dirigido. Por esta razón se debe atacar la validez de las resoluciones ante el superior jerárquico del órgano que lo dictó o bien ante él mismo según sea el caso en concreto, para cesar los efectos jurídicos y, por ende, se retrotraigan hasta el momento en que se creó; ahora que si en el supuesto no pudiera retrotraerse los efectos, habrá lugar a una responsabilidad por parte del servidor público que lo emitió o ejecuto de conformidad con el último párrafo del artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Posteriormente, en caso de haber agotado el recurso de revisión o de revocación y dando como resultado, la confirmación de la resolución que se pretendió anular; entonces es procedente el juicio contencioso administrativo, que ya sería propiamente un proceso jurisdiccional, en el que se interpone ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En este punto el gobernado tendrá que hacerle saber al órgano jurisdiccional por medios de los conceptos de impugnación que éste plantee en su demanda, que la resolución administrativa o fiscal debería ser nulificada, toda vez que es carente de fundamentación y motivación; posteriormente, se emplazará al Estado, y en específico al órgano que dictó el acto, para que conteste los conceptos de impugnación que planteó el actor, además de realizar sus

manifestaciones al que se refiere el artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Derivado de lo anterior, si el Tribunal advierte que efectivamente la resolución recurrida carece de fundamentación y motivación, por ende, dará lugar a que sea nula por medio de su sentencia que se dicte en el juicio, entonces cesará los efectos jurídicos del acto y además condenara a la autoridad a indemnizar al particular—con su respectiva cuantificación en el incidente—porque se actualizo el supuesto jurídico previsto en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de la cual ya le hemos explicado.

Si en dado caso la autoridad demandada no estuviera de acuerdo con la sentencia que dictó el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tiene a su alcance la facultad de promover el recurso de revisión fiscal con fundamento en el artículo 63 de la Ley en mención. Para ser más precisos y claros respecto de este medio de impugnación, es necesario atender al siguiente criterio con el rubro REVISIÓN FISCAL. DICHO RECURSO ES IMPROCEDENTE CONTRA LA SENTENCIA QUE DECLARA LA NULIDAD POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN POR LA QUE EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO CONCEDE UNA PENSIÓN POR JUBILACIÓN.³²

En el cual nos indica que será procedente el recurso de revisión fiscal en contra de la resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que resuelvan de la siguiente manera: *i)* decreten o nieguen el sobreseimiento, *ii)* las que se dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y de 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, *iii)* las que tengan relación con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y *iv)* las sentencias definitivas.

³² Tesis VI.2o.A. J/3, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo IV, octubre de 2016, p. 2683.

Respecto de las resoluciones que se emitan y tengan que ver con las aportaciones de seguridad social, será procedente de igual manera el recurso de revisión fiscal, siempre y cuando tengan relación con los asuntos que versen sobre la determinación de sujetos obligados, conceptos que integren la base de cotización o sobre cualquier otro aspecto que se refiera a las pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

No obstante, lo anterior, será improcedente dicho medio de impugnación cuando se pretenda impugnar la sentencia que declare la nulidad de la resolución emitida por la autoridad, derivado de la falta de cumplimiento a los requisitos formales que se establecen en la ley como son la fundamentación y motivación. Esto es así porque el recurso de revisión fiscal fue creado para que sea promovido en casos excepcionales.³³

Por nuestra parte para concluir con este tema, nos quedamos con esto último referente a la causal de improcedencia cuando el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado pretende interponer el recurso de revisión fiscal en contra de la sentencia que dictó el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en la cual se declaró la nulidad, toda vez que ésta carece de fundamentación y motivación; el cual compartimos, bajo la lógica que sería absurdo que un Tribunal Colegiado de Circuito analice la legalidad de la sentencia, cuando claramente el acto administrativo no satisface las exigencias del Principio de Legalidad.

1.5.2.2 No aplicación de criterio jurisprudencial en materia de legalidad

Por no aplicación de un criterio jurisprudencia hacemos referencia a cuando una resolución administrativa o fiscal vaya en contra de una jurisprudencia, y no a la obligatoriedad que tiene ésta. Recordemos que las jurisprudencias que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno o Salas, son obligatorias para todos los órganos jurisdiccionales del país, por ende, son los únicos obligados a ceñirse a los razonamientos, interpretaciones y al conjunto de principios

³³ Tesis 2a. VI/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo II, febrero de 2015, p. 1773.

que deriven de la jurisprudencia establecida por los Ministros, Magistrados de Circuito y en casos excepcionales Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En otros términos, la jurisprudencia no es obligatoria para las demás autoridades, por ejemplo, las administrativas. Pero esto no significa que puedan realizar actos contrarios a principios o interpretaciones fijadas en una jurisprudencia, ya que si se diera la hipótesis, entonces el particular deberá impugnar la resolución administrativa contraria a la interpretación de las normas o disposiciones por parte de los órganos jurisdiccionales facultados para ello.

Si el acto administrativo no se modifica por medio de un recurso administrativo, y por el contrario, sea confirmada la resolución en comento por el superior jerárquico, consecuentemente siga causándole perjuicios al particular, entonces éste tendrá que acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, agotando el juicio contencioso administrativo. En este punto si la autoridad contesta, pero no se allana, se configuraría una falta administrativa grave por parte de ésta prevista en el artículo 6, fracc. II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, no solamente se nulificará su resolución de origen y la confirmación del recurso, sino que además se tendrá que indemnizar al particular.

Esta regla en general tiene una excepción que consiste en lo siguiente, si la jurisprudencia se publica en el Semanario Judicial de la Federación posterior a la fecha de contestación de la demanda, no se considerará actualizada la falta grave por parte de la autoridad administrativa, aunque el órgano jurisdiccional resuelva el fondo de la litis con base en esa nueva jurisprudencia.

1.5.2.3 Abuso o desvío de poder

Al igual que en los otros puntos anteriores, debemos atender al significado de las palabras para así lograr una mejor comprensión del tema. La palabra abuso de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española tiene dos acepciones importantes en el campo jurídico, “abuso que

comete un superior que se excede en el ejercicio de sus atribuciones”³⁴ y como “ejercicio de un derecho en sentido contrario a su finalidad propia y con perjuicio ajeno.”³⁵

Por otro lado, en el ámbito jurídico el abuso es de acuerdo con Juan José Quintana, “el abuso del derecho es una figura del derecho interno que se aplica normalmente en causas civiles y se presenta cuando el titular de un derecho subjetivo lo ejerce de manera abusiva o en contra de la finalidad de la norma misma.”³⁶

Inclusive para ser más exactos señalaremos lo que nos menciona el autor Adolfo Arrijo Vizcaíno al respecto: “En síntesis, puede sostenerse que el desvío de poder se presenta en cada ocasión en el que el poder sancionador del Fisco no se ajusta, por cualquier motivo, a alguna de las reglas, ya sea básicas o complementarias, que constituyen, en su conjunto, el marco jurídico que norma la imposición de las multas dentro del Derecho Fiscal Mexicano.”³⁷

De los significados anteriores más el concepto que nos proporciona el autor antes referido coinciden en su significado sin importar la materia que se trate.

En síntesis, podemos mencionar que el abuso de poder se refiere a aquella situación en la que cualquier autoridad administrativo se excede de sus facultades previstas en alguna o varias disposiciones, por ende, aquel servidor público que lo cometa será objeto de las siguientes responsabilidades: una de carácter penal de conformidad con los artículos 226 y 227 del Código Penal Federal y la otra de carácter administrativo de acuerdo con lo previsto por el artículo 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En consecuencia,

³⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23a ed., versión 23.5 en línea. <http://dle.rae.es>

³⁵ *Ídem*.

³⁶ Quintana, Juan José, *Diccionario Jurídico de la Corte Internacional de Justicia*, 1a ed., Tirant lo blanch, 2021, p. 30. <https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/show/9788413970318>

³⁷ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Derecho fiscal*, 23a ed., Themis, 2021, p. 46.

cualquier servidor público que se exceda de sus atribuciones, abuso de poder, podrá incurrir en diferentes responsabilidades, con consecuencias jurídicas que pueden ir desde la inhabilitación para trabajar en la administración pública por cierto número de años y además podría cumplir su pena dentro de un Centro Federal de Readaptación Social.

Respecto del siguiente vocablo desvío, a este debemos entenderlo de acuerdo con el Diccionario de la RAE como “desapego, desagrado.”³⁸, es decir, no actuar de acuerdo con el parámetro legal. Sabemos que a bote pronto muchos podrían quedarse con la idea que desvío y abuso son sinónimos, pero no es así. Recordemos que el abuso de poder surge cuando un superior jerárquico se excede de sus facultades previstas en una disposición, exigiéndole al servidor público inferior conductas que no van acorde con las facultades que tiene su jefe. Para que dejarlo más claro pondremos un ejemplo, supongamos que un director de área de alguna secretaría de estado, le exige a su subordinado que realice una compraventa de unos insumos de la cual no se tiene previsto una partida presupuestaria para dicho fin, aquí el superior jerárquico le está exigiendo una conducta ilegal a su inferior.

Mientras que el desvío de poder se refiere a la actuación ilegal por parte de cualquier servidor público desde el superior hasta el inferior, es decir, no existe una relación de mando para llegar a actualizar el desvío, sino que basta que cualquier funcionario lo realice con fines de obtener algún beneficio propio, entonces se estaría dando el supuesto del desvío de poder, por ello, se estaría fincando una responsabilidad penal de acuerdo con algunas hipótesis previstas en el artículo 225 del Código Penal Federal y sería responsable de sanciones administrativas graves establecidas en los artículos 52, 53, 54 y demás aplicables al caso concreto de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

³⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23a ed., versión 23.5 en línea. <http://dle.rae.es>

CAPÍTULO SEGUNDO

*—Cuidado, padre mio—dijo Bulloch suavemente—,
pues lo que llamáis robo y asesinatos es la guerra y la
conquista, fundamentos sagrados de los imperios,
origen de todas las virtudes y de todas las grandezas
humanas*

Anatole France³⁹

Sumario: 2.1 La demanda 2.1.1 Instrucción 2.1.2 Pruebas 2.2 Solicitud de indemnización durante el juicio contencioso 2.2.1 Contestación de la demanda sin que se allane la autoridad 2.3 Indemnización por el no cumplimiento de la sentencia por parte de la autoridad 2.4 Criterios del Tribunal Federal de Justicia Administrativa 2.5 Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2.6 Postura de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

2.1 La demanda

Nos parece oportuno advertir lo siguiente, en este Capítulo Segundo ya no nos referimos al procedimiento para solicitar la indemnización—lo que se denomina como sede administrativa—, sino que estamos en un juicio contencioso, proceso jurisdiccional, en donde se encuentra la trilogía procesal, es decir, órgano jurisdiccional que en este caso es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la parte actora y la parte demandada, y además de lo anterior hay otros elementos característicos de este medio heterocompositivo de resolución de controversias, por ejemplo, la existencia de una litis, los peritos y en alguno casos pudiera existir un tercero interesado.

Derivado de lo anterior y para llegar a este punto en comentario, debieron actualizarse alguna de las siguientes hipótesis, a saber; primera, el particular inicio un procedimiento administrativo solicitándole al sub organo administrativo que debía ser indemnizado derivado de una afectación por parte de una autoridad administrativa, ésta al llevar todo el procedimiento con todas sus

³⁹ France Anatole, *La Isla de los pingüinos*, 1a ed., Tomo, México, 2010, p. 45.

etapas, decide emitir una resolución administrativa en sentido negativo, en otros términos, no resulta procedente ni fundada su petición del gobernado, toda vez que no se actualizo alguna de las causales previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o en su defecto que no hayan existido las pruebas suficientes para poder establecer la relación de causalidad.

En consecuencia, el gobernado decide agotar un recurso administrativo para lograr modificar el sentido del acto administrativo, aunque por desgracia éste es confirmado por el superior jerárquico o por él mismo según sea el caso, dejándolo en las mismas circunstancias de afectación en su esfera jurídica, por ende, decide acudir ante el Tribunal.

Segunda hipótesis, pudiera suceder que el particular en el procedimiento administrativo prueba los extremos de su pretensión, es decir, acredita las afectaciones sufridas derivado de un actuar irregular por parte de la autoridad administrativa; consecuentemente, la autoridad reconoce el derecho a percibir una indemnización, y asimismo, decide emitir una resolución en donde se determina la cantidad a recibir por parte del particular.

Ante dicha situación el particular decide recurrir el acto administrativo, toda vez que estima un incorrecto cálculo de la indemnización. Pero si en el recurso administrativo se confirma la cantidad líquida que debe percibir el particular para resarcir el daño sufrido, entonces éste podrá acudir ante el órgano jurisdiccional demandando una completa y correcta indemnización

Y, por último, está el supuesto en que la autoridad administrativa recibió el escrito con sus anexos, pero no continuó con el procedimiento administrativo, es decir, no respondió la petición planteada por el particular en plazo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que en consecuencia se estaría configurando la negativa y, por ende, el gobernado tiene el derecho de recurrir la ficción jurídica a través de un juicio contencioso administrativo.

Tomando en cuenta esas tres hipótesis, se llega a la conclusión que el particular no solamente cuenta con los recursos administrativos para cambiar el sentido o bien modificar de las resoluciones administrativas, sino que está a su alcance otro recurso ordinario que es el juicio contencioso administrativo, en donde el gobernado tiene la oportunidad de demandar a la autoridad que dicto el acto administrativo que lo afecta en sus intereses.

Para dar inicio al proceso jurisdiccional, juicio contencioso, ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa por medio de la interposición de una demanda, se necesitan cumplir algunos requisitos previstos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ahora la demanda debemos entenderla de acuerdo con Alejandro Torres Estrada, como el “instrumento que permite ejercer una acción con la finalidad de satisfacer una pretensión”⁴⁰, concepto que compartimos, toda vez que a través de ésta se va a materializar el derecho de acción.

Por otro lado, la Ley en comento establece ciertos requisitos formales y en caso de no cumplirse con éstos, el Tribunal va a prevenir al promovente con la finalidad de que subsane el ocurso, y en caso de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda; por esta razón es muy importante tomar en consideración los elementos que exige la norma procesal cuando se vaya a interponer una demanda, para ilustrarlo hemos elaborado el siguiente cuadro.

⁴⁰ Torres Estrada, Alejandro, *op cit.*, p. 25.

Requisitos de la demanda

I.- El nombre del demandante, domicilio fiscal, así como domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, y su dirección de correo electrónico

II.- La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación

III.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa

IV.- Los hechos que den motivo a la demanda

V.- Las pruebas que ofrezca

VI.- Los conceptos de impugnación

VII.- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya

VIII.- Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda

Lo importante a destacar del diagrama referido, consiste en mencionar que hay dos jurídicos que pueden surgir con motivo de la omisión o incorrecta redacción de la demanda. El primero de ellos consiste en el desechamiento de la demanda por su improcedencia sin que medie prevención alguna, en otros términos, por no insertar en la demanda el nombre, falta de resolución que se impugnada y por la ausencia de los conceptos de violación, el juzgador la tendrá por presentada la demanda sin que ello signifique que el órgano jurisdiccional esté de acuerdo con ésta y , por ende, ordene emplazar a la autoridad; por el contrario, de oficio el Magistrado Instructor podrá advertir de los defectos de la demanda y en consecuencia, se dictará un acuerdo en donde el juzgador se pronunciara al respecto de las omisiones en el ocurso y la deseché, toda vez que no se cumplieron los requisitos de la fracciones II, VI y el nombre del demandante establecidos en la Ley en comento.

Por otro lado, el segundo efecto será diferente si no se cumplen con los demás requisitos, por ejemplo, no señalar a la autoridad o autoridades demandadas, los hechos, las pruebas, nombre y domicilio del tercero interesado y los puntos petitorios. En estas hipótesis el Magistrado Instructor sí le concederá el plazo de cinco días para desahogar la prevención, y en caso de no hacerlo, la consecuencia jurídica será de no tenerse por presentada la demanda.

Adicionalmente, se tendrá que adjuntar a la demanda los requisitos que establece el artículo 15 de la multicitada Ley, y en caso de no hacerlo dentro de los cinco días hábiles posteriores al requerimiento del Magistrado Instructor, se tendrán por no presentadas en la demanda; lo que podría colocar al actor en una situación desafortunada, toda vez que el juzgador podría emitir válidamente una sentencia, en la cual se tenga que sobreseer el juicio ya que surgieron causales de improcedencia y sobreseimiento, por ejemplo, sino se ofrece la prueba en donde consta la resolución administrativa.⁴¹

⁴¹ *Cfr.* Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, artículo 8, fracción XI y artículo 9, fracción II, Cámara de Diputados, 2017.

En síntesis, es muy importante tomar en consideración los requisitos formales previstos en el artículo 14, así como también los requisitos materiales de artículo 15 ambos de la Ley en comento.

2.1.1 Instrucción

Para desarrollar correctamente este punto en cuestión, debemos mencionar sucintamente las diferentes vías que existen, así como las modalidades que se tienen para poder sustanciar el juicio contencioso administrativo.

El artículo 1-A de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece las vías y modalidades en las cuales se puede iniciar, tramitar y por último finalizar el juicio contencioso a nivel federal.

Vías en el juicio contencioso

- Juicio ordinario
- Juicio sumario
- Juicio de resolución exclusiva de fondo

Modalidades del juicio

- Tradicional
- En línea versión 2.0

Cabe destacar que no debemos de confundir las modalidades con las vías, ya que si bien la propia Ley en mención no es clara al establecerlo, lo que consecuentemente provoca confusiones, de ahí que sea necesario mencionar de manera breve las diferencias. Por lo que se refiere a las vías debemos entender los diferentes tipos de juicio previstos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dentro de los cuales podemos encontrar tres: el

ordinario, sumario y de resolución exclusiva de fondo; entre éstos hay diferencias importantes como, por ejemplo, los requisitos de procedencia, los plazos que se otorgan para las diversas actuaciones durante el juicio contencioso, la instrucción del proceso, la composición de la Sala que resuelve el asunto en concreto, entre otras más.

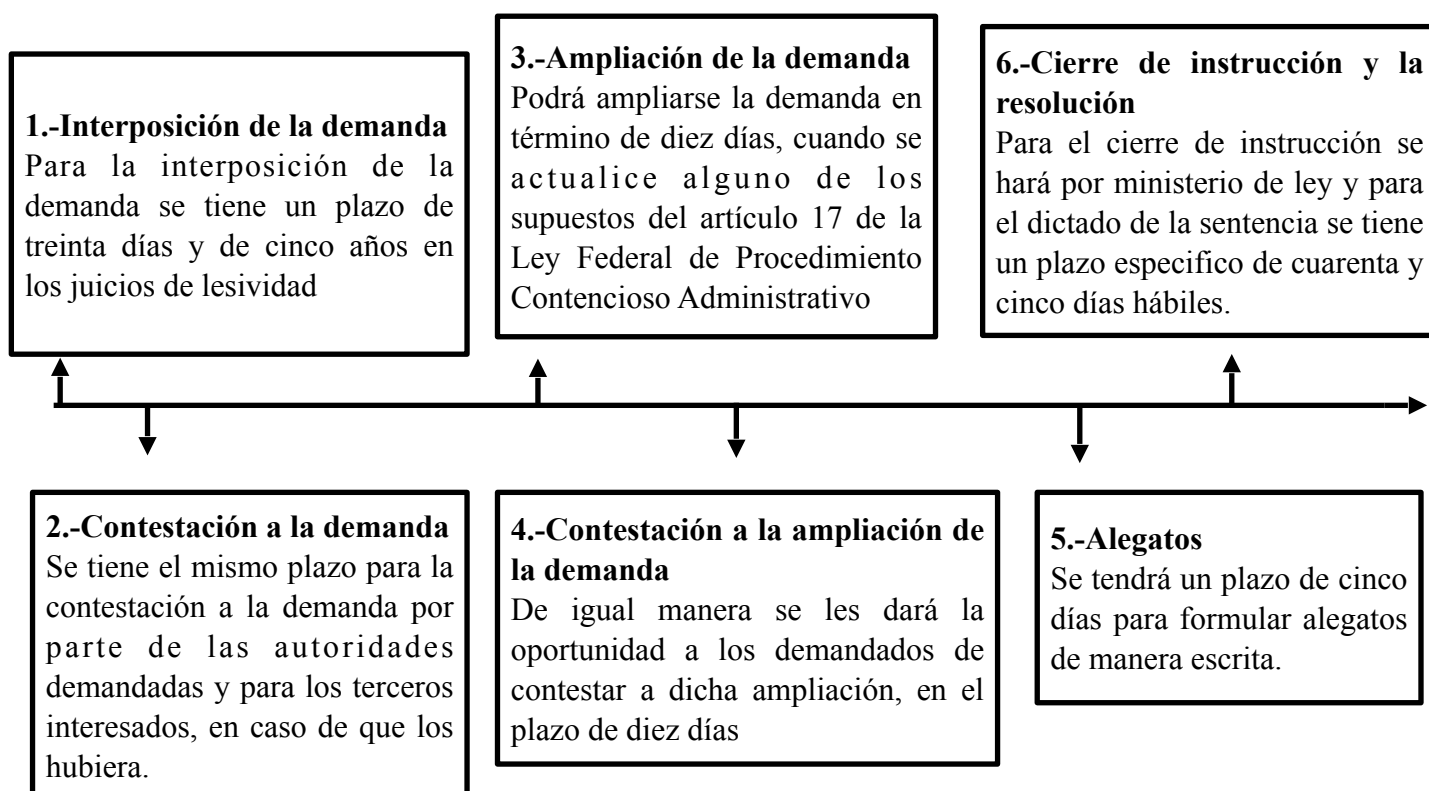
Mientras que por otro lado, las modalidades atienden a las formas de tramitación del juicio de las cuales se encuentran reguladas dos y son los siguientes: *i)* la tradicional, la cual consiste en el uso de papel para materializar los actos procesales como pueden ser la demanda, la contestación a ésta, las notificaciones y demás relativos, *ii)* el juicio en línea, esta modalidad ya tenía bastante tiempo funcionando y de hecho el Tribunal Federal de Justicia Administrativa fue de los pioneros en implementarlo, y consiste básicamente en llevar todo el proceso que se desarrolla ante éste órgano jurisdiccional de manera digital.

Sin embargo, en el año 2022 se dieron algunas reformas en relación con esta modalidad en línea, ahora conocida como versión 2.0, dentro de las que destacamos de manera sucinta: *a)* el hecho de que se pueda interponer una demanda dentro de los siete días de la semana, las veinticuatro horas del día—bajo la pena que si se llegará a hacer en un día inhábil se tomará como fecha de presentación de la misma la del día siguiente hábil, de conformidad con el artículo 58-O de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo—, *b)* otro cambio que se dió respecto con el anterior juicio versión 1, tiene que ver con que las Salas Regionales ahora son competentes para conocer este tipo de juicios, ya que anteriormente sólo tenía la competencia la Sala Especializada de Juicios en Línea y *c)* para concluir con los aspectos generales del cambio, debemos destacar lo relativo al empleo de la firma electrónica avanzada expedida por el Servicio de Administración Tributaria que será obligatorio utilizarlo en este tipo de procesos tanto como para las partes y así como también para los servidores del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Aclarado lo anterior, es necesario atender con nuestro objeto de estudio, y para ello debemos atender a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la cual nos establece

que será competente para conocer los juicios que versen en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado dicho órgano jurisdiccional.⁴²

Por otro lado, de acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, será procedente tramitar por la vía ordinaria y en cualquiera de sus dos modalidades (tradicional o en línea) los juicios que tengan relación con la materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, esto con base en una interpretación sistemática de la Ley en comento, porque las disposiciones jurídicas que regulan a las otras vías no establecen los requisitos para ello.⁴³ Por esta razón hemos decidido hacer un esquema ilustrativo de la instrucción del juicio contencioso administrativo a nivel federal de la vía ordinaria.



⁴²Cfr: Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, artículo 3, fracción IX, Cámara de Diputados, 2016.

⁴³Cfr: Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, artículos 58-2 y 58-17, Cámara de Diputados, 2017.

2.1.2 Pruebas

Respecto de este punto coincidimos con lo que menciona Juan Antonio Aguilar Cervantes acerca de las pruebas, “en el juicio de Nulidad son admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad mediante absolución de posiciones y la de petición de informes, salvo que los informes se limiten a los hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.”⁴⁴

Comulgamos con lo expresado por el autor antes referido, toda vez que su afirmación estriba en el artículo 40, segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Sin embargo, cabe puntualizar que en la mayoría de los procesos jurisdiccionales que se llevan a cabo en las diversas materias comprendidas por nuestro sistema jurídico, se encuentran con los mismos medios de prueba, pero con la salvedad de que existen diferencias específicas para su exhibición, desahogo y valoración de las pruebas respectivas.

Lo anterior tiene justificación si se atiende a la finalidad de los medios probatorios, que consiste básicamente y en resumidas cuentas a probar los hechos positivos que sean afirmados por las partes en un juicio. En el caso específico de la materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, objeto del presente estudio, podremos entender algunas reglas procesales respecto las pruebas si atendemos al siguiente criterio con el rubro RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CARGA DE LA PRUEBA PARA DEMOSTRAR EL DAÑO MORAL CAUSADO POR LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR⁴⁵, en el cual nos señala que de acuerdo con el artículo 1916 del Código Civil Federal, se presumirá que hay daño moral

⁴⁴ Aguilar Cervantes, Juan Antonio, *Derecho Procesal Fiscal*, 2a ed., Tirant lo blanch, 2021, p. 261. <https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/show/9788413789866>

⁴⁵ Tesis 2a. LI/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, junio de 2015, p. 1078.

cuando se vulnere o exista un menoscabo ilegítimamente a la libertad o a la integridad física o psíquica de las personas.

Esta presunción también es aplicable a la materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuando el daño sea de carácter moral, toda vez que el Código Civil Federal debe ir acorde con la finalidad que se persigue en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por esta razón los principios y reglas que se aplican en materia civil respecto de los medios probatorios, resultan igualmente aplicables a la responsabilidad estatal como, por ejemplo, el Principio del *Onus Probandi*, el cual consiste en el deber jurídico de probar los hechos que se afirman; en este caso el particular tiene la carga probatoria de demostrar la actividad administrativa irregular que le imputa a determinada autoridad a través de las pruebas que él considere pertinente para ello, ya que no es suficiente el hecho de solamente afirmar que se le ha causado un daño en sus bienes extra-patrimoniales o espirituales.

En otras palabras, por regla general es el gobernado quien tiene la carga probatoria respecto de los daños morales que surjan con motivo de una actividad administrativa irregular, tanto en el procedimiento ante la autoridad y también en el juicio contencioso; ya que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en su caso podrá analizar la ilegalidad del acto que se impugna, en caso de que la autoridad no haya fundamentado y motivado correctamente la resolución que niega la solicitud del particular.

Sin embargo existe una excepción a esta regla procesal respecto de los medios probatorios, se trata de los casos en que el daño sea evidente no habrá necesidad de requerir al particular con las pruebas que comprueben la actividad administrativa irregular.

Es pertinente reflexionar esto último que se menciona en el criterio, toda vez que no nos parece correcto afirmar ese tipo de cuestiones y no se abunde más en el tema tratando de ejemplificar

en que casos son los que de acuerdo a su criterio son los daños que en sí mismos demuestren las condiciones de modo, tiempo y lugar. Por esta razón a nuestra consideración cuando se solicite a la autoridad y en su caso al Tribunal Federal de Justicia Administrativa la indemnización, es recomendable anexar las pruebas pertinentes que comprueben los hechos plasmados en la demanda.

Como es evidente, el derecho no puede permanecer estático y alejado de las continuas evoluciones sociales y tecnológicas suscitadas en nuestra sociedad mexicana, las cuales poco a poco van trastocando en el derecho, toda vez que inciden de manera directa—la regulación de los medios electrónicos—o de manera indirecta—medios de prueba—, por eso ahora que estamos abordando este tema es oportuno mencionar algunos criterios que se han ido modificando derivado del gran avance en las ciencias de la tecnología, por lo que ahora se cuentan con nuevas formas de poder demostrar los hechos controvertidos en un juicio.

Por eso mismo debemos estar al pendiente cada semana, los viernes, para considerar los nuevos criterios por parte de los Tribunales Federales —el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito e inclusive el Tribunal Federal de Justicia Administrativa—, respecto de las nuevas interpretaciones o valoraciones que se tiene sobre los dispositivos electrónicos.

Por esas cuestiones, nosotros expondremos todos los medios de prueba que se encuentran establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que si bien algunos postulantes podrían fácilmente descartar algunas pruebas por considerar que no son idóneas para demostrar los hechos y el daño, es decir, el nexo causal.

Si atendemos al apartado de pruebas de la Ley en comento, podremos advertir que sólo se regulan dos clases de pruebas que son la prueba pericial y la testimonial, a pesar de que en el artículo 40, segundo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establezca que serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional por parte de las

autoridades mediante absolución de posiciones y petición de informes. En consecuencia, podemos inferir que de acuerdo con el artículo 1 de esta Ley multicitada, se pueden admitir otras pruebas reguladas por el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que no contravenga las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por lo que en conclusión si bien el Código Federal de Procedimientos Civiles, regula pruebas que no necesariamente sean contrarias a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no son idóneas en algunos casos concretos dada la naturaleza distinta del juicio contencioso a un proceso ordinario civil, por ejemplo, la prueba de inspección judicial puede ser útil para la materia civil, pero en materias como la administrativa o fiscal pueden ser idóneas otro tipo de pruebas.

Con base en lo antes expuesto, nos abocaremos a las pruebas más comunes en el juicio contencioso federal y son: I.- la pericial, II.- la testimonial y III.- la prueba documental.

I.- Prueba Pericial:

Esta prueba se encuentra regulada por el artículo 43 de la Ley en comento, y la va a realizar aquella persona que tenga conocimientos técnicos de algún arte o ciencia, de acuerdo con lo que se prevé en el artículo 143 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establece que tendrá lugar esta prueba en las cuestiones de un negocio relativas a alguna ciencia o arte.

De acuerdo con Alejandro Torres Estrada, la función del perito es: “el perito es un auxiliar de la administración de justicia y su función es aportar al juzgador su parecer profesional sobre los hechos de la litis que requieren su conocimiento.”⁴⁶

El ofrecimiento de esta prueba para la parte actora debe hacerse de acuerdo con lo que se establece en el artículo 14, fracc. V y para la parte demandada en los términos

⁴⁶ Torres Estrada, Alejandro, *op. cit.*, p. 150.

del artículo 20, fracc.VI ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Posteriormente, el Tribunal dictará un acuerdo que recaerá a la contestación de la demanda o su ampliación, en el cual se requerirá a las partes para que en un plazo de diez días presenten a sus peritos con la finalidad de que acepten el cargo y protesten su legal desempeño.

El Magistrado Instructor deberá pronunciarse respecto del cargo conferido a los peritos y a su vez les otorgará un plazo de quince días para que éstos rindan y ratifiquen su dictamen, apercibidos que en caso de no hacerlo sólo serán tomados en cuenta aquellos que sí fueron entregados en tiempo y forma.

En caso de ser contradictorios los dictámenes rendidos por los peritos, el Magistrado Instructor asignará a un perito tercero en la materia adscrito al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.⁴⁷

También cabe mencionar acerca del pago de los honorarios de los peritos corresponde a las partes que lo hayan ofrecido y exhibido, excepto cuando se designe un perito tercero, quien pagará los honorarios en este caso será el órgano jurisdiccional.

II.- Prueba Testimonial:

Si aplicamos de manera supletoria el artículo 165 del Código Federal de Procedimientos Civiles, podremos advertir que la disposición no nos da una definición de que se entiende por testigo, sólo establece que las personas que tengan conocimiento de los hechos que las partes deben probar, tienen el deber de declarar como testigos.

⁴⁷ *Cfr.* Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, artículo 43, fracciones I, II, III y V, Cámara de Diputados, 2017.

De lo anterior, podemos inferir que son testigos aquellas personas ajenas a la litis que se pretende resolver, es decir, no tienen ningún interés en lo particular, y tienen conocimiento de los hechos que se están controvirtiendo en un juicio, por ende, se encuentran con el deber jurídico de acudir como testigos, para así proporcionar la información con la finalidad de poder dilucidar la verdad material.

Por otro lado, no basta que una o varias personas tengan el conocimiento de los hechos materiales de la controversia jurídica, sino que de acuerdo con la doctrina procesal, se hace una clasificación de los testigos atendiendo a las diversas maneras de adquirir la información; el multicitado autor Alejandro Torres Estrada los clasifica de la siguiente manera: *i) presenciales o de oídas: “Los testigos presenciales o directos estuvieron presentes en el momento en que se desarrollaron los hechos, los testigos de oídas o indirectos sólo supieron del hecho por haberlo escuchado en una platica informal, ya sea con un testigo presencial o con uno de oídas.”*⁴⁸

Sin embargo, el mismo autor nos menciona la importancia del testimonio entre los dos testigos antes referidos.

Evidentemente, sólo el testigo debe tener valor probatorio, ya que al testigo de oídas no le constan los hechos y pudo haberlos conocido mediante una lista interminable de personas que lógicamente emiten su propia versión. Por tanto, este último no debe crear convicción alguna en el juzgador, salvo que manifieste que los hechos le constan porque se lo confió la parte a quien el testimonio perjudica, por ejemplo, si su testimonio lo ofrece el acreedor de una deuda sin documento y declara que ésta le consta porque el deudor le dijo que la tenía.⁴⁹

⁴⁸ *Ibidem*, p. 17.

⁴⁹ *Ídem*.

Aclarado este punto, nos referiremos al procedimiento de su desahogo de esta prueba; de acuerdo con el artículo 44 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para desahogar la prueba testimonial se va a requerir a la parte oferente para que presente a sus testigos al juicio, en otros términos, la parte que ofrezca esta prueba deberá desde la demanda ofrecerla a efecto de que el Magistrado se pronuncie respecto de la misma, esto con la finalidad de admitirla para que sea preparada y en consecuencia se pueda desahogar el día, hora y lugar que se fije en el acuerdo de admisión. Este mismo artículo nos menciona la dinámica que se debe seguir en relación con la formulación del cuestionario que se les practicará a los testigos, mencionando que se levantara un acta pormenorizada y las preguntas podrán ser formuladas por el magistrado o las partes que estén directamente relacionadas con los hechos controvertidos o que se tenga una aclaración de cualquiera de las respuestas.

III.- Prueba Documental:

Anteriormente, ya habíamos comentado, de conformidad con el artículo 40 de la Ley en comento, se prevé la admisión de cualquier tipo de prueba, excepto la confesional por parte de las autoridades. Sin embargo, nosotros advertimos que en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no se regulada directamente esta prueba documental, entonces tendremos que aplicar de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Compartimos lo que menciona Alejandro Torres Estrada, respecto de la finalidad de los documentos, “en general, los actos jurídicos constan en documentos tanto de carácter privado como público, cada uno con sus propias características y validez frente a la ley.”⁵⁰

⁵⁰ *Ibidem*, p. 14.

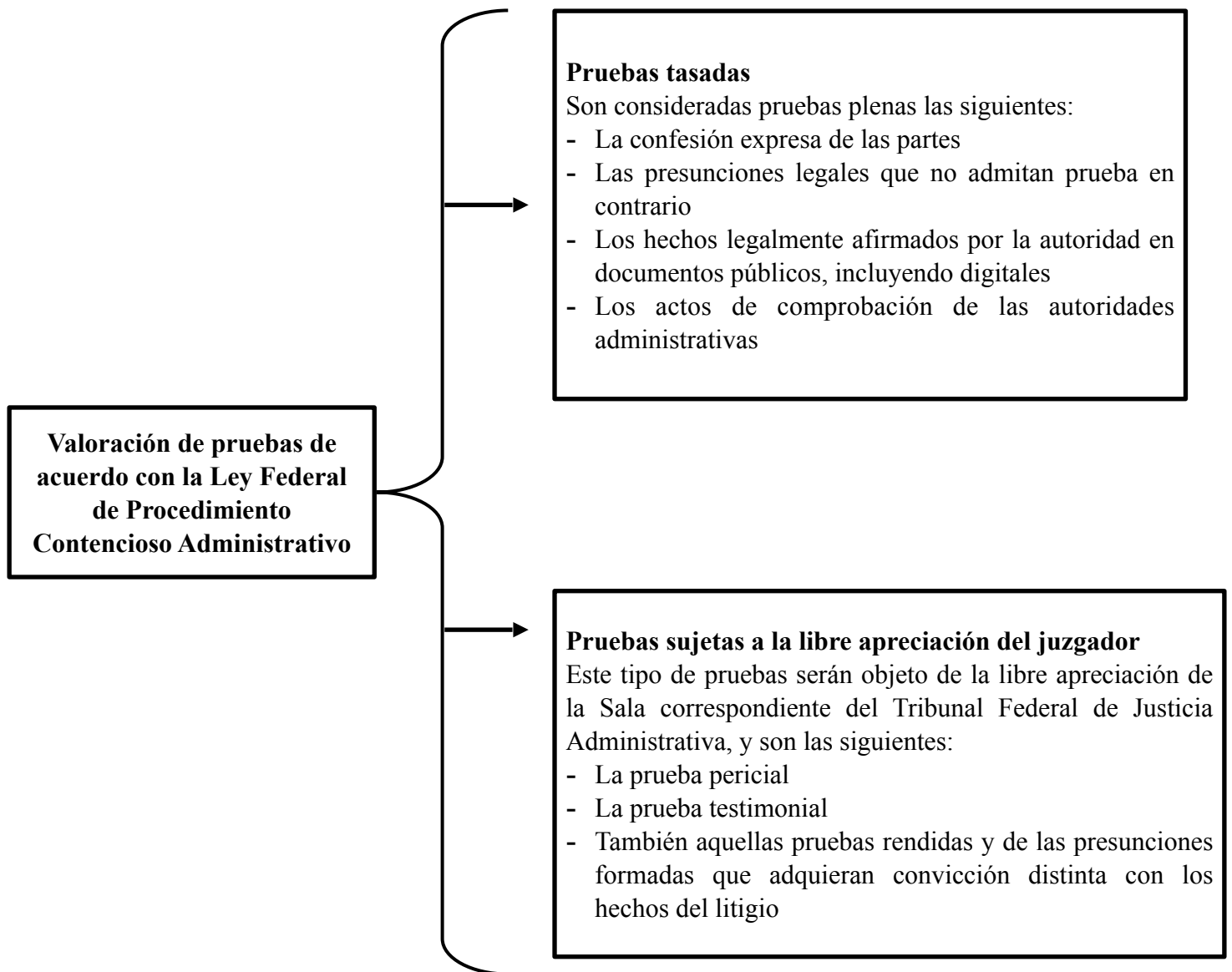
Y lo anterior tiene como finalidad que exista certeza en las relaciones que puedan surgir entre los particulares o bien entre el Estado con éstos; si recordamos las características del acto administrativo, una de ellas es precisamente que debe asentarse por escrito la voluntad del Estado por conducto de sus sub órganos administrativos.

En esa misma tesitura, es muy importante considerar que no todos los documentos tienen el mismo valor, ya que de acuerdo con los artículos 129 y 130 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establece que cuales son considerados documentos públicos y por lo tanto tienen un valor superior porque están revestidos de fe pública; por otro lado, serán documentales privadas aquellas que no reúnan las características de lo previsto por los artículos antes mencionados.

El procedimiento para el desahogo de este tipo de pruebas es diferente a los anteriores, ya que el particular al momento de presentar la demanda deberá ofrecer y exhibir estas pruebas, excepto sino cuenta con ellas, entonces si tiene conocimiento el gobernado de que la autoridad tiene en su poder documentales importantes que le pueden servir en el juicio para demostrar los extremos de su pretensión, en este caso el particular desde la promoción podrá solicitarle al Tribunal que requiera a la autoridad para que exhiba los documentos que obren en su poder al momento de contestar la demanda, generalmente los documentos que se encuentran en los expedientes administrativos.

En consecuencia, una vez contestada la demanda o en caso en la ampliación a la misma, el Magistrado en un auto mencionará que tipo de pruebas fueron admitidas y cuales desechadas. Para este tipo de medios de convicción no se requiere fijar una audiencia para su desahogo, basta con que se ofrezcan y se exhiban en el juicio, esto es así porque se desahogan por su propia y especial naturaleza.

Para concluir con este punto es necesario mencionar que sin importar las pruebas que se exhiban en el juicio contencioso administrativo federal, la valoración de las éstas cuando se tenga que hacer para resolver la litis, se encuentra tasada, es decir, la propia ley le da un valor a cada una de las pruebas, privando al juez de otro tipo de valoraciones que se puedan hacer al respecto⁵¹, por ejemplo, en materia penal existen otros métodos valorativos como el de la sana crítica y máximas de la experiencia.



⁵¹ Cfr: Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, artículo 46, Cámara de Diputados, 2017.

2.2 Solicitud de indemnización durante el juicio contencioso

Como se mencionó en el tema del procedimiento para solicitar la indemnización, abordado por nuestra parte, cabe mencionar como primer punto a considerar lo siguiente, se debe acudir ante el órgano u organismo constitucional autónomo presuntamente responsable, solicitándole la indemnización derivado de una actividad irregular, además de adjuntarse las pruebas necesarias y con las que se cuente en su poder para así demostrar el nexo causal entre el hecho y los daños producidos por éste, posteriormente la autoridad tendrá que pronunciarse respecto de la procedencia y lo fundado de su petición, concluyendo en una resolución administrativa. De acuerdo con la doctrina procesal contemporánea, se estaría concluyendo con un procedimiento administrativo, lo que en otros términos, terminaría la fase administrativa.

Posteriormente a la notificación de la resolución administrativa, el particular podrá impugnar ésta al no ser favorable en sus intereses, por ende, tiene la opción de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con fundamento en el artículo 3, fracc. IX de su Ley Orgánica. Esto es, el gobernado podrá combatir el acto administrativo en el cual se declare infundado su derecho de solicitud de indemnización o simplemente, aquel que no satisfaga su interés, un ejemplo de esto último puede ocurrir cuando la autoridad con probable responsabilidad fije una cantidad inferior a la que pide el particular afectado, sin que exista un sustento técnico o por lo menos una metodología por la cual se niega el monto solicitado y se da otro.

Como ya mencionamos, a partir de este momento el particular deberá estar atento a la nueva regulación procesal, es decir, el derecho procesal administrativo, ya que ahora éste se encuentra en una fase jurisdiccional, por lo que las normas adjetivas que regularon la solicitud y trámite de su pretensión ante la autoridad administrativa probablemente responsable no son aplicables en el juicio contencioso administrativo.

Esto lo destacamos porque no puede pasar inadvertido los requisitos que se establecen en el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por ejemplo, uno de esos es el que se encuentra en la fracción VIII, de la cual se puede advertir lo siguiente, en la demanda deberá señalarse las cantidades que solicita el actor cuando se trate de una sentencia condenatoria, lo cual se actualiza en la especie (Responsabilidad Patrimonial del Estado) porque no sólo se trata de anular la resolución administrativa que va a en contra de sus intereses, sino que además deberá solicitar la cantidad líquida por concepto de indemnización.

En caso de no hacer esto último, el Magistrado Instructor va a prevenir al promovente para que subsane las deficiencias de su demanda, y en caso de no hacerlo se tendrá por no presentada ésta.

Asimismo, la parte actora deberá adjuntar a su demanda el oficio o documento en donde conste la resolución que se pretende impugnar; en caso de no tener alguno de éstos porque se actualizó la negativa ficta, se podrá anexar el escrito de solicitud de indemnización que se hizo a la respectiva autoridad con el sello de recepción. Además de lo anterior, tendrá que exhibir los medios de prueba pertinentes a fin de demostrar su pretensión.⁵²

En consecuencia, al dictar la sentencia en los puntos resolutivos, podrá estar de la siguiente manera: primera, declarar fundada la acción intentada por la parte actora; segunda, se declare infundada la acción, toda vez que no se probaron los extremos de su pretensión; y tercera, a veces el Tribunal puede declarar fundada la acción del particular, es decir, le reconoce su derecho a ser indemnizado, pero esto no significa que el Magistrado esté de acuerdo paralelamente con el monto de la cuantificación, sino que por el contrario puede suceder que el propio Magistrado realice la debida cuantificación derivado de las pruebas exhibidas en el juicio.

⁵² *Cfr.* Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, artículo 15, Cámara de Diputados, 2017.

2.2.1 Contestación de la demanda sin que se allane la autoridad

La autoridad demandada tendrá un plazo de treinta días para contestar la demanda, en caso de no hacerlo se tendrán como ciertos los hechos que la parte actora le impute al órgano administrativo de manera directa. Por otro lado, las disposiciones jurídicas le imponen el deber jurídico a la parte demandada para actuar con ciertas formalidades exigidas por la ley.⁵³

En ese sentido lo recomendable es atender a los requisitos que se establecen en la ley adjetiva correspondiente, a fin de no generar consecuencias que podrían llegar a afectar el interés jurídico para alguna de las partes durante el juicio contencioso. Retomando el tema de la contestación a la demanda, es menester señalar que de conformidad con el artículo 22 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establece una limitación a la autoridad demanda para que ésta no pueda modificar los fundamentos de derecho de la resolución que se pretende impugnar.

En otros términos, si la resolución que impugna el particular en el juicio contencioso federal— sea la de origen o bien la del recurso— no podrá subsanarse en la fundamentación por parte de la autoridad demandada al momento de contestar la demanda.

En cambio si el órgano administrativo, probablemente responsable del daño ocasionado, no contestará la solicitud de indemnización planteada por el gobernado en cierto plazo, entonces de acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se estaría configurando la negativa ficta, y por lo mismo que existió una omisión la autoridad evidentemente no podría cambiar nada, toda vez que no existió una resolución, lo único que existe es una ficción jurídica prevista en la Ley mencionada y, por ende, se tiene que combatir ya que se entiende, con base en lo precisado anteriormente, lo que solicitó el gobernado fue negado.

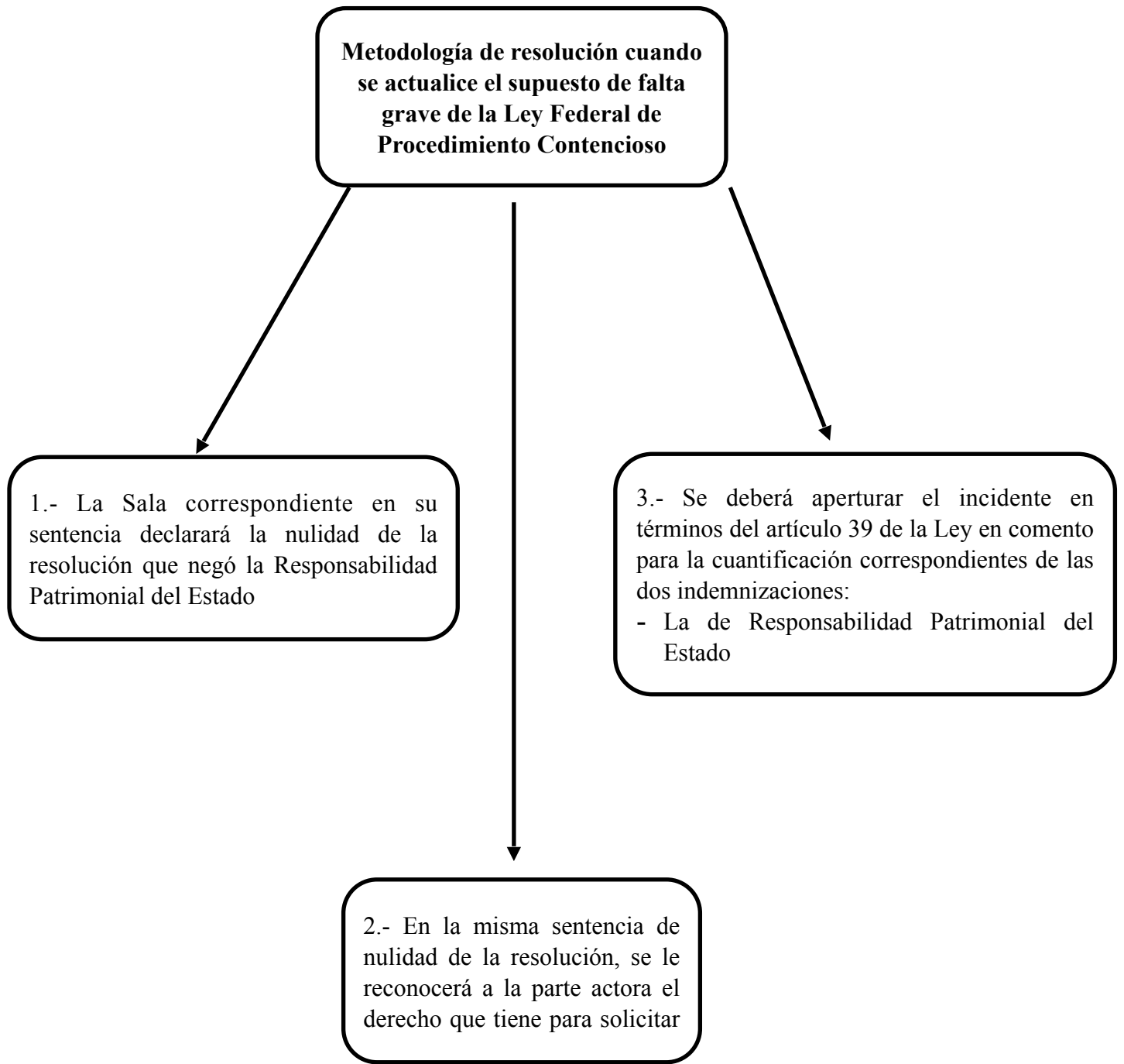
⁵³ *Cfr:* Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, artículos 19 y 20, Cámara de Diputados, 2017.

Por esa razón la Ley de derecho procesal administrativo, en el artículo antes referido, señala que en esta situación lo único que puede hacer la autoridad demandada es contestar la demanda, expresando los hechos y el derecho en el que se estriba para defender la ficción jurídica que opera en contra del particular.

En cualquiera de las dos hipótesis precedentes, el órgano administrativo deberá defender la legalidad de la resolución administrativa dictada, en caso de existir, por medio de argumentos de los cuales se demostrarán la inoperancia, infundada e ineficacia de los conceptos de impugnación, así como los argumentos por los cuales desvirtúe el derecho—que alega tener el actor— a la indemnización. Pero se debe de tener especial énfasis en esta parte, porque en caso de contestar la demanda con otra finalidad a lo antes referido, la autoridad demandada puede cometer una falta grave establecida en el artículo 6, penúltimo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En otras palabras, si la autoridad demandada al momento de contestar la demanda o la ampliación de la misma no se allana, teniendo pleno conocimiento que la resolución que se está impugnado actualiza alguno de los supuestos de falta grave del artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; entonces procedería otorgar dos indemnizaciones al particular: la primera.-versa propiamente con la Responsabilidad Patrimonial del Estado y la segunda.- con la falta grave que se cometió durante el juicio contencioso administrativo a nivel federal.

Sirve de apoyo para entender esto último, el siguiente diagrama elaborado por nosotros, en donde se ilustra la metodología que debe seguir la Sala correspondiente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en este tipo de hipótesis.



Es necesario hacer una pequeña acotación importante, este tipo de ingresos por concepto de indemnizaciones—naturaleza jurídica de la responsabilidad patrimonial del estado—, se encuentra exenta del pago del Impuesto Sobre la Renta, esto con fundamento en las siguientes disposiciones, artículo 93, fracc. XXV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y artículo 157 del Reglamento de la Ley en comento.

2.3 Indemnización por el no cumplimiento de la sentencia por parte de la autoridad

Este tipo de indemnización al igual que en el otro, la indemnización por falta grave versa sobre cuestiones adjetivas del juicio y no tiene que ver con el fondo del asunto, es decir, con la litis planteada sobre la responsabilidad patrimonial del estado, si bien ambas tienen que ver con el aspecto contingente no tienen origen por la misma causa, ni se dan en la misma etapa procesal.

Nos explicamos, la indemnización por la falta grave que cometa la autoridad demandada, se da cuando se actualiza alguna de las causales tipificadas en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y que la autoridad no se allane en el plazo previsto por la ley, en otros términos, si se advierte que la autoridad incurrió en una falta grave durante el juicio y no se allana hasta antes del cierre de instrucción, entonces el interesado podrá solicitar al Magistrado que se abra el incidente para la cuantificación de dicha indemnización, junto con la propia del objeto del proceso.

En cambio, la indemnización por incumplimiento de la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de igual manera tiene una naturaleza de ser accesoria a lo principal del juicio, y que además es contingente porque no se sabe si la autoridad va a cumplir la sentencia en tiempo y forma, tal cual en sus propios términos. Entonces podremos advertir lo siguiente, la indemnización por incumplimiento a la sentencia va a surgir cuando se termine el juicio contencioso, es decir, cuando el Tribunal haya dictado sentencia por unanimidad o mayoría de los votos de los Magistrados que integran Sala, Sección o Pleno; desde que le sea notificada la sentencia, surge el deber jurídico por parte del órgano administrativo de cumplir con ésta de acuerdo con sus términos.

Si bien anteriormente ya nos hemos referido al recurso de revisión fiscal, cabe resaltar que dicho medio de impugnación es improcedente en los juicios de vía sumaria, basta atender al criterio con el rubro REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN FORMA UNITARIA POR LOS MAGISTRADOS INSTRUCTORES DE LAS SALAS

REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, EN LOS JUICIOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS FEDERALES TRAMITADOS EN LA VÍA SUMARIA⁵⁴, el cual se menciona que de acuerdo con el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establecen varios supuestos de procedencia para interponerse por parte de la autoridad demandada que decida impugnar las sentencias dictadas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Sin embargo, en los juicios sumarios (regulados por los numerales 58-1 a 58-15 de la Ley en comento) es improcedente el recurso de revisión fiscal, ya que el Ejecutivo y el Legislador estimaron que este tipo de procesos son comunes y de resolución sencilla.

En ese tenor, nosotros destacamos que en el caso de la Responsabilidad Patrimonial del Estado debe de llevarse por la vía ordinaria en el juicio contencioso, toda vez que reviste características de importancia y trascendencia con independencia del monto que se solicite para cubrir la indemnización correspondiente. Adquiere mayor sentido de lo que mencionamos, sí atendemos al origen de la fuente de ingresos que tiene el Estado para cubrir el pago de dichos daños.

Continuando con objeto de estudio, en el caso de que la autoridad demandada no llegará a impugnar la sentencia definitiva en tiempo y forma o por diferentes razones, se estaría actualizando el supuesto en el cual se prevé que dicha resolución dictada por alguna Sala de Tribunal Federal de Justicia Administrativa tendrá el carácter de ser firme en cuando ocurran alguna de estas tres hipótesis:

- Cuando no se admita un recurso o juicio en contra de la sentencia
- Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado

⁵⁴ Tesis 2a./J. 152/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo II, enero de 2013, p. 1440.

- Sea consentida expresamente por alguna de las partes o sus representantes⁵⁵

Retomando el tema debemos mencionar que el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece un plazo de cuatro meses para que la autoridad deba realizar un determinado acto—como es en la especie, dar una indemnización al particular—cuando se trate de un juicio ordinario y un mes en el supuesto de que sea un juicio sumario, contados a partir de que la sentencia haya quedado firme (en los casos anteriormente señalados).

Dicho de otra manera, si en la sentencia definitiva se reconoce el derecho subjetivo a favor del particular, entonces la autoridad demandada contará con un plazo de cuatro meses para cumplir con la sentencia (posteriores a la apertura del incidente respectivo), pero si por alguna circunstancia ésta no llegará a hacerlo en ese lapso, entonces el demandante tendrá derecho a recibir una indemnización y tendrá que hacérsela saber a la Sala que conoció del caso en concreto con la finalidad de que ésta sea la que determine el valor de la indemnización, tomando en consideración el tiempo transcurrido que tenía para cumplirla y la fecha que formal y materialmente está cumpliendo con el fallo, además de los perjuicios ocasionados por la omisión; todo lo anterior se tramitará por la vía incidental.

Por otro lado, cabe destacar que la solicitud de la indemnización no excluye el derecho adjetivo con que cuenta la parte actora o bien la facultad de la Sala para hacer cumplir sus sentencias, cuando éstas no se cumplan dentro del plazo de cuatro meses.

Si es por oficio la Sala, Sección o Pleno que hayan dictado la sentencia definitiva podrán requerir, por conducto de su Presidente, a la demandada para que informe dentro de los tres días posteriores el cumplimiento de la sentencia; fenecido el lapso con informe o sin él, el Tribunal se pronunciará del incumplimiento injustificado, por ende, podrá tomar las siguientes medidas: a) se impondrá una multa de apremio que se fijará entre las trescientas y mil veces el salario

⁵⁵ *Cfr.* Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, artículo 53, Cámara de Diputados, 2017.

mínimo general diario vigente en la Ciudad de México, *b*) si continua renuente el órgano administrativo de incumplir, entonces se requerirá al superior jerárquico para que en el plazo de tres días lo obligue a cumplir sin demora, y *c*) de existir dicho incumplimiento, se pondrá del conocimiento a la Contraloría Interna correspondiente los hechos para que ésta, de considerarlo necesario, abra un procedimiento sancionador contra el servidor público que no cumple con la sentencia.

De lo anterior podemos advertir que por desgracia el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no tiene otras facultades para hacer cumplir sus sentencias previstas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. A diferencia de otros órganos jurisdiccionales pertenecientes al Poder Judicial, sea federal o local, que cuentan con diversas facultades para hacer cumplir las resoluciones que se dictan.

Así, por ejemplo, podremos advertir que los sub-órganos del Poder Judicial de la Federación—en específico los juzgados de distrito y los tribunales colegiados de circuito—podrán hacer cumplir sus determinaciones por medio de las medidas de apremio que comprenden:

- A la multa
- Auxilio de la fuerza pública que deberán prestar las autoridades policiacas federales, estatales o municipales
- Ordenar que se ponga al infractor a disposición del Ministerio Público por la probable comisión de delito en el supuesto de flagrancia; en caso contrario, levantar el acta respectiva y hacer la denuncia ante la representación social federal. Cuando la autoridad infractora sea el Ministerio Público de la Federación, la infracción se hará del conocimiento del Fiscal General de la República.⁵⁶

⁵⁶ *Cfr.* Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 237, Cámara de Diputados, 2021.

Es decir, los órganos jurisdiccionales tienen mayor libertad para imponer las medidas de apremio necesarias basándose en un juicio de ponderación, y así lograr cumplir las sentencias de amparo que se dicten.

La multa prevista en la Ley de Amparo tiene diferente naturaleza jurídica a la que se encuentra establecida en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que la primera no se impone por infringir alguna disposición jurídica, y en consecuencia se tenga que imponer una sanción, sino que por el contrario esta medida de apremio se utiliza para hacer efectiva y materialmente posible lo que se resolvió y se dictó en una sentencia, por ende, al imponerse su cálculo no se va a regir por el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por el contrario, se fijará de acuerdo con la ponderación que realice el juzgador para vencer ese obstáculo físico y jurídico.

Siguiendo esa tesitura en la que nos encontrábamos, debemos recordar que, para garantizar el cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en los juicios contenciosos federales, éste, de oficio o a petición de parte, podrá ejercer las facultades que tiene para ello. Si bien ya mencionamos como se haría por oficio, es necesario analizar cuándo el particular lo solicita, toda vez que existen ciertos requisitos.

De acuerdo con el artículo 58, fracción II de la Ley en comento, el actor podrá solicitarle al Tribunal que realice sus facultades a fin de que la sentencia definitiva se materialice, para ello se tienen algunas reglas procesales: la primera, se refiere a cuando la autoridad demandada incurra en exceso o defecto, o repita la misma resolución, entonces el particular podrá instar al órgano jurisdiccional por medio del recurso de queja para que requiera al órgano administrativo demandado a fin de informarle sobre su cumplimiento; segunda, cuando la sentencia definitiva ordene a la demandada iniciar un nuevo procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando sea oficioso, de igual manera el gobernado podrá acudir al Tribunal en el mismo sentido que el anterior; y tercera, cuando la parte demandada omita dar cumplimiento a la

sentencia definitiva, entonces se deberá instar por medio del recurso de queja, además de informarle al órgano jurisdiccional que se debe indemnizar, toda vez que se actualizo lo previsto en el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Es muy importante saber esto, ya que en la multicitada Ley, se prevé que el recurso de queja podrá hacerse valer en una sola ocasión, excepto cuando la autoridad demandada no cumpla con la sentencia definitiva, supuesto de la tercera hipótesis del artículo 58, fracción II de la Ley en mención; en consecuencia, éste recurso podrá intentarse por más de una sola vez y en diferentes momentos, el primero se relaciona con la misma omisión de la autoridad respecto de la sentencia y el segundo cuando el órgano administrativo informe al Tribunal de su cumplimiento—que podrá caer en los supuestos de exceso, defecto o que repita la misma resolución—, por esa razón se permite al particular que lo pueda hacer valer de esa forma.

En síntesis, si existe el incumplimiento dentro del plazo, cuatro meses, establecido en la ley, y si éste entraña con un derecho reconocido y a favor del actor, entonces se va a configurar una indemnización que opera en beneficio del demandante, la cual será cuantificada por la Sala, Sección o Pleno que conoció del asunto, a través de la valoración que haga el juzgador entre la fecha que la autoridad demandada debió cumplir y el momento en que realmente lo está haciendo.

Lo anterior no significa que el servidor público encargado de cumplir con la sentencia definitiva quede exento de alguna responsabilidad civil, administrativa o penal, sino que por el contrario dependiendo las circunstancias en que se den las omisiones o las acciones que no permitan materializar y, por ende, su ejecución de la cosa juzgada entonces se podrá acudir a otros órganos del Estado, aunque sin apartarnos del tema quién tiene el deber jurídico de hacer cumplir sus determinaciones es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

2.4 Criterios del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

En este apartado expondremos algunos criterios que ha emitido el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sobre alguno de los temas analizados y así entender de mejor manera cada uno de ellos.

El primer criterio que analizaremos con el rubro RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PARA CONDENAR A LA AUTORIDAD AL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN POR ESTE CONCEPTO, DEBE ANALIZARSE SI EL RECLAMANTE PARTICIPÓ O NO EN LA PRODUCCIÓN DEL DAÑO RECLAMADO⁵⁷, en el cual se hace mención a los requisitos formales que deben ser satisfechos a fin de que sea procedente otorgar el pago por concepto de indemnización previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; en este caso el particular afectado desde el procedimiento deberá acreditar los elementos constitutivos consistentes en: *a)* la existencia de una actividad administrativa irregular, atribuible a uno o varios órganos del Estado; *b)* el daño que sufrió el gobernado sin que tuviera el deber jurídico de soportar; y *c)* la configuración del nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Por otro lado, al Estado le corresponde probar la participación del propio reclamante en la producción de la lesión. En caso de que esto último se haya comprobado, se generarán dos consecuencias jurídicas diferentes de conformidad con los artículos 3 y 28 de la Ley de la materia.

I.- No dará lugar a condenar a la autoridad demandada, cuando el particular haya sido el causante de la lesión patrimonial de la cual solicita, toda vez que esta hipótesis es una excluyente de responsabilidad

II.- Deberá disminuirse la proporción cuantitativa del monto de la indemnización, cuando el gobernado haya tenido algún tipo de participación en el daño.

⁵⁷ Tesis VIII-P-2aS-322, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Octava Época, Año III, Núm. 26, 2018, p. 182.

Lo anterior se fundamenta con una interpretación armónica y sistemática de los artículos 1, 4, 21 y 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Este criterio nos parece muy importantemente, ya que del mismo podemos advertir los elementos necesarios e indispensables que deben acreditarse ante la autoridad probablemente responsable y en su caso en el juicio contencioso frente al órgano jurisdiccional, cuando se solicita la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado.

De aquí la importancia que guardan las pruebas cuando son ofrecidas y exhibidas por la parte actora en la instrucción del juicio, ya que con esto el Tribunal puede verificar la existencia de los siguientes elementos: la existencia de la actividad administrativa irregular por parte de algún órgano del Estado; la lesión que sufrió el gobernado sin que existiera el deber jurídico de soportarlo; y el nexo causal de estos dos últimos.

Además, cabe destacar que este criterio jurisprudencial nos menciona la participación del Estado en el juicio contencioso, y consiste en demostrar la participación del particular, con los medios probatorios que obran en su poder, respecto de la actividad administrativa que arguye él le han ocasionado un daño.

Lo mencionado en este párrafo y en el precedente, tiene gran calado al momento ejercer su jurisdicción, es decir, cuando se deba de resolver la litis planteada por parte del órgano jurisdiccional, ya que con base en esto el juzgador puede apreciar de mejor manera los hechos probados, y así proceder a aplicar el derecho al caso concreto. El sentido del fallo puede recaer en las siguientes situaciones, a saber: *i)* el órgano jurisdiccional condene a la autoridad demandada por la cantidad solicitada por el demandante; *ii)* el Tribunal absuelva al órgano administrativo demandado, toda vez que éste último demostró que el único causante del daño fue el propio gobernado; y *iii)* que se condene a la demandada, pero se modifique la cuantía que pide la parte actora, porque durante la instrucción del juicio se probó que el accionante tuvo algún tipo de participación con la generación de la lesión, por ello, deberá disminuirse

proporcionalmente la cantidad con la inferencia que haya tenido el particular con la actividad administrativa que se duele.

El segundo criterio del Tribunal Federal de Justicia Administrativa con el rubro RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, NO DEBE SUSTITUIRSE EN LAS ATRIBUCIONES PROPIAS DE LA AUTORIDAD PRESUNTAMENTE RESPONSABLE CUANDO DETERMINA QUE LA DECLARACIÓN DE IMPROCEDENCIA FUE INDEBIDA⁵⁸, en el cual se destaca la diferencia entre un recurso administrativo y la resolución que declara improcedente la Responsabilidad Patrimonial del Estado, de acuerdo con el artículo 1 y 50, antepenúltimo párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo lo declare no interpuesto o lo deseche por improcedente, y si a consideración de la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa competente, determina la procedencia de análisis de éste en un juicio contencioso, se procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer conceptos de impugnación no planteados en el mismo recurso por parte del particular.

Por otro lado, las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de las resoluciones dictadas en un recurso, deberán pronunciarse de igual manera acerca de la legalidad de las resoluciones recurridas en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.

Sin embargo, la resolución que declara improcedente la reclamación por daño en la Responsabilidad Patrimonial del Estado, no tiene la misma naturaleza de un recurso administrativo, por ello, en la medida que no constituye un medio de defensa interpuesto ante la Administración Pública Federal (para que ésta revise sus actos y tenga la oportunidad de adecuarlos a la legalidad), en caso de que se determinará ilegal dicha resolución que lo declaró

⁵⁸ Tesis IX-P-SS-6, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Novena Época, Año I, Núm. 3, 2022, p. 137.

improcedente, se debe ordenar su reenvío a la autoridad presuntamente responsable del daño para que tenga oportunidad de pronunciarse sobre la prestación aducida y no al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, toda vez que éste no puede sustituirse de las facultades de determinadas autoridades.

Este criterio tiene gran impacto en la demanda, específicamente en los conceptos de violación, ya que como se puede apreciar en la jurisprudencia, nos aclara la naturaleza jurídica de la resolución emitida al concluir el procedimiento administrativo en el cual se solicita la indemnización correspondiente por concepto de responsabilidad patrimonial del estado ante la presunta autoridad responsable, haciendo hincapié que este acto no es considerado un recurso administrativo, ya que debemos de recordar que dicho derecho procedimental en la materia en comento se va a regir por las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y aunque en ésta se encuentre previsto el recurso de revisión no le es aplicable a la materia de responsabilidad patrimonial del estado; por ende, al acudir al Tribunal se debe tener especial cuidado en los conceptos de impugnación, ya que éste se va a pronunciar únicamente sobre la ilegalidad de la resolución administrativa, en sí misma, que niega a concederle el derecho al particular o que determina una cuantía menor a la que se pide, sin que por ello el órgano jurisdiccional se tenga que sustituirse a las facultades que tienen las autoridades administrativas para resolver estos actos a través de los recursos previstos en las leyes respectivas que regulan su propio procedimiento.

Por ello, en la demanda del juicio contencioso administrativo se deben plantear los conceptos de impugnación de forma que se encaminen a combatir las ilegalidades de la resolución o que simplemente no se haya emitido una, por ejemplo, en el caso de la negativa ficta, evitando así caer en exceso de plantear muchos conceptos que solo provocan distracción en el objeto del debate, y que tarde o temprano serán calificados de inoperantes por el juzgador. Por otro lado, se le va a dar la oportunidad a la autoridad demandada para que defienda la legalidad de la resolución que emitió.

El tercer criterio con el rubro NEGATIVA FICTA. NO SE CONFIGURA SI EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO SE ENCUENTRA SUSPENDIDO⁵⁹, especifica en qué casos se actualiza la ficción jurídica de la negativa ficta en los procedimientos administrativos y en los de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

De acuerdo con el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aplicable de manera supletoria a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se entiende que la autoridad a la que se le atribuye una responsabilidad de esta materia deberá resolver la reclamación interpuesta por el particular afectado, en un plazo de tres meses y en caso de no hacerlo se entenderá que la reclamación fue resuelta en sentido negativo, configurando así la negativa ficta.

Por otro lado, el artículo 18, último párrafo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece que una vez iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial, éste se podrá suspender, siempre y cuando se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, hasta en tanto que la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.

En otras palabras, es válida la suspensión del procedimiento de responsabilidad patrimonial del estado, cuando queden pendiente de resolver otros procedimientos previos, por ende, no operará la ficción jurídica de la negativa ficta, toda vez que ésta se actualiza en caso de que exista una omisión injustificada al emitir la resolución expresa dentro del plazo de tres meses.

Este último criterio nos parece interesante, ya que del mismo se desprende el momento oportuno para acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuando a la solicitud de

⁵⁹ Tesis VIII-P-SS-493, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Octava Época, Año V, Núm. 49, 2020, p. 265.

indemnización por responsabilidad patrimonial del estado, le sea desfavorable al solicitante ya que se actualizo la hipótesis de la negativa ficta.

Nos explicamos, cuando se inicia el procedimiento de indemnización ante la probable responsable, ésta cuenta con un plazo de tres meses para responder a la solicitud planteada—en dicho lapso se debe considerar el tránsito de cada etapa del procedimiento de manera oficiosa—. Cuando no se emita una resolución en el plazo antes mencionado, se prevé una ficción jurídica denominada negativa ficta y se encuentra contemplada en la ley adjetiva, es decir, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que consiste en considerar en sentido negativo aquellas peticiones formuladas a los órganos del Estado por la omisión de contestar, en consecuencia serán objeto de impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en un juicio contencioso.

Sin embargo, de acuerdo con este criterio se señala en qué casos no opera la ficción de la negativa ficta en los procedimientos de responsabilidad patrimonial del estado, a pesar de que la autoridad se haya excedido en dar contestación expresa a cada una de las peticiones formuladas por el particular en el plazo de tres meses.

2.5 Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En este apartado analizaremos algunos criterios que tienen relación directa con la Responsabilidad Patrimonial del Estado, pero ahora emitidos por el órgano del Poder Judicial de la Federación.

El primer criterio con el rubro COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE). EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR LOS DAÑOS GENERADOS COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD RELACIONADA CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSMISIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA ES RECLAMABLE EN LA

VÍA ADMINISTRATIVA, A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO⁶⁰, el cual nos señala que con base en el gran cumulo de asuntos radicados en diversas instancias, en donde la *litis* versaba en estas cuestiones, es decir, en los daños que habían sufrido varias personas diversas con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica, específicamente por descargas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió delimitar la vía para reclamar este tipo de lesiones.

En los juicios de origen las personas afectadas o en su caso sus familiares demandaron a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) con motivo de los daños ocasionados derivado de la transmisión y distribución de energía, pero en diferentes vías, unas por la civil y otras en vía administrativa.

Con base en lo anterior, se generaron criterios discrepantes entre las dos Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que por un lado, la Primera Sala determinó que la vía idónea para solicitar la reclamación de indemnización por este tipo de daños, era por la vía administrativa y en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; mientras que por otro, la Segunda Sala estimó que la solicitud de indemnización tenía que ser resuelta por vía civil de conformidad con el artículo 1913 del Código Civil Federal.

Ante esta circunstancia el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puso fin a las diversas posturas entre las dos Salas, determinando que las actividades de transmisión o distribución de energía que realiza la CFE, actualizan el supuesto de responsabilidad patrimonial del estado, toda vez que los actos de ésta son materialmente administrativos, en consecuencia le es aplicable la ley de la materia por vía administrativa.

⁶⁰ Tesis P./J. 4/2021, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima Época, Tomo I, junio de 2021, p. 24.

La justificación de su nuevo criterio respecto de este tema estriba en la lógica de que si bien la transformación actual de la CFE es ser una empresa productiva del estado y, por ende, su estructura y operación se rige por el derecho civil y mercantil. Sin embargo, en términos del artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en el cual se establecen las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes sufran un daño sin obligación jurídica de soportarlo.

Por lo que con base en esta disposición jurídica resulta irrelevante atender a la naturaleza que tiene la CFE, toda vez que las funciones que realiza ésta (la transmisión y distribución de energía) pertenecen al dominio del Estado Mexicano, convirtiéndolas así en parte del servicio público.

En esa tesitura, la CFE sigue siendo un ente del Estado Mexicano y no todo su actuar se puede limitar por la legislación civil y mercantil. Además de resaltar que la actividad administrativa irregular comprende la prestación de un servicio público ineficiente, de esta manera se justifica la indemnización por este tipo de daños se deban de solicitar por vía administrativa y en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Este criterio, recientemente emitido, pone fin a la duda y larga discusión sobre la vía correcta para poder demandar a la Empresa Productiva del Estado (Comisión Federal de Electricidad), ya que de acuerdo con su estructura orgánica y su naturaleza jurídica surgió un cambio, lo anterior se debe a la reforma constitucional que se suscitó en el año de 2013 en materia energética; esto porque algunos abogados consideraban que la forma adecuada para hacerlo era por un proceso ordinario civil, toda vez que es una “empresa”—lo correcto sería decir una sociedad, porque la palabra empresa se refiere a una actividad y no a una persona moral—,por lo tanto le es aplicable el Código Civil Federal, así como también el Código de Comercio, ya que la sociedad realiza actos de comercio.

Mientras que algunos otros proponían que la vía administrativa era la idónea para poder demandar a la Comisión Federal de Electricidad, si bien son conscientes de la nueva naturaleza jurídica que tiene, es decir, que se va a regular por el derecho común, toda vez que dejó de ser un organismo público descentralizado, eso no implica que deje de hacer funciones que le corresponden originariamente al Estado, por ejemplo, la transmisión y distribución de energía eléctrica es un servicio público que sólo éste último brinda a sus ciudadanos.

De aquí la enorme trascendencia que tiene este criterio a futuro, cuando lleguen a presentarse controversias que tengan que ver con los daños que la Comisión Federal de Electricidad pudiera generar con motivo de su actuar.

Por otro lado, nuestra opinión al respecto sobre la jurisprudencia emitida por el Estado. Si bien nos parece oportuno el criterio ya que nos brinda certidumbre respecto de la vía en que tenemos que acudir a demandar, lo cierto es que desde nuestro punto de vista la tesis jurisprudencial es errónea por la siguiente razón.

De acuerdo con los artículos 1 y 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que a continuación de transcriben a efecto de tener mayor claridad.

ARTÍCULO 1.- La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

ARTÍCULO 2.- Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales

autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

De las disposiciones transcritas se puede advertir que la Ley en comento, tiene como finalidad fijar las bases y establecer los procedimientos necesarios a fin de reconocer el derecho a la indemnización a aquellas personas que sufrieron un daño sin tener la obligación jurídica de soportarlo, como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Por otro lado, el artículo 2 de la multicitada Ley, nos establece quienes son sujetos de la misma, de los cuales se puede observar que son los tres grandes órganos del Estado, así como también los organismos constitucionales autónomos.

Ahora cabe recordar que el órgano ejecutivo tiene muchas finalidades que cubrir y por lo mismo se va a auxiliar de otros a fin de cumplir con sus deberes establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes respectivas que emita el Congreso de la Unión. Además, el mismo Estado de manera paralela crea o adquiere acciones de personas morales distintas a él, con el propósito de dar un servicio público de manera indirecta, con esto último nos referimos al sector paraestatal de la Administración Pública Federal.

De lo anterior se colige que si bien algunas personas morales públicas distintas al Estado pertenecen al sector paraestatal, con la finalidad de colaborar con él en la prestación de servicios públicos, tal es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, quienes independientemente de su personalidad distinta a Estados Unidos Mexicanos, son objeto de regulación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. A diferencia de lo que ocurre con la Comisión Federal de Electricidad que actualmente es una Empresa Productiva del Estado, en otros términos, es una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, es decir, es una sociedad donde el Estado tiene el control de ésta porque tiene la mayoría de sus acciones y con eso va a poder controlarla, al igual que las otras de su misma especie, pero eso no significa que se convierte en una persona moral pública—a pesar de que se encuentre en la Administración Pública Federal Paraestatal—como sí lo son los ejemplos antes referidos.

Por esa razón, es incorrecto la extensión que se hace de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado a la Comisión Federal de Electricidad, ya que si todavía hubiera conservado su naturaleza de ser un organismo público descentralizado sin lugar a dudas sí tendría que ser objeto de la Ley en comento, derivado de un actuar irregular por ser una persona moral pública.

En síntesis, desde nuestro punto de vista, la vía idónea para demandar a la Comisión Federal de Electricidad era por la civil, así como lo había determinado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de un proceso ordinario civil en el cual se debía reclamar la indemnización derivado de una responsabilidad objetiva, esto ante un juez de distrito, por de competencia federal, de dicha materia.

Es momento de analizar el segundo criterio con el rubro RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES PROCEDENTE LA TRAMITACIÓN DEL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN CUANDO NO EXISTEN LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA DETERMINAR EL MONTO DE INDEMNIZACIÓN POR TAL CONCEPTO⁶¹, el cual nos indica los pasos que deben verificarse previo a que se aperture el incidente de liquidación.

Una vez la acreditada la existencia de la relación causalidad entre el daño producido al gobernado y la actividad administrativa irregular desplegada por la autoridad administrativa. Lo conducente dentro del juicio contencioso administrativo, es fijar el alcance del monto que corresponde por concepto de indemnización.

Sin embargo, de la revisión integral del expediente no se advierten los elementos necesarios para su individualización, es necesario que se tramite un incidente de liquidación en términos del artículo 39, último párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; cuya substanciación no deberá exceder del plazo de 90 días.

⁶¹ Tesis 2a./J. 60/2019, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo II, mayo de 2019, p. 1506.

De esta jurisprudencia podemos advertir el plazo que tiene el Tribunal Federal de Justicia Administrativa para resolver el incidente de liquidación por alguna de las siguientes situaciones, a saber: *i)* cuando se reconozca el derecho a recibir una indemnización, pero no se justifique la cantidad que solicita la parte actora, entonces el órgano jurisdiccional a través del incidente podrá cuantificarlo analizando lo que obra en el expediente de manera integral, así como las pruebas que se ofrezcan y exhiban en este procedimiento de liquidación; y *ii)* derivado de una falta grave que cometa la autoridad demandada durante el proceso, el juzgador deberá otorgarle una indemnización a favor del particular, por lo que es necesario apertura el incidente respectivo con la finalidad de cuantificar el monto que se solicita por la responsabilidad patrimonial del estado más la indemnización producida en el juicio contencioso.

Por último, analizaremos este criterio con el rubro RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA UNA RECLAMACIÓN POR HABER PRESCRITO EL PLAZO PARA INTERPONERLA, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO⁶², el cual nos indica que será procedente el juicio contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuando se impugne una resolución que contenga reclamaciones de fondo; para tal efecto se entenderá que tiene tal carácter, aquella que tenga un pronunciamiento respecto de los siguientes elementos: *i)* la existencia del daño; *ii)* la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la actividad administrativa que la produjo; *iii)* la regularidad del actuar administrativo; y *iv)* el monto en dinero o en especie de la indemnización.

En contra sentido, será improcedente el juicio contencioso en contra de la resolución que desecha una reclamación por haber prescrito el plazo para interponerla, lo anterior se justifica en el sentido de que ésta no conlleva algún pronunciamiento de los elementos antes mencionados, sino que debido a la imposibilidad de hacer procedimentalmente exigible el derecho a la indemnización por la responsabilidad patrimonial del estado; por ende, la autoridad

⁶² Tesis 2a./J. 163/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo II, enero de 2016, p. 1495.

administrativa se encuentra impedida para resolver si efectivamente se causó un daño al particular en términos de la materia, lo anterior con fundamento en el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Esta tesis jurisprudencial nos indica que el juicio contencioso administrativo federal será improcedente, cuando la autoridad presuntamente responsable dicte una resolución en el sentido de sobreseer el procedimiento indemnizatorio, ya que prescribió el derecho del particular que lo solicita.

Compartimos el criterio precedente, toda vez que si bien el artículo 1, tercer párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece la facultad del Tribunal de verificar si fue correcta la determinación del recurso respecto de la resolución primigenia, en la cual se haya declarado por no interpuesto o que se haya desechado, en otras palabras, se entiende de la siguiente forma, el órgano jurisdiccional va a sustituirse por el superior jerárquico, quien resuelve el recurso, de la autoridad demandada que dictó el acto, por ende, el juzgador podrá darle la oportunidad al particular para que haga valer los conceptos de impugnación no planteados en el recurso; con base en lo anterior, entonces el Tribunal podrá determinar en su caso la ilegalidad de la resolución y la otra recaída al recurso.

Pero lo anterior no es aplicable a lo que se está mencionando en la jurisprudencia por lo siguiente, debemos de recordar que la resolución que dicte la autoridad que sustancie el procedimiento indemnizatorio, no tiene el carácter de ser un recurso administrativo—así como se abordó el tema, al explicar la tesis VIII-P-2aS-322 dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa—, es decir, no es aplicable el artículo 1, tercer párrafo de la Ley en comento a dicha situación; en consecuencia, el órgano jurisdiccional no podrá sustituirse.

Por lo que si en dado caso el particular, sabiendo o ignorando lo antes explicado, decide interponer una demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de la resolución que desechó su solicitud de indemnización por concepto de responsabilidad

patrimonial del estado, aunque ya haya prescrito su derecho para hacerla valer, entonces la autoridad demandada tendrá que hacérselo notar al órgano jurisdiccional al contestar la demanda —porque no en todos los casos opera de oficio advertir la prescripción de algún derecho en cuestión—, mencionando que el derecho que reclama el demandante ya prescribió, por ende, el Tribunal se encuentra impedido de resolver el fondo del asunto, y en consecuencia deberá de sobreseer el juicio.

2.6 Postura de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Es interesante la transcripción que se hizo en la sentencia ejecutoriada de amparo, en relación con la postura que tiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) sobre el tema de la indemnización que debe cubrir el Estado cuando se lesione a una persona de manera física o en su patrimonio.

En el caso *González y otras vs. México*, la CoIDH, señaló “La Corte recuerda que el concepto de “reparación integral” (*restitutio in integrum*) implica el reestablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización como compensación por los daños causados. [...] Del mismo modo, la Corte recuerda que la naturaleza y monto de la reparación ordenada dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial. Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus familiares, y deben guardar relación directa con las violaciones declaradas. Una o más medidas pueden reparar un daño específico sin que éstas se consideren una doble reparación. *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 450.⁶³

De esta postura se desprenden varias cuestiones a dilucidar por nuestra parte; la primera de ellas va encaminada a explicar su triple naturaleza que tiene la indemnización: *a)* retrotraer los efectos jurídicos del daño ocasionado, es decir, que la persona afectada esté en la misma situación jurídica que guardaba antes de producirse la lesión o el detrimento en su patrimonio; *b)* la

⁶³ Amparo directo 418/2017, resuelto por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, p. 39.

eliminación de los efectos materiales producidos por los daños ocasionados a una persona sin tener el deber jurídico de soportarlo, en otros términos, esto se traduce a los aspectos sociales, familiares, laborales y otros más, que si bien una persona que llegará a ser afectada físicamente tuviera que ser indemnizada porque ya no puede trabajar en el lugar de trabajo donde se venía desempeñando hasta antes de la lesión, y además de esto no pudiera continuar con su rutina que tenía, por lo que evidentemente no sólo afectaría a esa persona, sino que también a sus familiares o personas cercanas a él, ya que dependiendo del daño sufrido se podría observar el grado de dependencia de otras personas a futuro, lo que sin duda provocaría un contraste entre la realidad material y la realidad jurídica, que si bien ambas deben de satisfacerse a través de una indemnización, lo cierto es que no pudiera ser así por la siguiente cuestión, supongamos que una persona pueda ser restituido en sus derechos, lo que de acuerdo con el aspecto jurídico no habría ningún problema, ya que conforme a derecho el Estado responsable ya cumplió con la obligación de resarcir a la persona afectada, pero ello no implicaría que la modificación en su entorno social, posterior a la indemnización, regrese al estado que guardaba previo a la lesión, por ende, es muy importante la eliminación de este tipo de consecuencias; y *c)* se refiere al pago que debe realizar el Estado porque cometió un hecho ilícito, es un tipo de sanción, que en la especie (responsabilidad patrimonial del estado) este tipo de sanciones no operantes, porque como se verá más adelante, la actividad administrativa irregular no se refiere a los actos ilícitos que haga el Estado por conducto de sus órganos o sub órganos , sino a otro tipo de cuestiones.

La segunda cuestión es el punto más complicado de solucionar en un procedimiento o en proceso jurisdiccional, nos referimos a la metodología para poder cuantificar el daño, ya que si bien la Corte Interamericana de Derechos Humanos no menciona algún procedimiento a seguir para poder restituir correctamente al gobernado en sus derechos o en su persona, sólo nos indica que el monto que deba otorgarse a algún particular con motivo de una lesión o daño sufrido, se debe tomar en cuenta éstos para hacer una correcta cuantificación, es decir, que sea proporcional a las violaciones que sufrió la persona, evitando así caer en los dos extremos de la cuantificación— que la víctima se enriquezca o bien se quede pobre—, lo anterior derivado de una mala

metodología empleada a la hora de determinar el monto, por eso reiteremos la importancia y trascendencia que tengan los medios probatorios en el juicio contencioso.

Y la última cuestión que propone la CoIDH radica en las diferentes medidas que se pueden adoptar para resarcir el daño específico ocasionado, sin que ello implique que sea considerado una doble indemnización como, por ejemplo, si una persona sufrió una lesión en una parte de su cuerpo, no bastaría ser indemnizado con una cantidad específica de dinero, sino que se puede dar algunos bienes en especie o servicios, ya sea medicamentos, prótesis, y esto no implicaría que sea considerado una doble reparación del daño físico, simplemente que hay otras medidas que no necesariamente tiene que ver con cuestiones económicas para poder resarcir correctamente a un gobernado.

CAPÍTULO TERCERO

*La sabiduría es una de las cosas más bellas del mundo,
y como Eros ama lo que es bello, es preciso concluir
que Eros es amante de la sabiduría, es decir, filósofo; y
como tal se halla en un medio entre el sabio y el
ignorante.*

Diotima⁶⁴

Sumario: 3.1 Causas productoras del daño, 3.2 Efectos de la causalidad, 3.3 Acción administrativa irregular, 3.4 Responsabilidad Patrimonial del Estado y la obligación del reclamante de acreditarla, 3.5 Prescripción del derecho a reclamar, 3.5.1 Criterios jurisprudenciales que permiten la indemnización por daños ya prescritos

3.1 Causas Productoras del daño

Antes de atender a las causas que generan algún tipo de daño—ya sea físicamente, es decir, en alguna parte de su cuerpo o bien de manera patrimonial—al gobernado, debemos delimitar este vocablo para entender de mejor manera a lo que nos referiremos posteriormente.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra causa significa “aquello que se considera fundamento u origen de algo”⁶⁵, es muy importante fijar ese significado, toda vez que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no especifica que tipo de motivos o causas pueden ser generadoras de daños o lesiones y, por ende, se pueda solicitar una indemnización.

⁶⁴ Platón, *Diálogos II*, 3a ed., Tomo, México, 2010, p. 100.

⁶⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23a ed., versión en línea. <https://dle.rae.es>

Lo único que se limita a establecer en la Ley en comento, es que es una causa de responsabilidad patrimonial del estado la actividad administrativa irregular, de la cual más adelante abundaremos a profundidad.

Pero esa conducta administrativa irregular no es precisa en cuanto al parámetro de procedencia y con ello se pueda ir a reclamar la indemnización correspondiente, porque en ese concepto abstracto no se especifica lo que comprende, esto es, si se refiere a una acción, omisión o simplemente una abstención, es decir, un no hacer, lo cual al presentarse un daño o lesión en esta materia va a generar un problema para determinar si se relaciona o no con la conducta administrativa irregular.

Por ello, es necesario atender a los tipos de responsabilidades que existen en nuestro sistema jurídico mexicano y con base en eso podemos categorizar a cuál pertenece la actividad administrativa irregular.

Así, por ejemplo, podremos encontrar los siguientes: *i)* responsabilidad contractual: emana de un acuerdo de voluntades que ha sido transgredido por alguna de las partes; *ii)* responsabilidad extracontractual: deriva del incumplimiento del deber jurídico genérico de no afectar a tercero; *iii)* responsabilidad subjetiva: se funda exclusivamente en la culpa; *iv)* responsabilidad objetiva: se caracteriza por prescindir de la culpa o negligencia en el daño causado; *v)* responsabilidad directa: implica que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la licitud o el dolo del servidor público que causó el daño reclamado; y *vi)* responsabilidad indirecta: se caracteriza porque un sujeto que no generó directamente la afectación o daño en el patrimonio del particular está obligado solidaria o subsidiariamente con el agente que provocó el daño.⁶⁶

Esta última responsabilidad, la indirecta, es un antecedente de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, ya que debemos de recordar que antes de que existiera esta institución jurídica y fuera

⁶⁶ *Cfr.* Cid Cabello, Monserrat, *op cit.*, p. 35 y ss.

elevada a rango constitucional, los daños provocados por Estados Unidos Mexicanos eran regulados por el Código Civil para el Distrito Federal, así, por ejemplo, en el caso de que alguna persona resultará afectada en su patrimonio con motivo de alguna conducta desplegada por el Estado, a ésta se le reconocía el derecho para demandar en primer lugar al servidor público, bajo la lógica de ser él quien materializó la voluntad de la Federación, por ende, tenía la obligación de cubrir con su patrimonio la cantidad que se solicitaba en la indemnización, en caso de no actualizarse dicha hipótesis, correspondería demandar al Estado Mexicano de manera subsidiaria.⁶⁷

Para entender de mejor manera este tópico, es necesario atender al siguiente criterio con el rubro RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y DIRECTA DEL ESTADO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1927 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN ARMONÍA CON EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL⁶⁸, el cual nos indica que a partir de la reforma del artículo 113, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se abandonó el sistema de responsabilidad subjetiva y subsidiaria del Estado, para ser ahora objetiva y directa. En ese tenor, ya no es necesario demostrar el dolo y la insolvencia del funcionario que causará los daños, sino ahora basta acreditar la existencia de los siguientes elementos: *a)* un daño, *b)* la imputación a la administración pública federal por el efecto de su actividad administrativa irregular y *c)* el nexo causal entre uno y otro. En consecuencia, ya no tiene más aplicación el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, sobre la acreditación del dolo para condenar solidariamente al Estado. Este criterio puntualiza la transición de los diferentes sistemas de responsabilidad en el marco de nuestro objeto de estudio, entre el Código Civil para el Distrito Federal y la Ley

⁶⁷ La responsabilidad subsidiaria de acuerdo con el artículo 1928 del Código Civil Federal, opera “cuando el que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiera pagado.” Mientras que por otro lado, la responsabilidad solidaria se refiere a las obligaciones mancomunadas, y de acuerdo con el artículo 1996 del mismo ordenamiento, “el deudor solidario es responsable para con sus co-obligados sino hace valer las excepciones que son comunes a todos.”

⁶⁸ Tesis I.7o.C.119 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, diciembre de 2008, p. 1079.

Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (ley reglamentaria del artículo 109, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Para ilustrar de mejor manera dichos cambios suscitados en la materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, hemos elaborado un cuadro comparativo, en el cual precisamos los diferentes requisitos para acreditar el daño y demás cuestiones trascendentes.

| <p align="center">Responsabilidad del Estado Mexicano conforme el Código Civil para el Distrito Federal</p> | <p align="center">Responsabilidad del Estado conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado</p> |
|---|---|
| <p>Antes del decreto que reformó el artículo 113, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 14 de junio de 2002.</p> <p>El ordenamiento que sancionaba las conductas generadoras de daños por parte del Estado hacía los particulares, era el Código Civil para el Distrito Federal, en el cual se establecían los siguientes dos requisitos, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- La demanda debía fundamentarse en una responsabilidad subjetiva, es decir, se tenía que demostrar la culpabilidad del servidor público que causó el daño 2.- Por esta misma razón, se tenía que demandar en primer lugar al funcionario, y en caso de que éste no tuviera los suficientes bienes para cubrir el monto que se solicitaba en la indemnización, entonces se procedería a demandar al Estado de forma solidaria. 3. Quien resolvía este tipo de controversias era un juez en materia civil a nivel federal. <p>De lo anterior se puede advertir que el régimen de responsabilidad que se tenía entonces conforme dicho ordenamiento era de corte extracontractual, en su especie subjetiva, e indirecto.</p> | <p>Con la reforma antes aludida, se establecieron las bases para que se expidiera una ley que regulara de manera correcta la materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado.</p> <p>Fue el 31 de diciembre de 2004 la fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, entrando en vigor el 1 de enero de 2005 con base en el artículo primero transitorio</p> <p>Con base en el artículo 1 de la Ley en comento, se establece que este tipo de responsabilidad es extracontractual, en su especie objetiva, y directa; por lo que ahora se prevén nuevos requisitos para solicitar la indemnización, como son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se debe demostrar la actividad administrativa irregular del Estado; en otras palabras, es necesario acreditar el daño y no la culpa del funcionario. 2.- Ya no es necesario demandar al servidor público que ocasionó la lesión al particular, sino que directamente al Estado, toda vez que él es único responsable. 3.- Quién es competente para resolver este tipo de asuntos es primeramente la autoridad a la que se le atribuye el daño, y en ciertos casos el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. |

Con base en el anterior cuadro comparativo, entendemos que se cambiaron los requisitos para solicitar la indemnización correspondiente, y dentro de éstos aparecen conceptos novedosos como, por ejemplo, la actividad administrativa irregular; la cual hasta la fecha ha generado un sin fin número de debates con tal de definirla correctamente, tal y como lo señala Monserrat Cid: “El término actividad administrativa irregular ha sido objeto de debate en cuanto a que para algunos autores si la responsabilidad del Estado es de carácter objetivo no se puede calificar a la actividad administrativa de irregular como causa generadora del daño. Lo anterior porque lo que tradicionalmente califica la responsabilidad objetiva es el daño en sí mismo, con independencia de una cualificación en términos de irregularidad o ilegalidad.”⁶⁹

Aunado a lo anterior, cabe acotar que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no es clara y precisa para establecer que conductas comprenden el concepto de actividad administrativa irregular; por el contrario, sólo enuncia que debemos entender por ésta aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación.⁷⁰

Es por esta razón que hemos decidido atender a algunos criterios que ha dado el Poder Judicial de la Federación, a fin de conocer su interpretación respecto del concepto de actividad administrativa irregular.

El primer criterio con el rubro RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA⁷¹, nos señala la diferencia entre las dos especies (objetiva y subjetiva) del género de la responsabilidad extracontractual.

⁶⁹ Cid Cabello, Monserrat, *op cit.*, p. 43.

⁷⁰ *Cfr.* Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, artículo 1, último párrafo, Cámara de Diputados, 2021.

⁷¹ Tesis P./J. 43/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, p. 179.

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 por los daños causados en los bienes y derechos del ciudadano, otorgándoles las características de ser directa y objetiva.

Por lo que en ese sentido la diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva, estriba en que la segunda implica la negligencia, dolo o la intencionalidad, mientras que la primera se apoya en la teoría del riesgo, en donde hay ausencia de la intencionalidad dolosa. Así que cuando el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, alude a que la responsabilidad objetiva surge derivado de un daño al particular con motivo de su actividad administrativa irregular; entonces se estaría excluyendo a todos los supuestos jurídicos en que las lesiones sean generadas a consecuencia de un actuar regular del Estado, así como también con 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, aquellos que se emiten o se realizan sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros establecidos por la propia administración pública federal.

Nosotros al respecto de este criterio, fijamos nuestra postura en el sentido de compartirla parcialmente, ya que, si bien coincidimos en la parte en que se señalan correctamente las diferencias de las dos especies, subjetiva y objetiva, del género de la responsabilidad extracontractual, no ocurre del mismo modo del otro aspecto que se refiere con la exclusión de los supuestos de la actividad administrativa regular.

Si bien advertimos que la misma Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece que sólo serán procedentes los casos de la actividad administrativa irregular, de manera concomitante también se prevé dicha Ley en comento, que el tipo de responsabilidad es de carácter extracontractual y objetivo, es decir, sólo se deberá atender a los daños en sí mismos y no propiamente a las conductas desplegadas (legales o ilegales) del servidor público que haya

cometido la lesión. Por esta razón no compartimos la interpretación que se le da a dicho concepto, toda vez que sería absurdo establecer un tipo de responsabilidad con esa naturaleza, y a su vez restringirla con cuestiones que atañen con otras responsabilidades, o sea que básicamente se le estaría quitando su carácter para mezclar con una responsabilidad de corte subjetiva.

Por último, el segundo criterio con el rubro RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA VÍA IDÓNEA PARA DEMANDAR DEL ESTADO LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS DERIVADOS DE ACTOS DE NEGLIGENCIA MÉDICA ES LA ADMINISTRATIVA⁷², el cual nos ejemplifica con un caso en concreto uno de los múltiples supuestos de procedencia que comprende el concepto de actividad administrativa irregular.

La vía procesal idónea para ejercer el derecho a reclamar la reparación de los daños causados por el Estado, es en la vía administrativa con base en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dejando un amplio margen al legislador para diseñar el procedimiento a través del cual puede hacerse efectivo el sistema de responsabilidad patrimonial del estado. En el ámbito federal, el legislador optó por configurar en la vía administrativa la reparación de los daños causados por una actividad administrativa irregular, por lo que ésta comprende la prestación de los servicios médicos deficientes.

Atendiendo a este segundo criterio, conviene señalar que nos parece muy ilustrativo el supuesto de la deficiencia en la prestación de los servicios de salud, ya que así poco a poco a través de diversos criterios se puede ir construyendo y delimitando correctamente cuales son las hipótesis que comprenden el concepto de actividad administrativa irregular.

⁷² Tesis 1a. CXXXIII/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, agosto de 2012, p. 496.

Para concluir con este punto, daremos nuestra interpretación del artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, relacionando el concepto de actividad administrativa irregular con el de responsabilidad extracontractual, en su especie objetiva.

Si bien ya se pudo advertir que anterior a la reforma constitucional en la materia, los daños que afectaban a los particulares con motivo del actuar del Estado eran regulados por el Código Civil para el Distrito Federal, y en éste se establecía un sistema de responsabilidad indirecta y extracontractual, en su especie subjetiva.

Es decir, los requisitos para comprobar la existencia de un daño, al solicitar la reclamación correspondiente, versaban en aquellos medios de prueba que permitieran verificar la intencionalidad, negligencia e ilegalidad de la conducta del servidor público; sin embargo, al reconocerse en la Constitución General, la Responsabilidad Patrimonial del Estado, se modificaron las leyes sustantivas y adjetivas, por ende, se previó un nuevo sistema de responsabilidad de carácter directo y extracontractual, en su especie objetiva. Por lo que siguiendo esa lógica, desde nuestro punto de vista (apoyándonos con base en la teoría del riesgo), todo daño generado por la actividad de los órganos administrativos del Estado, deberá ser procedente para ser reclamada por vía administrativa y conforme los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sin atender a las conductas ilegales, negligentes o dolosas de las autoridades, sino propiamente en el daño en sí mismo, ya que de esa forma concordaría con su verdadera naturaleza de responsabilidad objetiva.

Por otro lado, cabe mencionar que para evitar las múltiples confusiones derivadas de la incorrecta interpretación que se le dé a la Ley en comento junto con la verdadera naturaleza del sistema de responsabilidad, resulta conveniente que se modificara la redacción del artículo 109, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a su vez a la ley reglamentaria con el fin de establecer correctamente el concepto de actividad administrativa irregular y su tipo de responsabilidad de manera armónica.

En caso de atender nuestra propuesta, debemos de mencionar que sería buena idea el que se tomara en cuenta la Teoría de los Deberes Jurídicos realizada por don Ernesto Gutiérrez y González⁷³, ya que ésta aborda los aspectos de forma ecléctica.

3.2 Efectos de la causalidad

Si bien en el punto anterior inmediato, se delimito el término causa—que es entendido como el origen o motivo de algo—, en este apartado de estudio, analizaremos los efectos de ese origen y para ello nos parece correcto abordarlo con algunos aspectos teóricos para posteriormente mencionar algunos ejemplos prácticos.

En el derecho penal surgió una corriente denominada “causalismo”, la cual (entre otros sistemas) tratan de explicar aquellos aspectos relacionados con el delito. De acuerdo con Irma Griselda Amuchategui este sistema consiste en lo siguiente:

Esta corriente o sistema surge con la obra de Franz von Liszt, cuyo punto de partida es la noción de *acción* como un acto humano. Aquí se verá la acción como un movimiento corporal que produce un efecto y que provocará una consecuencia, o sea, un cambio en el mundo material; por tanto, existirá una relación directa entre la acción y el efecto. Dentro de esa acción cabe perfectamente la omisión, aunque algunos autores lo niegan.

⁷³ Ernesto Gutiérrez y González considera que son diferentes las obligaciones y los deberes jurídicos, ya que los primeras derivan de tres fuentes, a saber: del consentimiento (unilateral o bilateral), por una declaración unilateral y por una indemnización ya sea por algún hecho ilícito con culpa o por responsabilidad objetiva. Mientras que los últimos surgen directamente de las normas jurídicas que por su naturaleza misma ya dan ordenes que deben cumplirse por ser parte de una sociedad (denominado deberes en *stricto sensu*).

Ahora en caso de que un deber *stricto sensu* o una obligación en *lato sensu* no se cumpla, da origen a que surja un derecho a ser indemnizado a favor de la persona afectada, pero además de esto último mencionado, cabe destacar que aquellas conductas consideradas ilícitas no son la única fuente de dicho derecho, sino que también incluye conductas lícitas que pudieran afectar a las personas ya sea por que la conducta sea considerada por sí misma peligrosa o bien por manejar objetos peligrosos establecidos por la ley, o simplemente por realizar conductas erróneas; de aquí, que él autor lo clasifique: derecho a la indemnización por *i*) conductas ilícitas que comprende el incumplimiento de las obligaciones y los deberes y *ii*) conductas lícitas del que forman parte *a*) responsabilidad objetiva en estricto sentido, *b*) responsabilidad objetiva por riesgo creado y *c*) responsabilidad objetiva por conducta errónea.

Esta conducta debe ser voluntaria respecto del movimiento corporal(u omisión) que causa el efecto. ⁷⁴

Nosotros coincidimos con lo que se refiere la corriente causalista, a pesar de que ésta no sea parte de la materia a la que pertenece el presente objeto de estudio, porque debemos mencionar que toda conducta(acción u omisión) realizada por personas, físicas o morales, tienen consecuencias jurídicas; aunque en otras materias se denomine de diferente manera, así, por ejemplo, en materia civil se le denomina hecho jurídico, tal y como lo señala don Ernesto Gutiérrez y González, “hecho jurídico *lato sensu*, es toda conducta humana o ciertos fenómenos de la naturaleza, que el derecho considera para atribuirles consecuencias jurídicas.” ⁷⁵

Máxime, si atendemos al aspecto teológico del Derecho, podremos advertir que la finalidad de éste consiste precisamente en la regulación de la conducta humana por medio de normas jurídicas que crea el Estado por conducto de su órgano facultado para ello, por tanto, sería un absurdo afirmar que el sistema causalista es aplicable sólo a la materia penal.

Por otro lado, cabe hacer la precisión que algunas instituciones o principios del derecho penal son aplicables al derecho administrativo, fiscal, ambiental, etcétera. Lo anterior con uno de los tantos criterios que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto.

En ese orden de ideas, debemos destacar que la acción u omisión(la causa) va a estar ligada directamente con sus efectos producidos, a esa conexión se le denomina nexo causal, el cual es muy importante tenerlo en consideración, toda vez que éste permite dilucidar si efectivamente es procedente o no la responsabilidad patrimonial del Estado.

⁷⁴ Amuchategui Requena, Irma Griselda, *Derecho Penal*, 4a ed., Oxford, 2012, p. 141.

⁷⁵ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las Obligaciones*, 23a ed., Porrúa, 2020, p. 119.

La denominación de nexo causal ha sido otorgada por los operadores jurídicos para referirse a la causa-efecto, ya que si atendemos al artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no se prevé en la Ley de esa manera.

ARTÍCULO 21.- El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios:

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

De lo anterior podemos corroborar que efectivamente la Ley en comento, no hace ninguna referencia expresa o da una definición de lo que es el nexo causal, sino que únicamente se limita a establecer que deberá acreditarse la responsabilidad tomando en consideración la relación causa-efecto.

Por ello, a fin de hacer una correcta interpretación de la disposición jurídica mencionada, hemos decidido atender a un criterio del Poder Judicial de la Federación con el rubro RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NOCIÓN DE NEXO CAUSAL PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL PAGO INDEMNIZATORIO CORRESPONDIENTE⁷⁶, el cual trata sobre la relación causa-efecto, aunque se le denomine en otras materias como nexo causal.

En el ámbito de la responsabilidad patrimonial del estado, uno de los elementos para su procedencia, respecto del pago indemnizatorio correspondiente, es la demostración del nexo

⁷⁶ Tesis I.4o.A.37 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo III, marzo de 2013, p. 2075.

causal entre la lesión producida y la actividad administrativa irregular desplegada por determinada autoridad.

Ya que desde el punto de vista doctrinal y legal (previsto en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado) se exige dicha condición, por lo que en ese sentido el nexo causal se concibe como el conector capaz de asociar dos o más eventos en una misma relación causa-efecto de correspondencia, basado en el principio de razón suficiente, el cual consiste en la constatación o verificación de la Inter-relación de determinados sucesos (antecedentes y consecuentes) a partir de un análisis fáctico para determinar si los hechos concurren y también la producción del daño.

Coincidimos con lo que se expresa en el criterio, y en síntesis podemos entender a la relación causa-efecto, nexo causal, como aquella conexión entre dos o más eventos (un antecedente y otro consecuente), así como su verificación de éstos en cuanto a su incidencia en el daño para determinar si cada uno es autónomo o dependiente, logrando calcular la procedencia o no de la responsabilidad patrimonial del estado.

A fin de concluir con este punto de estudio y entendiendo a lo que se refiere el nexo causal, es momento de abocarnos a los efectos de la causalidad, entendiendo por éstos como aquellos daños que se generen por motivo de una actividad administrativa irregular, recordando que ésta puede ser tanto una acción como una omisión.

Para ello debemos atender a la otra clasificación que hace Monserrat Cid, respecto de lo que se entiende por daño en los diversos ordenamientos jurídicos que integran nuestro sistema.

El Código Civil Federal en el artículo 2108 reputa el daño como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación, de acuerdo con ello el daño tiene una naturaleza netamente material por constituir una lesión que disminuye el patrimonio; sin embargo, conforme al artículo 1916 del ordenamiento citado, el daño también puede no recaer en el patrimonio de la víctima, es ahí donde se ubica el daño moral.

Por otra parte, en la Ley General de Víctimas se define el daño en el artículo 6, fracción VI, como “muerte o lesiones corporales, daños o perjuicios morales y materiales, salvo a los bienes de propiedad de la persona responsable de los daños; pérdidas de ingresos directamente derivadas de un interés económico; pérdidas de ingresos directamente derivadas del uso del medio ambiente incurridas como resultado de un deterioro significativo del medio ambiente, teniendo en cuenta los ahorros y los costos; costo de las medidas de restablecimiento, limitado al costo de las medidas efectivamente adoptadas o que vayan a adoptarse; y costo de las medidas preventivas, incluidas cualesquiera pérdidas o daños causados por esas medidas, en la medida en que los daños deriven o resulten”.⁷⁷

De lo anterior se puede observar que para efectos del Código Civil Federal, se entiende por daño toda pérdida o menoscabo en el patrimonio de una persona, aunque no pasa inadvertido la mala regulación que tiene dicho ordenamiento en el tema, porque separa el daño moral y el patrimonial, lo cual desde nuestro punto de vista es incorrecto ya que el primero forma parte del segundo.⁷⁸

Por otro lado, la Ley General de Víctimas define al daño como las lesiones corporales, la muerte, los daños y perjuicios patrimoniales entre otros más, por lo que aquí se amplía el concepto introduciendo más elementos a considerar; sin embargo, a pesar de variar los conceptos entre un ordenamiento y otro, debemos atender al que nos proporciona la ley sustantiva de la materia, en estudio.

De conformidad con el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece lo siguiente en relación con el daño.

⁷⁷ Cid Cabello, Monserrat, *op cit.*, p. 45 y ss.

⁷⁸ El primer doctrinario que mencionó que los bienes y derechos morales son susceptibles de generar obligaciones fue el alemán Von Ihering; posteriormente, el gran jurista mexicano don Ernesto Gutiérrez y González retoma las ideas de manera magistral, mencionándonos que efectivamente pueden crear relaciones jurídicas (obligaciones), ya que forman parte del patrimonio, es decir, de acuerdo el doctrinario mexicano éste se compone de bienes, derechos y obligaciones de carácter pecuniario y moral, constituidos en una universalidad de derecho.

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

La Ley en comento tiene cierta similitud con el Código Civil Federal en cuanto a la definición de lo que se entiende por daño, aunque establece que éstos pueden ser materiales, personales y morales; lo que da entender que son diferentes cada uno.

De acuerdo con Monserrat Cid son distintos porque atienden a diferente finalidad, “para distinguir los daños materiales, morales y personales se debe atender al objeto en que recae esa pérdida o menoscabo. Si recae en un derecho patrimonial, de contenido económico, será un daño material; por el contrario, si la pérdida o menoscabo recae en un derecho no patrimonial, derecho de la personalidad, estaremos hablando de daño moral o personal.”⁷⁹

En otras palabras, se puede entender que *a)* los daños materiales, son aquellos en los recaen en los derechos reales o en los bienes de una persona; *b)* los morales, se refieren a cuestiones que impacten en aspectos que tengan que ver con el honor, nombre, decoro, creencias, reputación y entre otras más cuestiones de ese carácter—recordemos que dijimos que éstos forman parte del patrimonio, a pesar que algunos doctrinarios civilistas opinen lo contrario, ya que según ellos carecen de contenido económico, por ende, los categorizan como extrapatrimoniales—; y *c)* personal, consiste en la lesión a la integridad física, es decir, a los daños ocasionados a las partes del ser humano o en su caso extremo a la muerte de una persona.

En resumen, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado regula al daño en dos categorías; la primera, a todo lo que tenga que ver con cuestiones patrimoniales, sea de contenido pecuniario o moral, y la segunda, todo lo demás, es decir, por exclusión a lo que se refiere la primera categoría.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 54.

Para concluir debemos acotar que la Ley en comento, regula a los diferentes tipos de daño de manera ecléctica, porque toma cuestiones previstas por el Código Civil Federal, así como las que se establecen en la Ley General de Víctimas.

Aunado a lo anterior, el daño en sí mismo debe tener determinadas características con son: que sea real, evaluable en dinero y que se encuentre directamente relacionado con una o varias personas.

En mismo tenor, resulta lógico que el daño tenga que se cuantificable en dinero, pues de otra forma no podría materializarse la indemnización correspondiente; respecto de la relación entre la lesión y la afectación, se está refiriendo al nexo causal (tema ya explicado), por último, de acuerdo con un criterio del Poder Judicial de la Federación, debemos entender al daño real como aquel que es cierto, concreto y que no es una posible contingencia.⁸⁰

Sin importar el contenido del daño, ya sea patrimonial o de diversa índole, éste debe cumplir forzosamente con las características del artículo 4 de la Ley en comento, es decir, para solicitar la indemnización correspondiente se necesita actualizar las condiciones que establece dicha norma jurídica, en caso de no ser así, entonces sería improcedente la reclamación en esta materia.

3.3 Acción administrativa irregular

Como se pudo advertir en el punto anterior inmediato, el concepto de actividad administrativa irregular es muy complejo cuando se aborda en él, sin embargo, ahora nos centraremos únicamente en las acciones, es decir, vamos a prescindir de las omisiones, la cuáles también forman parte del concepto de la actividad irregular administrativa.

⁸⁰ Véase. Tesis I.18o.A.18 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, julio de 2016, p. 2153.

Para ello debemos entender que las acciones que se desprenden de la actividad irregular administrativa son aquellas conductas realizadas por el Estado por medio de sus órganos—los cuales son encarnados por personas físicas denominadas servidores públicos—que al materializarse al aspecto fáctico pueden ocasionar daños o lesiones a una persona o a varias de éstas.

Esto último es importante a resaltar, ya que si bien las acciones pueden ser bastantes y variadas a considerar para efectos de fincarse una responsabilidad al Estado, lo cierto es que para esta materia se ven reducidos los supuestos jurídicos, ya que debemos recordar que sólo son procedentes aquellas conductas extracontractuales—en su especie objetiva, es decir, aquellas que no recaen en la culpabilidad, sino que atienden solamente a los daños producidos—, por ende, se excluyen todas las demás acciones como, por ejemplo, las que son contractuales que se refieren a los actos jurídicos unilaterales que hace Estados Unidos Mexicanos, en donde puede modificar la situación jurídica de los gobernados ya sea en el sentido que le otorgue, le niega, cancele algún permiso o concesión.

En conclusión, las acciones administrativas irregulares sólo comprenden a aquellas conductas que con base en la clasificación de los tipos de responsabilidad entran en la categoría extracontractual, en su especie objetiva; excluyendo, en consecuencia, a las demás de éstas como son las contractuales, es decir, aquellas que son actos jurídicos para los cuales hay otra regulación en caso de incumplimiento, pero no forman parte de la materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

También no pasa inadvertido mencionar que cada acción administrativa irregular, lógicamente, traiga aparejadas consecuencias jurídicas que impactan directamente en los gobernados, en otros términos, las conductas del Estado al materializarse, ser reales y directas produzcan daños o lesiones en los derechos de los particulares y, por ende, con base en esto, éstos puedan acudir a solicitar la indemnización correspondiente. A fin de darle continuidad al tema del presente objeto de estudio y evitando ser reiterativos—ya que en el punto 3.2 del Capítulo III se hizo una

explicación detallada acerca de las consecuencias jurídicas—, nos centraremos en algunas cuestiones novedosas que han surgido en el campo de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Uno de los más importantes, desde nuestra consideración, es el que propone la Magistrada Magda Zulema Mosri—integrante de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa—que consiste en el cambio de concepción y regulación que se tiene de la responsabilidad patrimonial del Estado.

El sistema jurídico actual ha estimulado la idea de que para ser responsable se requiere pagar, no sólo como compensación por los daños causados sino para cumplir con un castigo. Esta idea, presente en la Responsabilidad Patrimonial del Estado ha limitado el desarrollo de esa institución jurídica, de tal forma que solo es procedente cuando hay una actividad administrativa irregular, definida como aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate, lo cual deja fuera a la actividad realizada dentro del marco legal, pero que no cumple con las decisiones del Estado sobre bienes políticos, es decir, aquella que incumple los objetivos de los programas o políticas públicas y en consecuencia, los fines del Estado, y que en el presente se ha llamado actividad administrativa irregular atípica.⁸¹

En otras palabras, la actividad administrativa irregular ya no solamente comprenderán acciones o conductas extracontractuales, en su aspecto objetivo, sino que también se pretende incluir otras que tienen que ver con las políticas públicas, es decir, en caso de que no se llegaran a efectuar o no lo hicieran correctamente podrían ser objeto de responsabilidad patrimonial del estado, a esto lo denomina la Magistrada como “actividad administrativa irregular atípica”; a su vez con este cambio se pretende cambiar el punto de vista a la institución jurídica, en lugar de ser considerada como un castigo, ahora sea un mecanismo de control por parte de la Administración Pública.

En ese mismo sentido la Magistrada nos menciona lo siguiente: “El teórico de la Remediación puede enmendar o corregir las actividades irregulares de cualquiera de los Poderes del Estado y

⁸¹ Mosri Gutiérrez, Magda Zulema, *op cit.*, p. 75.

entes públicos, ya que surge como un mecanismo de control y balance adicional de éstos, sin embargo, en el ámbito de aplicación de esta investigación, la Acción de Remediación sólo considera la actividad administrativa irregular atípica cuando proviene de la Administración Pública Federal.”⁸²

Nuestra conclusión es que con base en la Teoría de la Remediación, se pretende cambiar dos cuestiones fundamentales en la materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado: *i*) ampliar el objeto de regulación, es decir, incluir más supuestos jurídicos (sean acciones u omisiones) en la procedencia de este tipo de responsabilidad y *ii*) cambiar la concepción que se tiene, ya que en lugar de ser considerada una forma de castigo para el Estado, se propone una visión de control por parte de la Administración Pública Federal.

Para concluir, cabe resaltar que además de ésta teoría, se han ido generando otras con la misma finalidad, en el sentido de ampliar los supuestos de procedencia para fincar una responsabilidad patrimonial del estado, es decir, que ya no nada más se contemplen actos meramente administrativos, sino que además se adhieran actos legislativos para tal efecto, así como lo menciona Miguel Ángel Veloz Romo.

El tema de la responsabilidad del Estado se ha ido expandiendo poco a poco a todas las actividades desarrolladas por sus órganos, siendo la función legislativa la que ha generado más problema para poder ser aceptada; sin embargo, los criterios que se han establecido a nivel internacional determinan una responsabilidad del Estado como tal, por cualquiera de las funciones que desempeñe, sin tomar en cuenta el órgano que las realiza.⁸³

Por nuestra parte resulta interesante este tipo de novedosas propuestas, a fin avanzar en la materia de responsabilidad patrimonial del estado; sin embargo, por el momento sería prudente

⁸² *Ibidem*, p. 77.

⁸³ Veloz Romo, Miguel Ángel, *Responsabilidad Patrimonial del Estado por Actos Legislativos*, 1a ed., Tirant lo blanch, 2021, p. 106.
<https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/show/9788413784076>

que se hiciera una correcta definición de la actividad administrativa irregular para evitar confusiones con los supuestos de procedencia y así establecer en su momento otros más.

3.4 Responsabilidad Patrimonial del Estado y la obligación del reclamante de acreditarla

Debemos de retomar que de acuerdo con el artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se establece las bases para regular el derecho que tiene cualquier persona que haya sido afectada por una actividad administrativa irregular hecha por el Estado por conducto de sus órganos.

Por lo que, en otras palabras, solamente será procedente reclamar una indemnización conforme esta disposición, siempre y cuando la lesión o el daño haya sido producto de una actividad administrativa irregular.

Hasta aquí se puede comprender fácilmente la finalidad que tiene la multicitada Ley, aunque al examinarla se puede advertir que ésta no establece ninguna definición de lo que se debe de entender por ésta última palabra, como ya se hizo hincapié en su momento.

Esto es el origen de los problemas prácticos en la materia, ya que por lo mismo se han generado múltiples e indebidas interpretaciones al concepto de actividad administrativa irregular, permitiendo así que se amplíen los supuestos de procedencia de los que estrictamente se regulan, dando además así la pauta para que se susciten diversos debates en el ámbito académico al tratar de definirla.

A fin de darle seguimiento a la exposición del objeto de estudio y no atrasarnos con cuestiones que han sido abordadas anteriormente, debemos de mencionar que para nosotros el concepto de actividad administrativa irregular consiste y engloba a todas aquellas acciones u omisiones que

provoquen daños en los bienes y derechos de uno o varios particulares, derivado de una conducta de carácter extracontractual en su especie objetiva, siendo desplegada por el Estado a través de sus órganos.

Con base en lo anterior, debemos eliminar algunas dudas que existen en torno a la institución jurídica, como pudiera ser que ésta contemple los supuestos de las conductas ilícitas que hace el Estado, lo cual es incorrecto afirmarlo, ya que si se atiende de nueva cuenta al artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, claramente se puede advertir, con precisión, el tipo de responsabilidad fijada por esta Ley, al establecer que es extracontractual, objetiva y directa; a pesar de que en su último párrafo haga una referencia a la falta de fundamentación o causa jurídica de justificación, lo cual eso no conlleva un actuar ilícito para la Federación para efectos de esta materia.

Entendiendo el concepto de actividad administrativa irregular, propuesto por nuestra parte, es momento de precisar que no basta la simple afectación en los derechos y bienes de los particulares para solicitar la indemnización correspondiente, sino que ésta se encuentra condicionada a ciertas características que establece el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En otras palabras, antes de acudir con la autoridad probablemente responsable del daño a exigirle la indemnización correspondiente, se debe verificar que se hayan satisfecho las tres siguientes condiciones: que la afectación sea *a)* ser real, es decir, que la lesión producto de la conducta administrativa irregular se encuentre en el plano fáctico y no en el hipotético; *b)* evaluable en dinero, al momento de solicitar la reparación de éste, ya se debe tener una cantidad líquida con base en pruebas que la justifiquen, y por último; *c)* estar directamente relacionada, lo que en el argot de esta materia y de la penal se le conoce como el nexo causal.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, entonces de acuerdo con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se debe presentar el escrito con sus anexos⁸⁴ ante dicha autoridad correspondiente en un plazo específico, para que posteriormente, ésta pueda darle trámite de conformidad con el principio que rige el derecho procedimental, denominado principio de oficiosidad.

Conociendo cuales son, realmente, los supuestos de procedencia de la actividad administrativa irregular y además las condiciones que éstos deben de satisfacer(real, cuantificable en dinero y directo), ya que así lo establece la Ley de la materia.

Por lo que retomando el ejemplo—cuando un particular haya sufrido un daño derivado de una actividad administrativa irregular—y tomando en consideración lo anteriormente mencionado, entonces ahora sí podrá acudir ante la probable autoridad responsable con un oficio dirigido a ésta con la finalidad de solicitar la indemnización correspondiente, para ello, además del ocurso se deberá anexar pruebas necesarias en la que se verifique propiamente el menoscabo en sus derechos o bienes y el nexo causal.

A esto se le conoce como la carga de la prueba, la cual se da en todos los procesos jurisdiccionales, de todas las materias, así como también en el derecho procedimental. Ya que es un principio procesal muy importante que considerar.

Para explicarnos de mejor manera en qué consiste dicho principio, mencionaremos lo que señala José Ovalle Favela, al respecto.

⁸⁴ Es muy importante aclarar que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado al regular propiamente al derecho a la indemnización, adquiere el carácter de una norma sustantiva; mientras que por otro lado, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo son las que se van a encargar de establecer la forma que deben de reunir los escritos, las autoridades competentes, los días y horas hábiles, entre otras más cuestiones por lo que entonces son normas de carácter adjetivo.

La carga de la prueba (quién prueba), es la situación jurídica en que la ley coloca a cada una de las partes, consistente en el imperativo de probar determinados hechos en su propio interés, de tal modo que si no cumplen con ese imperativo se ubicarán en una situación de desventaja respecto de la sentencia que se espera con arreglo a derecho(es decir, en una perspectiva de sentencia desfavorable, de acuerdo con la terminología de Goldschmidt); y en caso de que cumplan con la carga, se colocarán en una situación de ventaja respecto de la sentencia que se espera con arreglo a derecho.⁸⁵

En otras palabras y de acuerdo con la Teoría General del Proceso, se entiende que la carga de la prueba recae en toda persona que afirma tener la verdad fáctica de alguna situación o de hechos controvertidos, dentro de un proceso jurisdiccional o en un procedimiento administrativo ante alguna autoridad, y para comprobarlo se basa en pruebas necesarias que acrediten las condiciones de tiempo, modo y lugar de las narraciones que se hagan en algún escrito, demanda o contestación a la demanda; en consecuencia, cualquier persona al creer que le asiste la razón jurídica, con base en lo anterior, solicita la intervención del Estado, para que éste por conducto de sus órganos jurisdiccionales o administrativos resuelvan y apliquen el derecho correspondiente al caso concreto.

En esa tesitura, José Ovalle Favela destaca que dentro de la Teoría General del Proceso hay una disciplina autónoma denominada derecho probatorio, que tiene como finalidad estudiar el objeto de la prueba, el procedimiento probatorio, los medios de prueba, la carga de la prueba, el derecho a la prueba y por último la teoría de la prueba ilícita.

Traemos a colación esto último para que se pueda vislumbrar los diferentes enfoques de estudio que se tiene con el tema de la prueba, ya que como se ha venido observando ésta constituye un elemento importante al solicitar la indemnización correspondiente, ya que con esto se puede comprobar o desvirtuar los hechos que sustenten y afirmen cada una de las partes. Regresando a nuestro análisis de estudio, debemos entonces de destacar que no basta la existencia del daño a consecuencia de la actividad administrativa irregular y las condiciones que debe sujetarse éste, al

⁸⁵ Ovalle Favela, José, *Teoría General del Proceso*, 7a ed., Oxford, 2016, p. 347.

solicitar la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, sino que también se debe observar el deber jurídico⁸⁶ que se tiene, previsto en las leyes adjetivas, en cuanto a la carga de la prueba, cuando se afirmen hechos pasados en el apartado de los antecedentes de cualquier escrito, demanda o contestación a ésta.

Si bien coincidimos con José Ovalle Favela, en el sentido de determinar que la carga de la prueba consiste en un deber jurídico previsto en todas las leyes adjetivas, también al respecto debemos hacer la siguiente acotación.

Por regla general al violar un deber jurídico (no cumplir con lo establece alguna disposición jurídica), surge una obligación indemnizatoria al respecto; la cual consiste, en una relación jurídica entre dos personas, por un lado, se encuentra el sujeto pasivo también denominado obligado-deudor, el cual tiene que resarcir voluntariamente una situación jurídica previa a la afectación de los derechos o bienes que haya tenido otra persona, ésta última se le conoce como sujeto activo y tiene como facultad exigir el cumplimiento de la indemnización correspondiente.

En el caso de las violaciones a los deberes jurídicos previstos en las leyes adjetivas, se regulan de diferente manera a la antes mencionada, porque la consecuencia jurídica va a depender del grado de incidencia que tenga el incumplimiento con el proceso o procedimiento.

⁸⁶ Es muy importante ser precisos en el lenguaje jurídico al explicar un tema, en este caso cuando se refieren a las obligaciones y deberes jurídicos, se suele emplear de manera incorrecta su uso, ya sea por el desconocimiento de su naturaleza jurídica o simplemente les da igual utilizar cualquiera de las dos palabras, ya que desde su perspectiva ambas son sinónimos.

Por ende, es muy común utilizar el término obligación indistintamente para referirse a un deber jurídico o propiamente a su verdadera naturaleza jurídica.

De acuerdo con don Ernesto Gutiérrez y González, para diferenciarlos uno del otro de manera correcta se debe de tomar en consideración lo siguiente, el deber jurídico es el género y su especie es la obligación *lato sensu* que a su vez se subdivide en otras; por lo que en otras palabras, todos los deberes jurídicos surgen de las normas jurídicas, mientras que por otro lado, las obligaciones (en sus diferentes especies) pueden surgir por diferentes motivos, como, por ejemplo, las convencionales—tienen como fuente los actos jurídicos—, las de estricto sentido, se refieren a las declaraciones unilaterales y por último, las indemnizatorias—que tienen como origen aquellas conductas legales o ilegales que causan un detrimento patrimonial en una persona determinada, a ésta última se refiere la responsabilidad objetiva.

Nos explicamos, no será la misma trascendencia jurídica que tenga un documento respecto a otro, a pesar de que ambos sean exigidos por la ley adjetiva.

Para ejemplificar lo que estamos comentando podemos tomar en consideración las siguientes situaciones: la primera, en caso de no cumplir con el deber jurídico de exhibir cierto documento como, por ejemplo, un contrato de mandato o un poder notarial para acreditar la personalidad, tendrá como consecuencia jurídica que se tenga por no presentada la demanda en un proceso, mientras que por otro lado, la segunda hipótesis, puede consistir en la omisión del requerimiento que haga el juzgador a fin de que se exhiban las pruebas correspondientes dentro de cierto plazo, por lo que el no hacerlo traerá como efecto jurídico que no se tengan por ofrecidas, lo cual no impide que el juicio continúe, pero cuando se llegue a la última etapa le resultará adverso el sentido del fallo correspondiente, ya que no se probaron los extremos de la pretensión.

Por esta razón, hemos elaborado un cuadro sinóptico el cual nos ilustra los requisitos del artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El demandante deberá adjuntar a su demanda

I.- Una copia de la demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes

II.- El documento que acredite su personalidad o en el que se conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio

III.- El documento en que conste la resolución impugnada

IV.- En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, se deberá acompañar a la demanda una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad

V.- La constancia de notificación de la resolución impugnada

VI.- Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó

VII.- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante

VIII.- El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial

IX.- Las pruebas documentales que se ofrezcan

Algo similar se encuentra regulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo—normatividad que conforma la parte adjetiva de la materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al igual que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo—, ya que se prevén las formalidades de las promociones dirigidas a las autoridades administrativas, así como también los anexos que éstas deban contener.⁸⁷

Por otra parte, ya que sabemos lo que significa el concepto de la carga de la prueba, y los efectos jurídicos que se pueden generar con motivo de su incumplimiento de las disposiciones que lo regulan; ahora pasemos, por último, a analizar la distribución de ésta.

De acuerdo con José Ovalle Favela hay dos grandes reglas para la distribución de la carga de la prueba atendiendo a la materia que corresponda.

En el proceso civil existen dos reglas fundamentales para distribuir la carga de la prueba: *a)* la parte actora debe probar los fundamentos de hecho de su pretensión y la parte demandada los de su excepción o defensa, y *b)* solo el que afirma tiene la carga de la prueba de sus afirmaciones de hecho; el que niega, solo debe probar en los casos excepcionales previstos en la ley.

Para el proceso penal, el artículo 20, apartado A, fracc. V de la Constitución impone al Ministerio Público la carga de la prueba de probar los hechos imputados y la culpabilidad.⁸⁸

Por lo que hace a nuestra materia va a seguir las mismas reglas que se tienen en la materia civil, máxime que el Código Federal de Procedimientos Civiles es supletorio de la ley adjetiva de la materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, lo anterior con fundamento en el artículo 1 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En conclusión, la carga de la prueba es un deber jurídico y no propiamente dicho una obligación, que se encuentra previsto en las leyes instrumentales, las cuales a su vez establecen

⁸⁷ *Cf.*: Ley Federal de Procedimiento Administrativo, artículo 15, Cámara de Diputados, 2018.

⁸⁸ Ovalle Favela, José, *op cit.*, p. 347.

consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento, además que éstas pueden variar dependiendo el tipo de documento que se exija, ya que éste puede tener un impacto en mayor o menor medida en el proceso o procedimiento.

3.5 Prescripción del derecho a reclamar

Para entender de mejor manera el tema que nos ocupa, es necesario, al igual que los puntos anteriores, empezar por lo más básico, es decir, atender al significado de los vocablos y así poco a poco ir avanzando con su estudio.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española la palabra prescripción en sus diversas acepciones significa lo siguiente: “1. f. Der. usucapión y 1. f. Der. modo de extinguirse un derecho como consecuencia de su falta de ejercicio durante el tiempo establecido por la ley.”⁸⁹

Los anteriores dos significados gramaticales proporcionados por el Diccionario en comento, no distan del que nos proporciona el artículo 1135 del Código Civil Federal, en donde se regula dicha institución.

ARTICULO 1135.- Prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley.

Esto sin duda presenta un grave error, tanto desde el punto de vista gramático como jurídico, aunque más de este último, ya que se utiliza un mismo vocablo para referirse a dos cosas completamente distintas; si bien el Estado por conducto de su órgano legislativo “trato de hacer una distinción”, al establecer que hay dos tipos de prescripción: *i)* la positiva y *ii)* la negativa, así

⁸⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23a ed., versión 23.5 en línea. <https://dle.rae.es/prescripción>

como actualmente se encuentra previsto en el artículo 1136 de dicho ordenamiento antes mencionado.

Artículo 1136.- La adquisición de bienes en virtud de la posesión, se llama prescripción positiva; la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento, se llama prescripción negativa.

Lo cual desde el ámbito doctrinal no pasa por alto alguna crítica al respecto, debido precisamente a la mala regulación que se tiene en el ordenamiento antes referido; por ello, es necesario corregirse para así evitar futuras confusiones, además de emplear correctamente el lenguaje jurídico.

Es muy curioso lo que nos menciona Julián Güitron Fuentesvilla al citar a Guillermo F. Margadant, sobre el origen de la confusión de la palabra prescripción. “Al aplicarse el derecho a todos los que nacían dentro del Imperio Romano, se decía que tenían a su favor la *praescriptio*, naciendo así la confusión, dado que la *usucapio*, era la prescripción adquisitiva y la *praescriptio*, era la prescripción extintiva. Confusión que ha perdurado hasta nuestros días, con excepción de los Códigos Civiles alemán y suizo.”⁹⁰

Sin embargo, eso no justifica que hoy en día sigamos teniendo una mala regulación, por el contrario deberían atender a las múltiples críticas que han hecho algunos renombrados doctrinarios, en el sentido de que se deje en claro *grosso modo* que la usucapión es una institución por medio de la cual cualquiera persona puede adquirir bienes de acuerdo con determinados requisitos previstos en la ley, mientras que la prescripción es lo contrario, es decir, consiste en una forma de liberarse de bienes y obligaciones.

Por lo que para entenderle al Código Civil Federal conforme algunos textos académicos, cuando se observe que una disposición se refiera a la prescripción positiva, se debe acudir a la doctrina

⁹⁰ Güitron Fuentesvilla, Julián, *Tratado de Derecho Civil*, t. XII, 1a ed., Porrúa, 2015, p. 160.

con la salvedad de que tenga diferente denominación, como lo es la usucapión, por lo que hace a la negativa no cambiara mucho, ya que se estará en su correcta naturaleza jurídica.

Por otro lado, cabe mencionar que las confusiones no terminan aquí, sino que por el contrario abundan derivado de malas regulaciones que se establecen en los ordenamientos jurídicos o bien porque hay algunas instituciones que son similares, pero no iguales. Tal es el caso de la caducidad con la prescripción.

Si bien ya entendimos a que se refiere la prescripción, ahora nos toca entender que es la caducidad, y para ello tomaremos como punto de partida la definición que nos brinda don Ernesto Gutiérrez y González, y es la siguiente: “Caducidad es la sanción que se pacta, o se impone por la ley, a la persona que dentro de un plazo convencional o legal, no realiza voluntaria y conscientemente la conducta positiva pactada o que determina la ley, para hacer que nazca o para que se mantenga vivo, un derecho sustantivo o procesal, según sea el caso.”⁹¹

Del anterior concepto entendemos que la caducidad tiene dos clases de especies, en donde se atiende a su origen: *a)* la que surge de manera convencional—por manifestación de las partes involucradas—, y *b)* la que establece alguna disposición jurídica. Para efectos del presente estudio sólo nos interesa conocer las características de la segunda, ya que con base en esa información se pueda distinguir correctamente las dos instituciones jurídicas, la prescripción y la caducidad.

Cabe advertir que dentro de la segunda especie(caducidad establecida por una norma jurídica), el autor en comento, nos menciona que se encuentran otras subespecies más que son: *b.i)* las que se encuentran en el derecho sustantivo, y *b.ii)* las previstas en las normas adjetivas. En resumen, la caducidad se va a dividir en dos grandes categorías, antes mencionadas, dependiendo de su causa, y a su vez una de esas dos va a tener una subclasificación, como lo acabamos de explicar.

⁹¹ Gutiérrez y González, Ernesto, *op cit.*, p. 1004.

En este momento, cabe acotar que lo que hemos venido mencionando acerca de la prescripción y su diferencia con la caducidad, son aplicables al ámbito civil, en virtud de que ambas instituciones jurídicas surgen de esta materia; sin embargo, ello no impide que sean igualmente válidas en la materia fiscal o administrativa, toda vez que en ciertas ocasiones se puede advertir que algunas de sus disposiciones jurídicas de éstas, prevén que los ordenamientos civiles son de aplicación supletoria a la falta de disposición expresa de las leyes administrativas o fiscales.

Para ejemplificar esto, basta con atender al Código Fiscal de la Federación para verificar que en él no se establece ninguna definición de lo que es la prescripción (en caso de que tuviera otros efectos jurídicos en materia fiscal), sino únicamente se prevé el plazo para que opere dicha institución jurídica, el cual surte efectos a partir de cinco años en que el crédito fiscal no se haya exigido.⁹²

Por lo que sin importar las materias que regulen la prescripción en cuanto a sus diferentes plazos, en todas se tendrá el mismo efecto jurídico que consiste en un beneficio para el obligado-deudor por el simple transcurso del tiempo, en el sentido de que éste se pueda excepcionar de cualquier cumplimiento, ya sea de una prestación de carácter patrimonial (obligación convencional) o bien una restitución de alguna situación jurídica (obligación indemnizatoria), sin responsabilidad alguna, a pesar de que ambas hayan surgido de una conducta ilícita, y lo anterior no afecta o se relaciona con algún derecho sustantivo o adjetivo del acreedor.

En la Responsabilidad Patrimonial del Estado a nivel federal, la prescripción se va a regular de forma similar que, en el Código Civil Federal, lo anterior de acuerdo con el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

ARTÍCULO 25.- El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo.

⁹² *Cfr.* Código Fiscal de la Federación, artículo 146, Cámara de Diputados, 2022.

Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.

Los plazos de prescripción previstos en este artículo, se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de reclamación, a través de los cuales se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios.

De la anterior disposición jurídica podemos advertir muchas cuestiones relevantes, dentro de las cuales destacan las siguientes:

a).- Los plazos de prescripción no son iguales, porque atienden a diferentes tipos de daños, los cuales para efectos didácticos vamos a dividirlos en dos grandes categorías: la primera categoría denominada por nosotros “daños patrimoniales *lato sensu*”, la cual comprende tanto a los bienes y derechos con carácter pecuniario, como aquellos de índole moral o también conocidos como derechos de la personalidad.⁹³ Y se establece un plazo de prescripción de un año.

Mientras que la segunda categoría denominada por nosotros daños a la integridad y salud de la persona física, consiste precisamente en cuestiones diferentes a las patrimoniales, y además sólo es atendible para las personas físicas, ya que es la única que puede resentir este tipo de lesiones, ya sea en forma física (partes de su cuerpo) de ahí la referencia a la integridad o bien en salud en amplio sentido, es decir, tanto psíquica como física. Para este tipo de daños se establece un plazo de dos años para que surta efectos la prescripción.

b).- Por otro lado, con independencia de los diferentes plazos que se establecen para cada tipo de daño, ambos se computan de la misma manera, es decir, empiezan al día siguiente en que se hubiera producido la lesión o bien a partir del momento en que cesen sus efectos, cuando se trate de un acto con efectos de tracto sucesivo. La anterior conclusión tiene

⁹³ No debemos olvidar que el patrimonio está compuesto por bienes, derechos y obligaciones de contenido económico y moral.

como base el principio de derecho que nos menciona “cuando la ley no distingue, no debe hacerlo el intérprete.

Sirve de guía el siguiente criterio emitido por el Poder Judicial de la Federación con el rubro PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. INICIO DEL PLAZO EN DAÑOS DE CARÁCTER FÍSICO O PSÍQUICO A LAS PERSONAS⁹⁴, el cual nos ayuda a dilucidar la cuestión del computo de los diferentes plazos que se prevén respecto de los tipos de daño.

El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece dos plazos para que opere la prescripción de la acción para demandar este tipo de responsabilidad. Será de un año cuando se trate de una lesión de carácter patrimonial, el cual empezará a computarse a partir del día siguiente en que se hubiera producido el daño o a partir del momento en que hubieran cesado los efectos jurídicos lesivos (cuando sea de corte continuo).

Por otro lado, será de dos años el plazo cuando se trate de daños de carácter físico o psíquico a las personas. No obstante, esta disposición jurídica no prevé a partir de qué momento se empezará a computar, por lo que de una interpretación pro-homine o pro persona, se aplicará el mismo criterio del anterior supuesto.

Concordamos con el sentido de este criterio, ya que desde nuestra perspectiva sería arbitrario ir en contra de algunos principios jurídicos (cuando la ley no distingue, no debe hacerlo el intérprete), establecer otro criterio para el computo del plazo en el caso lesiones de carácter físico o psíquico.

⁹⁴ Tesis I.18o.A.6 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo III, mayo de 2015, p. 2291.

c).- Y por último, cabe destacar que en ambos plazos para la prescripción procede la suspensión de éstos, siempre y cuando dentro del mismo procedimiento de indemnización se hagan valer cuestiones de ilegalidad del acto o conducta realizado por la autoridad administrativa y que produjo los daños causados.

Para concluir con este punto haremos una pequeña e importante observación, en el sentido de que nos parece algo ilógico jurídicamente hablando, lo que establece el último párrafo del artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ya que debemos recordar que esta Ley en comento tiene un tipo de responsabilidad objetiva y directa —así como lo prevé el artículo 1 de la multicitada Ley.

3.5.1 Criterios jurisprudenciales que permiten la indemnización por daños ya prescritos

Antes de analizar algunos criterios jurisprudenciales emitidos por el Estado a través su órgano judicial, es decir, el Poder Judicial de la Federación—a su vez integrado por varios subórganos —, es necesario tomar en cuenta las siguientes dos consideraciones, a fin de entender mejor las interpretaciones que se ha dado en el tema de la prescripción, en la materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La primera observación que hacemos tiene relación con el siguiente criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA DETERMINACIÓN QUE RESUELVE UNA RECLAMACIÓN PROCEDE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INDEPENDIEMENTE DE SI EL PRONUNCIAMIENTO ES O NO DE FONDO [ABANDONO DE LAS JURISPRUDENCIAS [2a./J. 163/2015 \(10a.\)](#) Y [2a./J. 104/2012](#)

(10a.)⁹⁵, el cual se refiere a que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio contenido en las jurisprudencias citadas, al estimar que de acuerdo con el derecho de tutela jurisdiccional efectiva, en conjunción con los principios de la interpretación más favorable a la persona, en los casos de duda de la acción contenida en los artículos 1 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los operadores jurídicos deberán interpretar las normas procesales en el sentido de evitar los formalismos o de entendimientos no razonables que vulneren el derecho del justiciable a obtener una resolución sobre el fondo de una cuestión planteada.

Con base en lo anterior, la Segunda Sala sostiene que los artículos 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y 14, fracción VIII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (actualmente abrogada), deben de interpretarse en el sentido de que será procedente el juicio contencioso administrativo a nivel federal en contra de las determinaciones por responsabilidad patrimonial del estado con independencia que la autoridad emita o no un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, toda vez que de otro modo se estaría afectando el grado de racionalidad, accesibilidad y sencillez con el que deben de contar las normas adjetivas respecto a la procedencia de ese medio de control del acto administrativo.

Cuando los entes administrativos declaren improcedentes o los desechen de plano tales reclamaciones, es inconcuso que están negando implícitamente la indemnización solicitada a los gobernados, de ahí que los aspectos de forma y fondo son procedentes en el juicio contencioso administrativo a nivel federal.

Como se puede advertir este último criterio deriva de dos jurisprudencias de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales tenían un enfoque distinto al que se tiene por el momento de los artículos 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

⁹⁵ Tesis 2a. CLVIII/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo II, octubre de 2017, p. 1229.

y el artículo 14, fracc. VIII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa—actualmente artículo 3, fracc. IX de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa—.

Con esta nueva interpretación se le permite al particular recurrir la resolución definitiva que dicte la autoridad administrativa (la probable generadora del daño), ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para que sea éste quien decida si efectivamente operó la prescripción o no; lo cual nos parece muy interesante y relevante, porque será ahora el órgano jurisdiccional la siguiente instancia que resuelva en definitiva esa cuestión, en el supuesto de que el órgano administrativo decida no analizar el fondo y, en consecuencia sobresea el procedimiento por este motivo; además cabe aclarar que de acuerdo con el principio de definitividad en la materia de amparo, se necesitará agotar este medio ordinario de impugnación, en lugar de interponer el medio de defensa extraordinario.

La segunda observación que hacemos va en relación con la primera, ya que se debe tomar en cuenta lo que nos menciona don Ernesto Gutiérrez y González: “La prescripción no opera en material civil de pleno derecho, ni se puede hacer valer de oficio por los jueces; sólo opera si parte interesada la opone como excepción. Y esto es muy importante tenerlo siempre presente, pues por desgracia sujetos ineptos que en muchas ocasiones son designados para ocupar cargos de jueces en México, ignorantes del Derecho, pretenden hacerla valer de oficio en materia civil o mercantil.”⁹⁶

Al respecto, nosotros coincidimos con el gran jurista, respecto que el juzgador no puede pronunciarse de oficio sobre la prescripción si la parte demandada no la hace valer como excepción; sirve de apoyo el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación REVERSIÓN DE BIENES EJIDALES O COMUNALES. LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO [97 DE LA LEY AGRARIA](#) SÓLO PUEDE ANALIZARSE EN LA SENTENCIA, SI LA PARTE DEMANDADA LA HACE VALER EXPRESAMENTE, VÍA

⁹⁶ Gutiérrez y González, Ernesto, *op cit.*, p. 981.

EXCEPCIÓN⁹⁷, en cual nos menciona que en materia administrativa también es aplicable la regla procesal de hacer valer la prescripción en vía de excepción por parte de la parte de la autoridad demandada.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal está legitimado para ejercer la acción de reversión de los bienes comunales o ejidales, cuando posterior al plazo de cinco años no se cumpla con la causa de utilidad pública o si éstos fueren destinados a fines distintos de lo que se señaló en el decreto respectivo.

Dicha acción se ejerce contra la Federación, por ende, en este tipo de juicios no se encuentran los sujetos de derecho agrario, y en consecuencia no opera en su favor la suplencia de la queja deficiente, sino que por el contrario, el proceso se va a regir por la regla general en materia procesal, la cual consiste en que la parte interesada tiene la carga de oponer las excepciones que están basadas en los hechos que por sí mismos no sean aptos para destruir a la acción, entre los cuales se encuentra la prescripción.

Por ello, no puede analizarse de manera oficiosa en la sentencia a la prescripción, sino que únicamente se hará cuando la enjuiciada la invoque de manera expresa y por vía de excepción al contestar la demanda.

Concordamos con este criterio, toda vez que en materia administrativa y fiscal opera la regla general procesal, en el sentido de hacer valer la prescripción en vía de excepción por parte de la autoridad demandada, por lo que en ese mismo tenor resultaría ilógico que se analizará de forma oficiosa en un juicio administrativo.

En síntesis, cabe resaltar que la prescripción en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado se va a regular de manera similar a la que se tiene en la civil (con algunas salvedades ya

⁹⁷ Tesis 2a./J. 7/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, febrero de 2007, p. 736.

precisadas por nosotros), por lo que en esa tesitura nos podemos encontrar con algunos criterios de ésta última que son aplicables válidamente a la primera, por ejemplo, las observaciones hechas por nosotros.

Lo anterior adquiere sentido, máxime que de acuerdo con el último criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que interpretó de manera correcta que será ahora el Tribunal Federal de Justicia Administrativa el encargado de resolver sobre si operó o no la prescripción de manera definitiva—salvo cuando se interponga un recurso extraordinario, por ende, si la autoridad demandada en el juicio contencioso administrativo federal no hace valer la prescripción por vía de excepción, entonces se le condenará al pago de la indemnización a favor del particular a pesar de que ya haya pasado más tiempo del que se establece en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Hechas las acotaciones necesarias para entender de mejor manera los criterios jurisprudenciales en el tema de la prescripción, es momento de analizar algunos criterios; el primero de ellos tiene el rubro PRESCRIPCIÓN DE CRÉDITOS FISCALES. EL REQUERIMIENTO DE PAGO REALIZADO CON POSTERIORIDAD A QUE SE CONSUMÓ EL PLAZO PARA QUE SE ACTUALICE AQUÉLLA NO LO INTERRUMPE⁹⁸, el cual nos indica la forma de interpretación que se tiene del artículo 146 del Código Fiscal de la Federación, en el que se prevé la forma en que opera esta institución jurídica, y para ello bastara que hayan transcurrido cinco años para que se actualice la prescripción del crédito fiscal, a pesar de que el deudor no hubiere impugnado un acto de ejecución realizado por la autoridad con posterioridad a que se consumió dicho plazo, es decir, que el acto de cobro posterior no puede interrumpir un lapso extinguido, ni implica respecto al nuevo acto una renuncia tácita al plazo de prescripción consumado.

Lo anterior se justifica porque la prescripción constituye una sanción en contra de la autoridad hacendaria por su inactividad de no ejercer su facultad económico coactiva, de modo que una vez

⁹⁸ Tesis 2a./J. 150/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, p. 1412.

fenecido el plazo, el contribuyente puede hacerla valer en vía de acción ante las propias autoridades fiscales, cuando no se ha cobrado un crédito o en vía de excepción, en el caso de que se pretenda cobrar a través de los medios de defensa correspondientes.

Como se puede advertir este criterio jurisprudencial es diferente a los demás, porque el planteamiento es en sentido contrario, en otras palabras, si el contribuyente no hace valer la prescripción que tiene a su favor ya sea por vía de acción—ante las autoridades fiscales—o por vía de excepción—en un juicio contencioso administrativo federal—, la autoridad fiscal podrá cobrar créditos fiscales ya prescritos.

También de acuerdo con esta jurisprudencia nos permite aclarar lo que hemos estado mencionando, en el sentido de que la prescripción forzosamente tiene que hacerse valer por vía de excepción y por la persona interesada, no puede determinarla un órgano jurisdiccional de oficio, ya que perdería su esencia.

El segundo criterio a analizar fue emitido por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa con el rubro PRESCRIPCIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONSTITUYE UNA CUESTIÓN DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO QUE DEBE ANALIZARSE DE OFICIO⁹⁹, en el que se menciona que la prescripción constituye una institución jurídica por medio de la cual, sin extinguir el derecho de crédito, ni la acción para solicitarla ante los órganos jurisdiccionales competentes que se coaccione al deudor ante su incumplimiento, le confiere a éste un derecho de naturaleza procesal para oponerse válidamente al cobro y así como también de las demás consecuencias legales que derivan del hecho ilícito cometido. Sin embargo, dicha institución jurídica adquiere diversos matices según la rama del derecho en la que se desarrolla, por ejemplo, en las materias civil, mercantil y laboral, la prescripción operará en favor de los intereses particulares, es decir, en beneficio de los gobernados.

⁹⁹ Tesis VIII-P-1aS-128, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Octava Época, Año II, Núm. 9, 2017, p. 181.

No obstante, tratándose de controversias de responsabilidad patrimonial del estado y de acuerdo con el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que las contribuciones deberán destinarse al gasto público, por lo que resulta inconcuso que para pagar una indemnización que se encuentre afectada por la prescripción, afectaría de manera negativa la capacidad del Estado Mexicano para alcanzar sus finalidades.

Lo cual desde nuestra perspectiva dicho criterio es erróneo, ya que se pretende cambiar la naturaleza jurídica de la prescripción con el argumento de que se verían afectadas las finanzas del Estado, al pagar una indemnización que se encuentra afectada por esta institución jurídica.

Con lo cual dicho criterio de la Primera Sección del Tribunal Federal de Justicia Administrativa rompe con toda lógica de la prescripción y no tendría sentido lo que se establece en el artículo 20, fracciones II y V de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que se refiere a lo que tiene que hacer la autoridad demandada al contestar la demanda.

Por ese motivo no coincidimos con dicho criterio, porque pareciera ser una suplencia de la deficiencia a favor de la autoridad demandada—lo cual de acuerdo con el principio de estricto derecho que rige el juicio contencioso administrativo no está permitido—con el argumento vago y poco preciso de que se ven afectadas las finanzas del Estado.

Para finalizar con este punto, analizaremos este último criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro PRESCRIPCIÓN O CADUCIDAD EN EL JUICIO DE NULIDAD. CORRESPONDE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DETERMINAR CUÁL DE ESAS FIGURAS SE ACTUALIZA, CONFORME A LAS ALEGACIONES EXPUESTAS EN LA DEMANDA Y EN LA CONTESTACIÓN¹⁰⁰, en el que se menciona que las acciones y las excepciones procederán en el

¹⁰⁰ Tesis 2a./J. 159/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, p. 565.

juicio contencioso, aún y cuando no se precisen sus nombres o se les denomine de forma incorrecta.

Por un lado, conforme el artículo 237, tercer párrafo del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, actualmente artículo 50, tercer párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa podrán corregir los errores que se adviertan de la cita de los preceptos que se consideran violados, y en su caso examinar el conjunto de agravios y las causales de ilegalidad a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expresamente señalados en la demanda y en la contestación.

En tal virtud, cuando una demanda de nulidad en vía de acción o de excepción se reclame la configuración de la prescripción o de la caducidad, corresponderá a las Salas analizar cual de esas figuras se actualiza, atendiendo a los hechos contenidos en el escrito de demanda o en la contestación.

Con este criterio se les permite a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administra, resolver que institución jurídica es aplicable al caso concreto, ya sea si es por prescripción o caducidad, lo anterior derivado de la mala cita de los preceptos que regulan a éstas. Por lo que si en dado caso en un juicio contencioso administrativo federal, la autoridad demandada cita incorrectamente el artículo correspondiente a la prescripción, pero se precisan correctamente los hechos, entonces la Sala tiene la facultad de analizarla y en su caso decretarla. Lo anterior siempre y cuando se haga valer al contestar la demanda, ya que como hemos venido mencionando, sino lo hace habrá lugar al pago de la indemnización prescrita a favor del particular.

CAPÍTULO CUARTO

Pero si la persona acusada demuestra claramente su inocencia durante el proceso, el acusador es sometido inmediatamente a muerte ignominiosa, y de todos sus bienes muebles y raíces, la persona inocente recibe, cuadruplicada, una indemnización por la pérdida de tiempo, por el peligro a que estuvo expuesta por la molestia de prisión y por todos aquellos gastos a que se vio obligada para su defensa.

Jonathan Swift¹⁰¹

Sumario: 4.1 Diferentes métodos en el Derecho Comparado 4.1.1 En la legislación de cada país 4.1.2 Criterios de tribunales de otros países respecto de la indemnización 4.2 La forma de cuantificar el daño conforme a la diversa legislación en México 4.2.1 Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado 4.2.2 Código Civil Federal 4.2.3 Ley Federal del Trabajo 4.3 Criterios para cuantificar el daño por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa 4.4 Criterios de Cuantificación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 4.5 El método para cuantificar la indemnización de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado 4.5.1 La cuantificación para la indemnización relativo a las personas 4.5.2 La cuantificación para la indemnización relativo a las cosas 4.5.3 La cuantificación para la indemnización relativo a los derechos personales

4.1 Diferentes métodos en el Derecho Comparado

Podrá parecer extraño que existan diferentes métodos en los diversos países, ya que algunas personas afirmarían que sería algo incoherente, toda vez que el Derecho es considerada una ciencia y, por ende, se debe ceñir estrictamente a los principios básicos del método científico, es decir, que sólo debe existir uno aplicable válidamente a todas las regiones del espacio geográfico.

Pero para evitar ese gran debate si el Derecho es o no una ciencia—ya que no es el objeto de la presente investigación—, nosotros abordaremos el tema con base en el método jurídico y para

¹⁰¹ Swift, Jonathan, *Viajes de Gulliver*, 12a ed., Porrúa, México, 2008, p. 40.

que no haya dudas a que nos estamos refiriendo, mencionaremos que se debe entender por éste, de acuerdo con los autores Jorge Witker y Rogelio Larios: “Por método jurídico, el jurista entiende cualquier técnica de aproximación al fenómeno jurídico en su realidad histórica, humana y social, además de la interpretación del derecho.”¹⁰²

En otras palabras, de acuerdo con el método jurídico va a consistir en la interpretación de las normas jurídicas, así como también en las demás técnicas que permitan al jurista tener un acercamiento entre la realidad fáctica con los supuestos jurídicos y sus efectos.

Por lo que en este punto se analizará la misma institución (Responsabilidad Patrimonial del Estado), pero con sus diversos matices al contrastarlo con nuestro sistema jurídico mexicano, ya que un mismo daño puede ser regulado de diferente manera o puede ser que se amplíen los supuestos de procedencia para indemnizar a los particulares, esto derivado a la diferencia cultural de cada país. Por esa razón es necesario atender a la causalidad de los daños y así poco a poco ir delimitando la metodología que se emplea en cada Estado a comparación de la nuestra.

Los países que analizaremos y contrastaremos con nuestro sistema jurídico mexicano respecto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado son los siguientes: Argentina, Colombia y España.

- Responsabilidad Patrimonial del Estado en Argentina

La Responsabilidad Patrimonial del Estado en el país que estamos analizando, es muy similar a la que se regula en nuestro sistema jurídico mexicano, pero con algunas salvedades como son las siguientes:

a).- En principio, dicha institución jurídica es aplicable para los actos que realicen los órganos administrativos del Estado, ya que inclusive éstos tienen la facultad de suspenderlos a fin de

¹⁰² Witker, Jorge y Larios, Rogelio, *Metodología Jurídica*, 1a ed., McGRALL-HILL, 1997, p. 129. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1932/6.pdf>

evitar que se generen o de minimizar los efectos perjudiciales que pudieran traer consigo mismos hacia los particulares, así como lo señala el Dr. Carlos Zubiaur: “En general todos los ordenamientos positivos prevén frente a la ejecutoriedad del acto administrativo, la posibilidad que la propia administración pueda disponer la suspensión de sus efectos o, en su defecto, el Poder Judicial mediante las medidas cautelares.”¹⁰³ Por lo que este tipo de responsabilidad es extracontractual, ya que los daños que se generen no derivan de un contrato o convenio, sino de la actuación del Estado por medio de sus órganos.

b).-Al tratarse de una responsabilidad extracontractual, debemos de recordar que ésta se subdivide en dos especies la subjetiva y la objetiva, la primera se basa en la culpa, es decir, en la negligencia o intencionalidad de no cumplir con un deber jurídico, mientras que la segunda, atiende a los daños y no a la legalidad de la conducta.

De acuerdo con el Dr. Juan Carlos Henao que cita lo que menciona el tratadista José Roberto Dormi: “No existen normas jurídicas específicas que determinen cuáles son las condiciones legales para que se opere esa responsabilidad. En algunos casos se exige que la conducta dañosa se culpable (responsabilidad subjetiva), y en otros se prescinde de ésta nota (responsabilidad objetiva).”¹⁰⁴

Además, resulta importante mencionar que en Argentina la procedencia del daño no sólo se limita a los órganos administrativos del Estado, sino que también procede en contra de los actos emanados del órgano legislativo.

Uno de los ámbitos de responsabilidad estatal es la actividad normativa, es decir la derivada de la conducta seguida cuando el Estado actúa en su carácter de emisor pautas reguladoras de conductas, generales, abstractas y obligatorias para la población sea ejercida tanto por el órgano

¹⁰³ González Parás, José Natividad *et al.* *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, 1a ed., Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2000, p. 178. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1392/15.pdf>

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 141.

constituyente, el legislativo o la propia administración. Nos interesa formular algunas reflexiones respecto a las consecuencias derivadas de las normas dictadas en forma lícita por el Estado mediante las cuales a fin de obtener un beneficio a la sociedad, regula, limita o restringe los derechos individuales. De esta forma cabe señalar que quedan al margen de los supuestos de responsabilidad aquellas normas que no restringen ni limitan los derechos individuales sino que los amplían. Así cabe señalar que si la norma considera como ilícito una actividad que antes era lícita generará un supuesto de responsabilidad pero si, por el contrario, permite la realización de una actividad que antes era vedada, no será reclamable ninguna indemnización.¹⁰⁵

Como se puede apreciar, habrá lugar a solicitar la indemnización correspondiente, cuando el Estado por medio de su órgano legislativo emita una norma que cambie la situación jurídica de los particulares respecto de la actividad que venían desempeñando.

c).- Finalmente, las conductas realizadas por los servidores públicos que generen un daño no serán imputables a ellos, sino que el único responsable es el Estado, por lo que se puede advertir que hay una responsabilidad directa.

En resumen, al contrastar la Responsabilidad Patrimonial del Estado en Argentina con nuestro sistema jurídico se puede advertir que ambas son de carácter extracontractual y directa, la única diferencia radica en la regulación que se tiene respecto del primer tipo de responsabilidad (extracontractual), ya que no hay una disposición jurídica que delimite las hipótesis de procedencia, por ende, son válidas la responsabilidad subjetiva como objetiva, mientras que en México sólo es procedente la segunda.

- La Responsabilidad Patrimonial del Estado en Colombia

Resulta muy interesante la historia y su evolución que ha tenido la Responsabilidad Patrimonial del Estado en Colombia, ya que es muy similar a la de nuestro sistema jurídico (como se analizará más adelante), por el momento de manera somera basta decir que fue uno de los

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 179.

primeros países en Latinoamérica en regular dicha institución a rango constitucional; así como se puede advertir en sus artículos 90 y 91 de la Constitución Política de Colombia, que prevén lo siguiente.

Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

Artículo 91. En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta.

Los militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición. Respecto de ellos, la responsabilidad recaerá únicamente en el superior que da la orden.

De la anterior disposición jurídica transcrita, se puede apreciar el concepto de daño antijurídico y desde el punto de vista del Dr. Juan Carlos Henao, se refiere a lo siguiente: “ Me permito anotar que entiendo por daño antijurídico aquél que se subsume en cualquiera de los regímenes de responsabilidad.”¹⁰⁶ En otras palabras, el concepto de daño antijurídico engloba cualquier régimen de responsabilidad, como es el caso del género de la extracontractual con sus dos especies y otras más que se encuentren previstas en su legislación.

Con base en esta diferencia, no es necesario profundizar en las diferencias que tiene México con Colombia respecto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, porque en definitiva la regulación es completamente distinta, ya que en el segundo país se admiten más supuestos de procedencia derivado de que su tipo de responsabilidad, toda vez que ésta es directa, extracontractual en sus dos especies subjetiva y objetiva; además que no sólo se va a circunscribir a los actos administrativos del Estado, sino que también a los actos emanados del órgano legislativo.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 143.

Muy seguramente en un futuro próximo, por no decir inmediato, se producirán sentencias en ese sentido, como lo prueba la sentencia referida del 25 de agosto de 1998, en donde la Plenaria del Consejo de Estado condenó a la Nación Colombiana a indemnizar por la actividad legislativa que incorporó al país el tratado internacional de la Convención de Varsovia, rompiendo con ello el principio de igualdad de los ciudadanos que no pueden acceder a la justicia colombiana para ser indemnizados por los daños causados por diplomáticos.¹⁰⁷

Para concluir basta mencionar que los criterios que se emplean en Colombia y Argentina sobre la aplicación de la responsabilidad patrimonial del estado a los actos emanados por el órgano legislativo no son aplicables en nuestro sistema jurídico mexicano, toda vez que de conformidad con el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, son sujetos de este tipo de responsabilidad los entes federales (los poderes de la unión, los organismos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos y cualquier otro ente).

Sin embargo, a pesar de que se haga mención expresa del Estado y sus tres órganos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sólo será procedente la responsabilidad patrimonial del estado para la actividad administrativa irregular que hagan éstos, siempre y cuando causen un daño en el patrimonio o en la integridad física de una o varias personas, así como lo prevé el artículo 1 de la multicitada Ley.

- La Responsabilidad Patrimonial del Estado en España

De acuerdo con la autora Eva M. Menéndez Sebastián esta institución jurídica tiene las siguientes características: “El carácter objetivo y directo son dos de las notas esenciales de la responsabilidad patrimonial.”¹⁰⁸ En esa misma tesitura el Dr. Avelino Blasco Esteve nos refiere en qué consiste la primera característica.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 145.

¹⁰⁸ Casares Marcos, Anabelén, *et al.*, *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Estudio General y Ámbitos Sectoriales*, 2a ed., Valencia, Tirant lo blanch, 2013, t. II, p. 46.
<https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/show/9788490333136>

Hoy en día es la administración quien responde directamente e incluso se ha eliminado la posibilidad de ir contra el funcionario. Lo único que la administración tiene es una acción de regreso o de repetición contra sus servidores públicos en caso de que haya sido condenada a pagar. Esta existe desde el primer momento, desde el año 1954, pero prácticamente no ha sido ejercitada casi nunca, y por lo tanto los funcionarios en definitiva a pesar de que han cometido ilegalidades incluso aberrantes, nunca han tenido que indemnizar de su propio patrimonio, sencillamente porque la administración, aunque hubiera tenido que pagar, muy raramente ha ejercitado esta acción de regreso contra sus funcionarios causantes directamente del daño.¹⁰⁹

Mientras que por otro lado, la característica objetiva debemos entenderla, tal y como se regula en nuestro sistema jurídico, porque tiene la misma finalidad de atender al daño en sí mismo y no a otros aspectos, así como lo refiere la autora Eva M. Menéndez Sebastián: “Para que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración no es preciso que concurra ni se demuestre culpa, negligencia o dolo de sus agentes o funcionarios, eso es lo que hace que sea objetiva.”¹¹⁰

Por lo que en síntesis, la Responsabilidad Patrimonial del Estado regulada en España tiene gran similitud con nuestro sistema jurídico, ya que ambas son de carácter extracontractual, objetivas y directas; en lo único que puede haber diferencias entre una y otra, sería en el tema del derecho procesal, como, por ejemplo, los diferentes medios que se tienen previstos para solicitar la correspondiente indemnización, en el caso de España se cuenta con lo que precisa el Dr. Avelino Blasco Esteve: “Hay que decir que hay dos procedimientos, uno general, otro abreviado. El abreviado es para supuestos en que la responsabilidad sea claramente inequívoca.”¹¹¹ mientras que en nuestro país, sólo hay un procedimiento. Como se pudo advertir, existen diversas formas metodológicas que atienden a la causalidad del daño, regulado por la Responsabilidad Patrimonial del Estado de cada país; en contraste con nuestro sistema jurídico, podemos mencionar que España se asemeja a nuestra regulación.

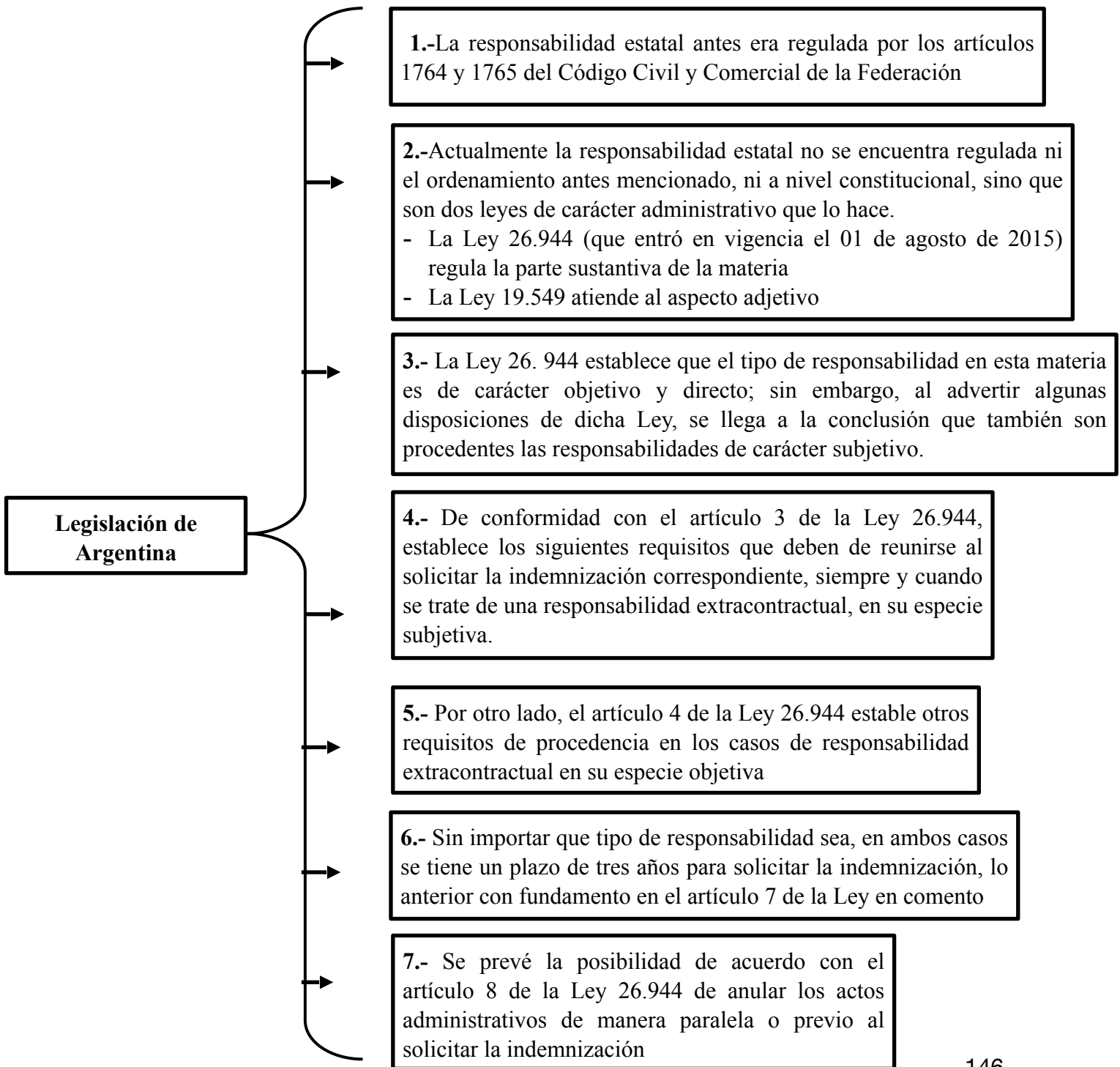
¹⁰⁹ González Parás, José Natividad, *op cit.* p. 29.

¹¹⁰ Casares Marcos, Anabelén, *op cit.*, p. 47.

¹¹¹ González Parás, José Natividad, *op cit.* p. 30.

4.1.1 En la legislación de cada país

En este punto analizaremos de manera somera las constituciones y leyes que regulan la Responsabilidad Patrimonial del Estado en los países de Argentina, Colombia y España, con la finalidad de entender con exactitud las diferencias que existen con nuestro sistema jurídico; para ello, elaboramos los siguientes cuadros sinópticos para ser más ilustrativos en el tema.



Las dos grandes diferencias que podemos advertir al contrastarla con nuestro sistema jurídico son: la primera, es que la materia de responsabilidad patrimonial del estado no está regulada a nivel constitucional y la segunda, es que se admiten las responsabilidades subjetiva y objetiva.

Legislación de Colombia

1.- La Responsabilidad Patrimonial del Estado (al igual que la mayoría de los demás países) en un inicio se reguló por los ordenamientos de la materia civil; en consecuencia, la procedencia de la solicitud de indemnización debía reunir los requisitos del tipo de régimen de responsabilidad que se establecía, por ejemplo, en este caso era de carácter extracontractual, en sus dos especies (subjetivo y objetivo)

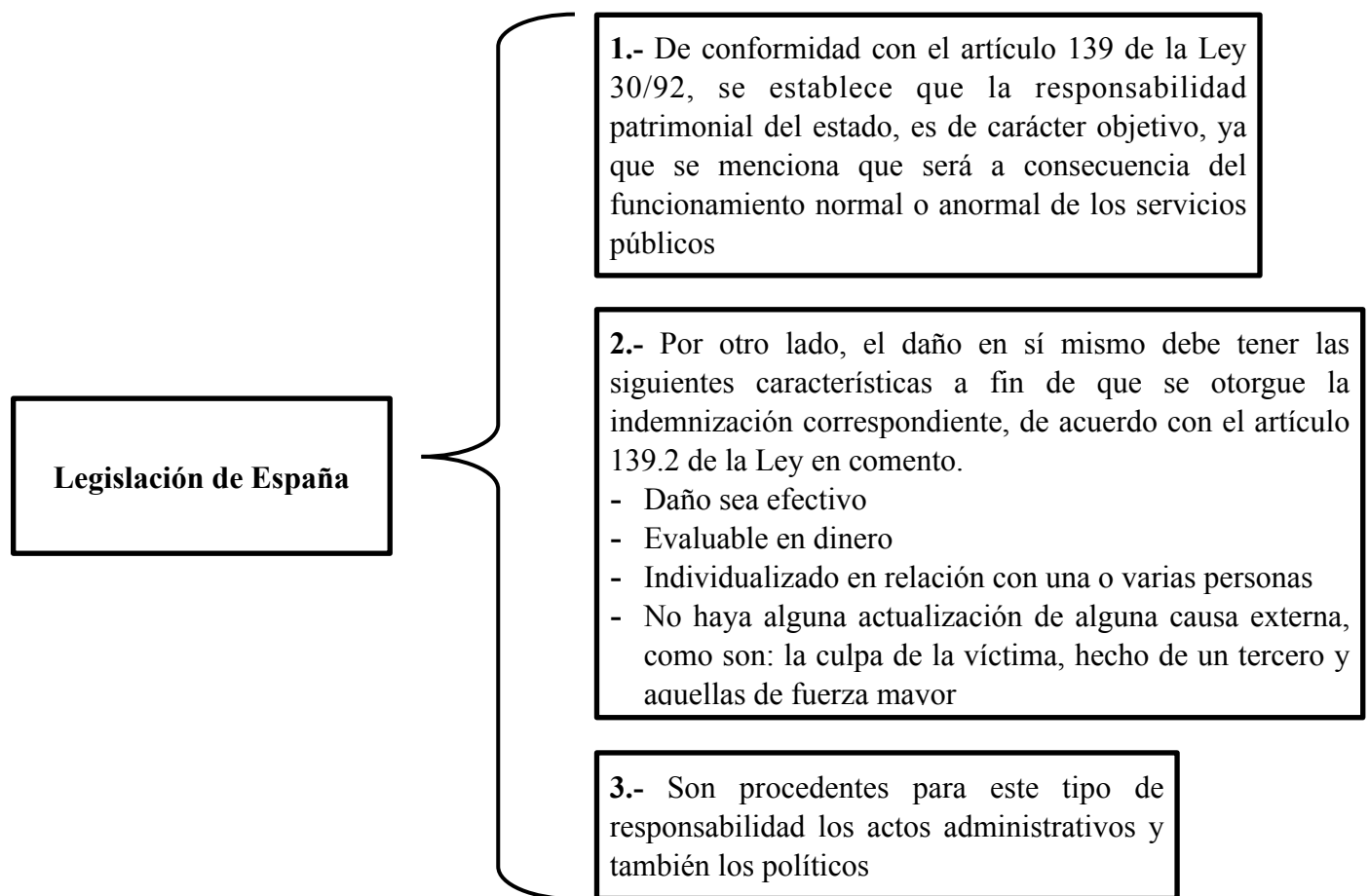
2.- Posteriormente, se adoptó otra fuente de responsabilidad para la procedencia de este tipo de indemnizaciones, denominada culpa presunta

3.- El 30 de junio de 1962 la Corte Suprema del Estado de Colombia, emitió una sentencia fundada y motivada en otra disposición jurídica de las contempladas por el Código Civil, para reconocer la responsabilidad patrimonial del estado. Su resolución estribó en el artículo 16

4.- Derivado del primer antecedente, en el cual se finca la responsabilidad patrimonial del estado, pero con otras disposiciones jurídicas, se generó de nueva cuenta otra fuente de responsabilidad en esta materia, así como lo refiere el Dr. Juan Carlos Henao al destacar que en el artículo 16 de la Constitución Política de Colombia, se estableció como causa de

5.- Después de algunos años se generó otro tipo de responsabilidad en la materia de la responsabilidad patrimonial del estado, denominada daño especial y la cual surge con motivo de aquellas situaciones fácticas que no eran correctamente reguladas, ni se contemplaban en la doctrina, propiamente en la teoría del riesgo, lo anterior de acuerdo con el Dr. Juan Carlos Henao. Fue hasta 1991 cuando se reformó la Constitución Política de Colombia en su artículo 90, en donde establece el concepto de daño antijurídico, el cual permite aplicar cualquiera de los anteriores sistemas de responsabilidad

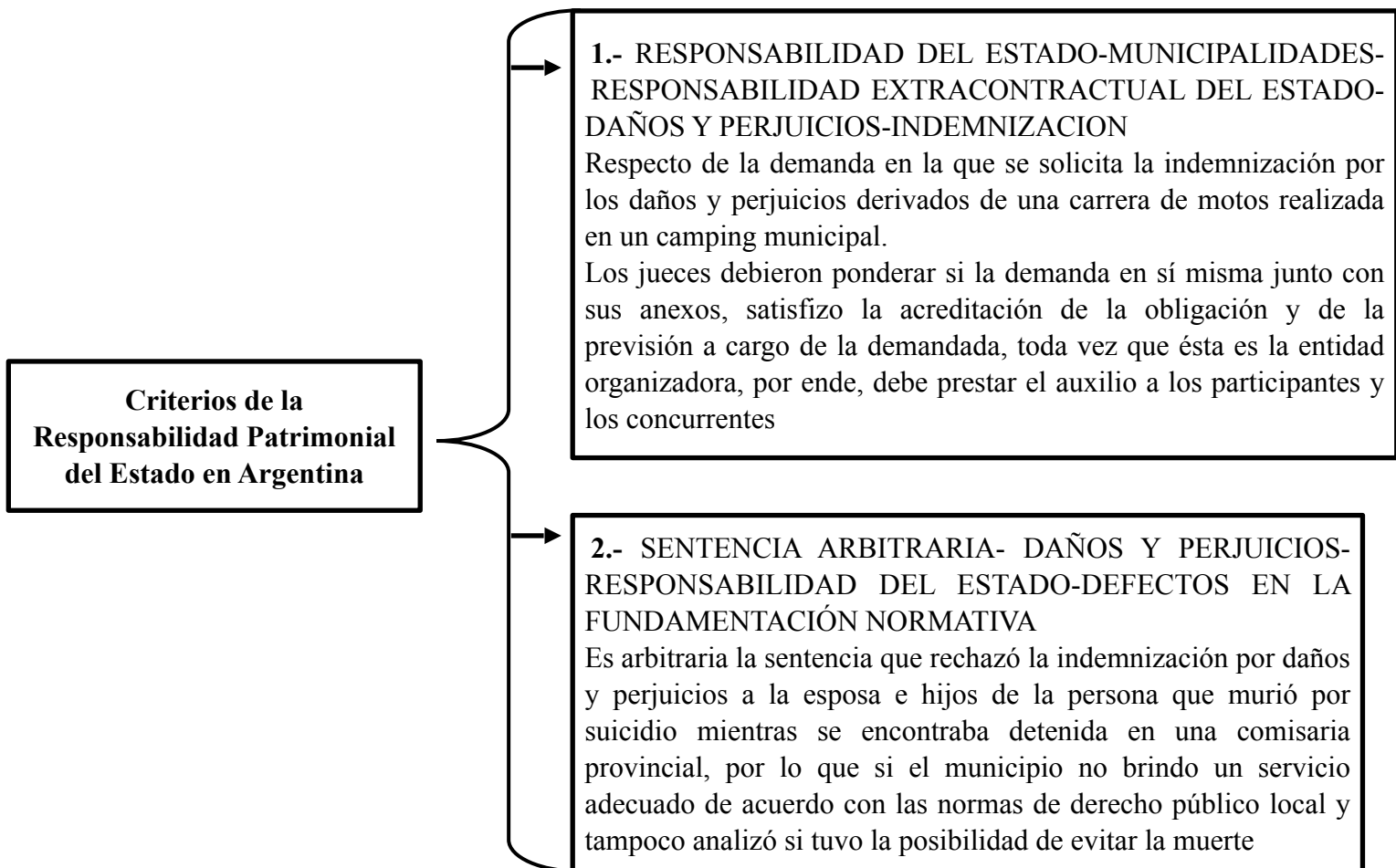
Con base en el anterior cuadro sinóptico, podemos advertir las grandes diferencias que tiene México con Colombia al regular la Responsabilidad Patrimonial del Estado, como son: *i)* si bien ambos países la elevaron a rango constitucional dicha institución, en el caso del segundo país no se encuentra una ley secundaria que desarrolle a profundidad los principios y demás lineamientos; *ii)* en nuestro sistema jurídico mexicano se admiten como supuestos de procedencia todas conductas u omisiones que deriven de una actividad administrativa irregular, y *iii)* en México el tipo de responsabilidad es de carácter extracontractual en su especie objetiva, mientras que el establecido por Colombia son más y de diferentes regímenes.



Cabe mencionar que de todas las legislaciones que hemos analizado, la de España tiene gran similitud con la nuestra, porque establecen el mismo tipo de responsabilidad, las mismas características del daño, pero la diferencia radica en la procedencia de los actos, ya que en México actualmente sólo son admisibles aquellos de carácter administrativo, mientras que en España se admiten éstos y además los políticos.

4.1.2 Criterios de tribunales de otros países respecto de la indemnización

En este punto analizaremos algunas jurisprudencias que nos parecen importantes y trascendentes en la materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en el sentido de apreciar las diferentes formas de cuantificación que se tienen al respecto de determinados daños, así como también de los aspectos procesales que se necesitan satisfacer al solicitar la reclamación; para ello, atenderemos a algunos criterios emitidos por los órganos jurisdiccionales de los países de Argentina, Colombia y España. A fin de ser concretos e ilustrativos, hemos elaborado los siguientes cuadros.



Con base en estos dos criterios se puede advertir la diferencia de regulación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado entre Argentina y México, ya que en el primer país es

procedente la responsabilidad extracontractual en sus dos especies (subjctiva y objetiva). Por esta razón la víctima tiene la carga de la prueba de demostrar la negligencia u omisión de la autoridad demandada en relación con el daño que se produjo. En cambio en nuestro sistema jurídico sería un absurdo requerirlo, toda vez que el tipo de responsabilidad que se establece es de carácter objetivo, por ende, en este caso sería oportuno exhibir y ofrecer las pruebas necesarias a fin de demostrar el daño en sí mismo, prescindiendo de otros aspectos.

Criterio de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en Colombia

REPARACIÓN DIRECTA/ RECURSO DE APELACIÓN/ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO/ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA/ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR FALLA EN EL SERVICIO/ DAÑO/ ACREDITACIÓN DEL DAÑO/ DAÑO ANTIJURIDICO/ ACREDITACIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO/ ANTIJURICIDAD DEL DAÑO/ PERJUICIOS/INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS/PERJUICIO INMATERIAL/ PERJUICIO MORAL

El daño moral consiste en el dolor, la aflicción, y en general a todo lo relacionado con los sentimientos que afectan a la víctima de manera directa e indirecta, por ende, no se requiere de una prueba específica para acreditar dicha afectación. Esta Sección ha determinado que le corresponde al juzgador tasar discrecionalmente la cuantía de la reparación, toda vez que las pruebas sólo sirven para demostrar la existencia del daño, pero no la magnitud de éste; por otro lado, también se ha llegado a la conclusión que en este tipo de lesiones se debe de restituir a la víctima a través de medidas satisfactorias y no reparatorias, es decir, que se privilegia aquellas medidas que no son pecuniarias, pero en caso de no satisfacer integralmente el daño, se puede otorgar una pecuaria con el tope de 100 Salarios Mínimos Mensuales Legal Vigente, y solamente a la víctima directamente.

Esta jurisprudencia emitida por el Consejo de Estado de Colombia, nos parece muy importante, ya que en ésta se señala un nuevo enfoque de la reparación a la víctima cuando sufra una lesión de carácter moral, por otro lado, también se nos menciona la finalidad que tienen las pruebas cuando surgen estas lesiones, en el sentido de remarcar que no hay una prueba específica para demostrar este tipo de daños y que ésta en sí misma no puede determinar la magnitud del daño, por ello, le corresponderá al juzgador tasar la cuantía correspondiente, siempre y cuando ya se hayan otorgado medidas no pecuarias para reparar a la víctima íntegramente.

Criterio de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en España

El criterio con los siguientes datos de identificación, nos señala que en materia de responsabilidad patrimonial del estado en el país de España no hay obligados solidarios. Id Cendoj: 28079110012022205462, Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Civil, Sede: Madrid, Sección: 1, Fecha: 14/09/2022, No de Recurso: 3673/2020 , No de Resolución:, Procedimiento: Recurso de casación, Ponente: FRANCISCO MARIN CASTAN, Tipo de Resolución: Auto

La demanda contra la aseguradora Zurich Insurance PLC sucursal España, S.A. por concepto de indemnización de daños y perjuicios, derivados de una mala atención médica que derivó en un error de diagnóstico es improcedente.

Lo anterior se justifica, ya que si bien la aseguradora cubría los riesgos de la asistencia médica de la víctima en el Hospital Rafael Méndez Lorca, ésta fue demandada con posterioridad a la reclamación presentada por la víctima en la vía administrativa, en la cual solicitó la responsabilidad patrimonial del estado ante la Consejería de Sanidad y Política Social de la Comunidad de Murcia; sin embargo, ésta fue resuelta en sentido negativo, toda vez que no se demostró la mala praxis por parte del personal médico, ante dicha circunstancia la persona afectada decidió demandar en vía civil a la aseguradora.

Es por esta razón que la presente controversia ha llegado hasta la Sala del Tribunal Supremo, la cual se pronuncia en el sentido de desestimar la acción intentada contra la aseguradora, porque no es procedente acudir a la vía civil reclamando daños que ya fueron resueltos en una vía diferente como es la administrativa, y en la cual la autoridad ya determinó que es improcedente la reclamación, ya que no se demostró la mala praxis.

Este último criterio nos ha hecho reflexionar acerca de la concurrencia que puede suscitarse entre las diferentes normas jurídicas que regulan una misma situación, pero en diferentes materias, tal es la situación que se plantea en el criterio. Por otro lado, si llegará a presentarse una circunstancia similar a la que se menciona, pero en nuestro sistema jurídico mexicano, desde nuestra consideración es procedente demandar a la autoridad por la vía administrativa solicitando la responsabilidad patrimonial del estado, y por otro lado, en caso de que la aseguradora no quiera cumplir con el contrato de seguro, sería igualmente válido demandarla por vía mercantil solicitando una indemnización por los daños y perjuicios, lo anterior se justifica porque en nuestro sistema jurídico no hay una disposición que de manera expresa prohíba acudir a una sola vía.

4.2 La forma de cuantificar el daño conforme a la diversa legislación en México

Ahora en este punto analizaremos de manera somera algunas de las leyes pertenecientes a nuestro sistema jurídico que establecen de manera expresa una indemnización (su procedencia y el método de cuantificación de la misma) y otras en las que no se prevé alguna, pero que facultan al juzgador para que conforme a sus términos, sea éste quien la otorgue por dicho concepto.

Se hace esto con la finalidad de contrastar las diversas formas de cuantificación que se tienen en nuestro país a nivel federal (en caso de haberlas) en cada una de las leyes con relación a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, prescindiendo de la materia y los requisitos que se exigen en cada una de éstas para que sea procedente otorgarse, por esta razón realizamos el siguiente cuadro, a fin de explicarlo de manera breve y concreta.

| Leyes | Características de su indemnización |
|--|---|
| <p>1.- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> | <p>Cabe hacer la precisión que como tal esta ley no establece un tipo de indemnización, sino lo que se prevé es la facultad que tiene el juzgador para determinar el cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo, ya sea de manera oficiosa o bien a petición de parte. El cumplimiento sustituto surge en el contexto de que una sentencia no pueda ser cumplida de manera jurídica ni materialmente, por ende, en este caso: <i>i)</i> se le reconoce un derecho personal al quejoso, el cual consiste en reclamar una suma de dinero equiparable al valor económico del objeto de la obligación a cargo de la autoridad responsable; <i>ii)</i> sólo podrá reclamarse lo principal y no sus accesorios; <i>iii)</i> será facultad del juzgador tasar discrecionalmente el monto correspondiente; y <i>iv)</i> la cantidad que se fije se actualizará al momento en que la autoridad cumpla con el pago</p> |
| <p>2.- Ley General de Víctimas</p> | <p>Esta ley tiene cómo finalidad reparar a las víctimas que sufrieron un daño por la comisión de un delito o de las violaciones a sus derechos humanos. Para solicitar la correspondiente indemnización ante los órganos jurisdiccionales o en su caso a los organismos nacionales facultados para ello, es condición indispensable tener la calidad de víctima en términos de esta Ley.</p> <p>La forma de cuantificación de esta indemnización se hará de acuerdo con el artículo 65 de la Ley General de Víctimas, es decir, será de manera discrecional de los órganos y organismos antes referidos, siempre y cuando éstos tomen en consideración lo que se prevé en el artículo</p> |

| | |
|--|--|
| <p>3.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo</p> | <p>Esta indemnización será procedente cuando se actualice una falta grave en términos del artículo 6 de la Ley en mención, y la autoridad demandada no se allane al contestar a demanda en un juicio contencioso.</p> <p>Por lo que hace a la forma de cuantificación de la indemnización, se tiene que se hará de forma discrecional por parte de alguna de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tomando en consideración la magnitud del daño provocado.</p> |
|--|--|

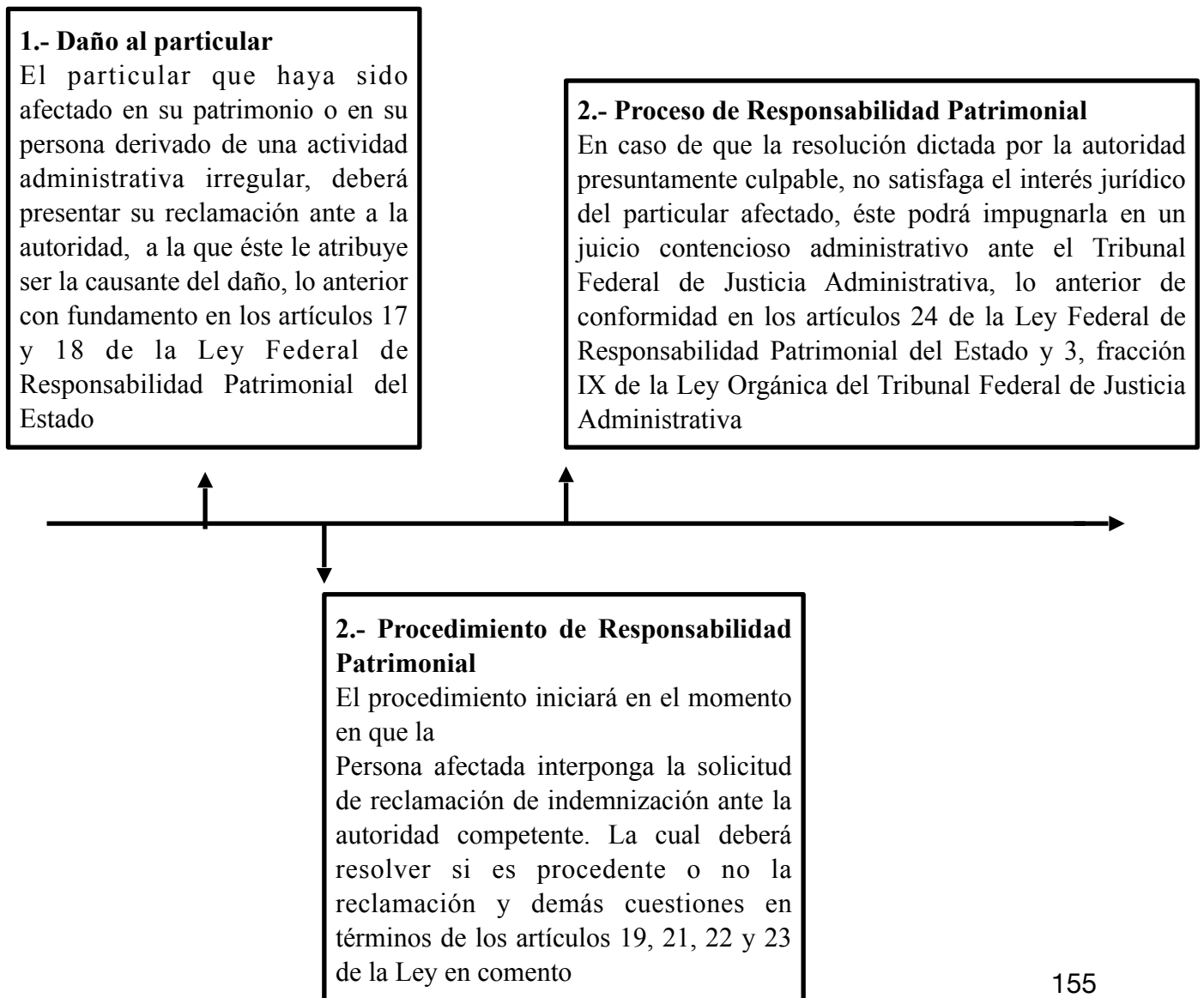
En conclusión, se puede advertir que en las diferentes leyes que hemos explicado sucintamente, encontramos un elemento en común relacionado a la metodología que se emplea para cuantificar el daño, y consiste en la facultad con que cuentan los órganos jurisdiccionales o en su caso los organismos competentes, para tasarlo discrecionalmente, es decir, que no haya otra forma de cuantificar los diferentes tipos daños que se establecen en las respectivas disposiciones jurídicas.

4.2.1 Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

En esta parte atenderemos a la parte procesal de esta materia, toda vez que más adelante se analizará la metodología que se establece en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para cuantificar la indemnización por cada tipo de daño.

Debemos recordar que conforme las disposiciones jurídicas de la Ley en comento, se prevé que en el caso de que se llegase a dar una afectación de carácter patrimonial o física de algún gobernado, a causa de una actividad administrativa irregular, éste deberá acudir ante la autoridad a la que se le atribuye ser la causante del daño, a fin de iniciar su procedimiento de responsabilidad patrimonial.

En ese tenor, será la autoridad administrativa la encargada de resolver la reclamación del particular dentro del procedimiento de responsabilidad (el cual se va a regir por las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo); concluido éste, y en caso de que la resolución emitida por el órgano administrativo no satisfaga el interés jurídico del particular, él podrá optar por impugnar el acto en un juicio contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por ende, ahora será el órgano jurisdiccional competente para pronunciarse sobre la solicitud de indemnización en esta materia. A fin de no ser reiterativos en el tema, hemos decidido elaborar una línea de tiempo sencilla para ser más ilustrativos en el tema.



4.2.2 Código Civil Federal

Hemos decidido analizar la forma de cuantificar la indemnización en esta materia, toda vez que de acuerdo con el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el Código Civil Federal se aplicará de manera supletoria a ésta, cuando haya lagunas legales.

ARTÍCULO 9.- La presente Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado. A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil Federal y los principios generales del derecho.

Para delimitar correctamente la parte correspondiente al presente objeto de estudio, debemos advertir que a pesar de que el Libro Cuarto, Título Primero, Capítulo V denominado “De las Obligaciones que Nacen de los Actos Ilícitos” del Código Civil Federal, haga referencia al tipo de responsabilidad extracontractual en su especie subjetiva, cabe destacar que también en dicho Capítulo se regula el de carácter objetivo, tal y como se puede apreciar en el artículo 1913 del Ordenamiento en comento.

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

Por lo que las reglas que se establecen en el Título Primero, Capítulo V del Código Civil Federal relativas a la forma de cuantificar la indemnización que se solicite, serán aplicables para los dos regímenes de la responsabilidad extracontractual.

Sin embargo, a pesar de que las reglas de cuantificación sean aplicables a los dos regímenes de la responsabilidad extracontractual, es menester mencionar que ésta se va a dar en función por las características propias de los bienes afectados.

En otras palabras, para cuantificar el monto que debe pagarse al afectado, resulta irrelevante la causa que lo originó—ya sea por responsabilidad subjetiva u objetiva—, toda vez que el criterio que se va a emplear para hacerlo será conforme la naturaleza jurídica de los bienes y las cosas afectadas.

La anterior afirmación se puede verificar si se atiende a los artículos 1915 y 1916 del Código Civil Federal, ya que en la primera disposición jurídica se establecen las pautas de regulación para aquellos bienes de carácter pecuniario y también hace referencia a las cuestiones que tienen que ver con la integridad física de la persona, mientras que la segunda se concentra a regular a otro tipo de bienes, como son los de la personalidad o morales.

Esa indebida separación que se prevé en el Código Civil Federal y también en el Código Civil para la Ciudad de México, se debe en gran medida por dos hechos: *i.-* La ausencia de la regulación propiamente del patrimonio, es decir, qué es y qué lo compone; y *ii.-* A consecuencia de lo anterior, se ha tenido que recurrir a algunas teorías de tratadistas nacionales e internacionales, los cuales desde su consideración es correcto hacer una división entre derechos pecuniarios y morales, toda vez que los primeros son los únicos que forman parte del patrimonio, mientras que los segundos no.

Por lo que con base en lo anterior, es muy común que algunos doctrinarios hagan referencia a la responsabilidad extrapatrimonial, como régimen aplicable únicamente a los bienes morales o de la personalidad que hayan sido afectados.

Desde nuestro punto de vista, nos parece injustificada la separación que se prevé en el Ordenamiento en comento, ya que ambos tipos de bienes constituyen el patrimonio; sin embargo,

a fin de no entrar en debate tratando de refutar las teorías e ideas por parte de algunos de esos tratadistas—ya que no es parte de nuestro objetivo con el presente análisis—, pasemos a observar las dos formas de cuantificar para cada tipo de bien.

De conformidad con el artículo 1915 del Código Civil Federal, se establece que la reparación del daño, será en primer lugar a elección del ofendido, es decir, éste señalará si cuando sea posible de restituirse su situación anterior se haga así o bien que se le pague en dinero lo equivalente, por concepto de daños y perjuicios; por otro lado, la misma disposición jurídica prevé el supuesto en que la lesión sea de otra naturaleza, en el sentido de que ésta afecte a la persona en su integridad física ya sea por una incapacidad total permanente, una parcial permanente, total temporal o parcial temporal o en su caso la muerte, la reparación del daño será conforme las normas relativas de la Ley Federal del Trabajo.¹¹²

En otras palabras, con base en la anterior disposición jurídica se entiende que la reparación del daño se hará de la siguiente manera:

- Será a elección del afectado exigir el pago de los daños y perjuicios o si la cosa afectada tiene la cualidad de ser fungible, entonces que le sea restituida.
- Sí la lesión tiene que ver con la integridad física de la persona, es decir, con cuestiones relativas a sus órganos de su cuerpo, dejándolo en un estado de incapacidad permanente parcial, total, temporal o la muerte, se atenderá a lo que se establece en la Ley Federal de Trabajo, tomando como base la Unidad de Medida y Actualización cuando se vaya a cuantificar el monto exacto.
- En caso de muerte de la persona afectada, quiénes podrán reclamar la indemnización serán aquellas personas que cuenten con una calidad de herederos.¹¹³

¹¹² *Cfr.* Código Civil Federal, artículo 1915, Cámara de Diputados, 2021.

¹¹³ Es muy importante tener la calidad de herederos, ya que de lo contrario es muy difícil que se otorgue la indemnización a sus familiares, así como lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el amparo directo 30/2013 (Caso Mayan Palace, daño moral; daños punitivos, indemnización).

- El pago por regla general será en una sola exhibición, salvo cuando exista un convenio entre el actor y demandado.

Por otro lado, el artículo 1916 del Código Civil Federal, establece la forma de indemnizar a la víctima cuando se trate de un daño moral, previendo así los elementos que constituyen el concepto por esa lesión, así como también la metodología que se empleará al momento de cuantificar la indemnización.¹¹⁴

En esa misma tesitura, lo más importante a destacar de dicha disposición jurídica es lo siguiente:

- El artículo 1916 del Ordenamiento antes referido, nos define qué se entiende por daño moral.
- Prevé la procedencia de la causa de los daños morales, tanto en una responsabilidad contractual, así como también extracontractual en dos regímenes.
- En caso de fallecimiento del afectado, sólo podrán reclamar la indemnización las personas que tengan la calidad de herederos.
- Además de los daños y perjuicios que solicite la víctima por el daño moral que ha sufrido, el juzgador podrá ordenar al demandado que publique la sentencia junto con sus alcances, siempre y cuando el instrumento para afectar éste tipo de bienes, haya sido a través de los medios de comunicación.

En síntesis, a pesar de que existan procedimientos y maneras distintas en cuanto a la cuantificación del monto, cabe destacar que en ambos casos quién va sopesar y en su caso determinar la cantidad líquida que debe ser pagada al actor, será el juez tomando en consideración la magnitud del daño, la circunstancia en que se encuentra la víctima, la calidad económica que tenga el responsable, así como demás elementos del caso en concreto.

4.2.3 Ley Federal del Trabajo

¹¹⁴ *Cfr.* Código Civil Federal, artículo 1916, Cámara de Diputados, 2021.

La Ley Federal de Trabajo en el tema de indemnizaciones en nuestro sistema jurídico mexicano, nos parece una de las más importantes a considerar, ya que en ella se establecen criterios objetivos para determinar la magnitud del daño y con base en éstos, los juzgadores puedan fundar y motivar correctamente su cuantificación.

Además de lo anterior, otra cuestión importante y trascendente a resaltar de la Ley en comento, tiene que ver con el valor tasado¹¹⁵ de las pruebas a fin de acreditar los riesgos de trabajo (serán analizados más adelante), ya que si bien dependerá en gran medida del dictamen médico, bastará con que éste verifique que se actualizó alguna de las enfermedades previstas en esta Ley para que sea procedente otorgar una indemnización; por otro lado, en el caso de los accidentes se tendrá que considerar otros elementos para posteriormente valorarlos. De acuerdo con el principio en materia laboral procesal, previsto en el artículo 841 de la Ley Federal de Trabajo.

Artículo 841.- Las sentencias se dictarán a verdad sabida y buena fe guardada, y apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas, pero los Tribunales están obligados a estudiar pormenorizadamente las rendidas,

¹¹⁵ En *contrario sensu*, la Ley Agraria a pesar de que tenga similitud con el principio “Verdad Sabida y Buena Fe guardada” previsto en la Ley Federal de Trabajo, se puede advertir que no va a operar del mismo modo, así como lo podemos verificar con la siguiente jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis 2a./J. 118/2002 de la Novena Época y con número de registro 185672.

PRUEBAS EN MATERIA AGRARIA. PARA SU VALORACIÓN EL TRIBUNAL AGRARIO PUEDE APLICAR EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, O BIEN, APOYARSE EN SU LIBRE CONVICCIÓN. El artículo [189 de la Ley Agraria](#) dispone de manera genérica que las sentencias de los Tribunales Agrarios se dictarán a verdad sabida, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estimen debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones, es decir, el legislador abandonó expresamente el sistema de la valoración de la prueba tasada, para adoptar el de la libre convicción del juzgador, con lo que se establece un caso de excepción a la institución procesal de la supletoriedad expresa del Código Federal de Procedimientos Civiles, prevista en el artículo [167](#) de la Ley citada; sin embargo, tal disposición no entraña una facultad arbitraria por parte del tribunal a la hora de valorar las pruebas, ya que el propio numeral 189 impone al juzgador el deber de fundar y motivar su resolución. En este sentido, toda vez que en el referido artículo 189 no se contemplan normas concretas que regulen la materia de valoración de pruebas, y en virtud de las amplias facultades que aquél le otorga al juzgador para tal efecto, con la finalidad de respetar la garantía de legalidad prevista en el artículo [16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), los Tribunales Agrarios pueden aplicar el Código Federal de Procedimientos Civiles en el momento de apreciar las pruebas, pues el citado artículo 189 no contiene una prohibición expresa ni implícita para que aquéllos acudan al mencionado Código, por lo que su invocación es correcta, sin que ello les genere una obligación, ya que la mencionada Ley Agraria establece que pueden valorar las pruebas con base en su libre convicción.

haciendo la valoración de las mismas. Asimismo, expresarán los motivos y fundamentos legales en que se apoyan.

Para delimitar correctamente nuestro objeto de estudio en esta materia, mencionaremos brevemente lo siguiente. En la Ley Federal del Trabajo se prevén dos tipos de indemnizaciones, a saber, esto se debe al tipo de responsabilidad en que se originen los hechos. Al igual que en las anteriores legislaciones que ya hemos analizado, podemos advertir que aquí también existe una responsabilidad de carácter contractual—los cuáles tienen que ver con los contratos tanto colectivos como individuales de trabajo y que al rescindirlos por parte del patrón sin una justificación legal válida, se podrá solicitar una indemnización— y la otra de aspecto extracontractual—que tiene que ver con los riesgos de trabajo—, siendo ésta última la que vamos a considerar para efectos del presente análisis.

Sin embargo, pese a encontrar similitudes con los tipos de regímenes de responsabilidad de las anteriores legislaciones, cabe mencionar que en esta materia tienen diferente naturaleza jurídica, de acuerdo con lo que nos menciona el autor José Dávalos Morales: “Teoría del riesgo social. Esta teoría está orientada hacia los regímenes de seguridad social, pues sostiene que si los riesgos de trabajo derivan del sistema laboral existente, es a éste al que se le debe imponer la responsabilidad por los riesgos de trabajo, o sea, a toda la sociedad y no sólo a una empresa en concreto.”¹¹⁶

De conformidad con el artículo 473 de la Ley Federal de Trabajo, se prevé el concepto de riesgo de trabajo que básicamente consiste en aquellos accidentes o enfermedades a los que están expuestos los trabajadores con motivo de su trabajo, por otro lado, el artículo 477 de la misma Ley, establece el grado de afectaciones que pueden generarse, diferenciándolas entre sí.¹¹⁷

¹¹⁶ Dávalos Morales, José, *Derecho individual del Trabajo*, 26a ed., Porrúa, 2022, p. 427. <https://bookshelf-ref.vitalsource.com/reader/books/6526070939433/pageid/449>

¹¹⁷ Cfr: Ley Federal de Trabajo, Cámara de Diputados, 2022.

Del mismo modo se puede apreciar que en el precepto antes referido, enuncia las consecuencias de haber sufrido un riesgo de trabajo, pero no se especifica los límites y alcances de sus fracciones, para ello se tiene que recurrir a los artículos 478, 479 y 480 de la Ley en comento.

Pasando propiamente a las formas de cuantificar las correspondientes indemnizaciones ya sea por incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente total, la muerte y la desaparición del trabajador por un acto delincuenciales, se tiene lo siguiente. De conformidad con los artículos 484, 485 y 486 de la Ley Federal de Trabajo, se establece que el monto de la indemnización se hará conforme el salario diario¹¹⁸ que perciba el trabajador al momento de ocurrir el riesgo de trabajo.

Sin embargo, pese a las diferentes formas de indemnizar al trabajador económicamente por el tipo de daño sufrido y su magnitud que provocó en él, también cabe advertir que se tienen prestaciones en especie a su favor y además de un incremento del veinticinco por ciento— siempre y cuando se haya actualizado una causal prevista en la norma jurídica—, sin importar el tipo de indemnización que se le haya otorgado a éste.

Lo anterior con fundamento en el artículo 487 de la Ley Federal de Trabajo, en el que se establece las diversas prestaciones en especie, a las cuales tiene derecho el trabajador como, por ejemplo, la hospitalización, las prótesis, la rehabilitación, la asistencia médica, entre otra más; mientras que el artículo 490 de la Ley en comento, prevé los casos en que la indemnización podrá incrementarse hasta un veinticinco por ciento, cuando el patrón no cumpla con las disposiciones que regulan la seguridad y salud del medio ambiente de los trabajadores, además

¹¹⁸ A diferencia de lo que establece el Código Civil Federal en este tipo de cuestiones, ya que si bien para los daños y lesiones de estas características que surjan en la materia civil, se aplicará de manera supletoria las disposiciones jurídicas relativas a estos casos de la Ley Federal del Trabajo, pero con la salvedad de que en lugar que sea considerado el salario, serán las Unidades de Medida y Actualización con las que se logre determinar el monto.

de no adoptar las medidas recomendadas por las comisiones de los trabajadores y patrones, etcétera.¹¹⁹

Para concluir con este punto, daremos algunos ejemplos de la forma de indemnizar a los trabajadores conforme la magnitud del daño que lleguen a sufrir.

- Incapacidad temporal

Supongamos que una persona sufre una lesión mínima (una caída o un golpe) dentro de su centro de trabajo, por lo que posterior a este hecho es trasladada inmediatamente a un centro de salud, en el cual el personal le realiza algunos estudios con la finalidad de determinar el grado de lesión que sufrió el paciente, para efectos de esta incapacidad recordemos que el daño es mínimo y transitorio, por ende, ante tal circunstancia, se le ordena al paciente-trabajador guardar reposo a fin de recuperarse correctamente. Siguiendo esa tesitura, la forma de indemnizarlo consistiría en seguirle pagando íntegramente su salario por todo el lapso en que se encuentre en recuperación.¹²⁰

- Incapacidad permanente parcial

Para esta segunda hipótesis tomaremos en consideración la situación antes referida, pero haciendo hincapié en que el daño contemplado para esta incapacidad es mayor, es decir, que la lesión afecta en mayor medida a los órganos de la persona, al grado de disminuir sus funciones, sin embargo, ello no implica que el trabajador lesionado pueda seguir laborando en el mismo lugar y con las mismas actividades.

En este caso para indemnizar al trabajador se tomará en cuenta el órgano afectado con la finalidad de asignarle un determinado porcentaje fijado en la tabla de valuación, de igual manera para ello, se atenderá al máximo y mínimo de ésta con base en la edad del trabajador, la

¹¹⁹ *Cfr:* Ley Federal del Trabajo, artículos 487 y 490, Cámara de Diputados, 2022.

¹²⁰ *Cfr:* Ley Federal del Trabajo, artículo 491, Cámara de Diputados, 2022.

importancia de la incapacidad y la aptitud para ejercer actividades remuneradas similares a las de su oficio o profesión.¹²¹

- Incapacidad permanente total

Para efectos de este tipo de incapacidad tomaremos en consideración la misma situación ya mencionada; sin embargo, precisamos que a diferencia de la anterior inmediata lesión, aquí el daño es severo para el trabajador, ya que no solamente hay disfunción de alguno de sus órganos, sino que lo deja imposibilitado para ejercer cualquier otra actividad remunerada, es decir, es muy difícil que pueda desempeñar el trabajo que se encontraba realizando y cualquier otro, por ende, la cuantificación de la indemnización es distinta y se hará de la siguiente manera, se otorgará una cantidad equivalente a los mil noventa y cinco días de salario.¹²²

- Muerte y desaparición del trabajador

Para que se otorgue este tipo de indemnización a los familiares del trabajador, es necesario que se cumplan con los dos requisitos de procedencia para cada caso: *i)* el trabajador debe fallecer con motivo de su trabajo (se refiere a las causas que se originen en su centro de trabajo y no aquellas que son propiamente de la naturaleza del ser humano), y *ii)* éste se encuentre desaparecido derivado de un acto delincencial, por lo que para tales circunstancias la forma de cuantificación se hará otorgándole una cantidad equivalente al importe de cinco mil días de salario, sin deducir la indemnización que percibió durante el tiempo en que estuvo sometido al régimen de incapacidad temporal, si fuere el caso.¹²³

¹²¹ *Cfr:* Ley Federal del Trabajo, artículo 492, Cámara de Diputados, 2022.

¹²² *Cfr:* Ley Federal del Trabajo, artículo 495, Cámara de Diputados, 2022.

¹²³ *Cfr:* Ley Federal del Trabajo, artículo 500, Cámara de Diputados, 2022.

4.3 Criterios para cuantificar el daño por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

En este punto analizaremos brevemente algunos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, respecto de ciertos aspectos que deben de considerarse al momento de determinar el monto a pagarse al afectado.

El primer criterio que vamos a analizar es emitido por el Poder Judicial de la Federación con el rubro RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. INTERPRETACIÓN DE LA EXPRESIÓN "SITUACIÓN ECONÓMICA DE LA VÍCTIMA" PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1916 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL PARA EFECTOS DE LA EXISTENCIA Y CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO MORAL¹²⁴, el cual nos indica que de conformidad con el artículo 1916 del Código Civil Federal, el daño moral es entendido cómo aquella afectación de una persona en sus sentimientos, decoro, afectos, creencias, honor, reputación, vida privada y demás cuestiones de esta índole.

En otras palabras, el objeto de regulación de este tipo de daños se centra en un contenido de carácter extra-patrimonial, el cual no queda exento de ser afectado, por lo que en esa misma tesitura la dignidad de las personas y el principio de igualdad se encuentran tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y ante dicha circunstancia no puede tomarse en consideración la situación económica de la víctima para acreditar el daño moral o bien para cuantificar el monto de la indemnización, en los casos en que la afectación no se relacione con cuestiones patrimoniales.

Lo anterior en el entendido de que cuando una disposición jurídica establece que uno de los parámetros para la cuantificación del daño moral, lo constituye la situación económica de la víctima, debe interpretarse en el sentido de que está haciendo alusión a los casos en que la lesión

¹²⁴ Tesis 2a. LII/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, junio de 2015, p. 1079.

acarrea perjuicios de contenido patrimonial, por lo que dicha situación sirve de herramienta para fijar el pago respectivo, pero en determinadas situaciones.

Coincidimos totalmente con el criterio, antes citado, ya que debemos de recordar que la finalidad de las pruebas que se ofrezcan y se exhiban—ya sea ante la autoridad administrativa o ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa—tienen como finalidad acreditar el nexo causal, es decir, la demostración de los hechos que han desencadenado en el daño hacia la víctima, derivado de una actividad administrativa irregular; sin embargo, respecto de las cuestiones que versan con los tipos de lesiones y la forma de medir su magnitud, es menester resaltar que hasta al momento no hay una prueba idónea que nos especifique esto último mencionado.

En razón de ello se ha tenido que cambiar de perspectiva en la materia, así como lo analizamos en su momento con la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia, en la que se menciona que la importancia de valerse de cualquier medio de prueba a fin de acreditar el daño, pero no así en su impacto que tenga sobre la víctima, por ende, se propone que la medida de reparación sea a través de la satisfacción—concepto ambiguo que comprende muchas formas de indemnizar al afectado y no solamente de manera económica—y no una restitución en el sentido que sea de manera pecuniaria.

El segundo criterio del Poder Judicial de la Federación con el rubro DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN. PARA DETERMINAR EL MONTO INDEMNIZATORIO, SE DEBE ATENDER A LA MULTIPLICIDAD DE CONSECUENCIAS DEL HECHO ILÍCITO¹²⁵, nos señala que la reparación del daño tiene una doble dimensión, ya que se entiende como el deber específico que tiene el Estado, por un lado con la impartición de justicia, se cumple su obligación de garantizar los derechos de las personas, y por otro, como un auténtico derecho fundamental de carácter sustantivo a favor de las personas.

¹²⁵ Tesis 1a. CLXXXVII/2018, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, diciembre de 2018, p. 290.

Para reparar un daño es importante poner énfasis en el impacto multidimensional del hecho lesivo, incluyendo tanto el sufrimiento de la víctima así como también la cadena de impactos negativos desatada por el daño mismo, sin que esto se igualmente aplicable a los casos derivados de la responsabilidad contractual y los que son de carácter patrimonial, toda vez que éstos son unidimensionales. Bajo la figura de la justa indemnización se ha avanzado en el tema, en el sentido de que aún en los casos en donde no necesariamente se analicen las violaciones a los derechos humanos, resulta necesario revisar si los montos otorgados a las víctimas dan cuenta de todas las afectaciones y consecuencias de daños patrimoniales o extra-patrimoniales derivados de un hecho ilícito. Esto con el fin de determinar si son suficientes para cubrir los distintos aspectos en los que transita la compensación en estricto sentido, logrando así alcanzar la re-dignidad y rehabilitación de las personas afectadas.

De este segundo criterio no hay mucho que abonar, ya que en él se explica en qué consiste el derecho a una indemnización justa a favor de la víctima, del cual coincidimos, porque es necesario que se vaya avanzando en la materia a través de los nuevos razonamientos que se tengan a fin de tener una correcta impartición de justicia, toda vez que es un deber jurídico del juzgador verificar la existencia del daño (por los medios pertinentes para ello) y con base en las pruebas apreciar la magnitud del daño que ha afectado en la esfera jurídica del afectado, para posteriormente determinar el monto que corresponda con la reparación de la lesión de manera integral.

El tercer criterio del Poder Judicial de la Federación con el rubro REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. LOS JUECES DE AMPARO NO PUEDEN DECRETAR COMPENSACIONES ECONÓMICAS PARA REPARARLAS, SALVO QUE PROCEDA EL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO¹²⁶, en el que nos menciona que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha advertido que la compensación económica es una medida de reparación que sirve para indemnizar el daño que se ha causado en los casos en

¹²⁶ Tesis 1a. LII/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo I, mayo de 2017, p. 472.

que la violación a un derecho humano no ha podido ser reparado a través de un derecho o cuando éste resulte ineficaz.

Sin embargo, en la doctrina especializada en la materia de amparo, ha señalado el inconveniente que sería analizar en este tipo de cuestiones en los procesos extraordinarios como, por ejemplo, la valoración de las pruebas, la conexión causal y la conducta desplegada por las autoridades, además de esto cabe advertir que en la Ley de Amparo no hay alguna disposición jurídica expresa que faculte al juzgador para que pueda decretar medidas económicas necesarias en la sentencia, pero no hay que soslayar que el Estado Mexicano se encuentra obligado a garantizar el derecho a una reparación integral de la víctima, por ende, los jueces se encuentran habilitados para dictar medidas compensatorias bajo la figura del cumplimiento sustituto.

Este último criterio tiene relación con el anterior inmediato, ya que también se hace alusión a la indemnización justa (derecho que tiene la víctima), sin embargo, en este caso se consideran otras cuestiones que no deben pasarse por alto en este tema, como lo es las facultades que tiene el juzgador para restituir la situación jurídica del afectado.

Así podemos advertir que en este criterio se señala la peculiaridad que adopta la materia de amparo en el tema de la forma de indemnizar a la víctima, misma que se regula en el Código Civil Federal, porque en ese mismo de le otorga la posibilidad al responsable de restituir al afectado, dándole un bien con las mismas características del que fue afectado, producto de una actividad administrativa irregular, y en caso de no poder realizarse de esta manera, entonces se procederá a indemnizarlo económicamente de acuerdo con el valor del objeto en cuestión.

Por lo que el criterio en comento nos especifica claramente y de manera correcta la naturaleza jurídica de las sentencias de amparo en contraste con las demás que se dicten en otras materias, ya que en esa tesitura se llega a la conclusión de que el juzgador en el juicio de amparo no puede prejuzgar respecto de la responsabilidad que tenga el demandado, toda vez que esos puntos que forman parte de la *litis* debieron resolverse con anterioridad en un proceso jurisdiccional

ordinario. Cabe añadir que en la Ley de Amparo no hay disposición alguna que faculte al juzgador a fin de que éste determine la cantidad correcta que deba de ser pagada a la víctima.

Sin embargo, ante esa circunstancia lo que sí puede hacer el órgano jurisdiccional de amparo, es determinar la procedencia del cumplimiento sustituto¹²⁷ en caso de que haya algún impedimento fáctico o jurídico que no permitan materializar su sentencia o bien en ésta establecer medidas necesarias para que la víctima acuda ante las autoridades correspondientes (como el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, por ejemplo) para que sean ellas las que se encarguen del procedimiento de indemnización correspondiente.

Ahora analizaremos algunos criterios emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el tema de la cuantificación. El primero de éstos tiene el rubro RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, INDEMNIZACIÓN, MECÁNICA DE CUANTIFICACIÓN¹²⁸, el cual nos menciona acerca de la forma en que debe ser pagada la indemnización en términos establecidos por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

De conformidad con las disposiciones jurídicas de esta Ley, la mecánica de cuantificación de la indemnización se hará de la siguiente manera: *i)* se deberá pagar en moneda nacional, *ii)* procederá el pago en especie, siempre y cuando se haya convenido, *iii)* la cuantificación se calculará tomando en consideración la fecha en que se produjo el daño o en la que hayan cesado sus efectos, cuando se trate de una lesión de carácter continuo, *iv)* se actualizará la cantidad del pago al momento de que se ordene en la sentencia, *v)* en caso de que haya un retraso con el pago se procederá a actualizar la cuantificación de conformidad por lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, y *vi)* los entes públicos podrán cubrir la totalidad de la indemnización en parcialidades con base en los ejercicios fiscales subsecuentes. Por último, la indemnización por daños materiales se calculará de acuerdo con lo establecido por la Ley de Expropiación, el

¹²⁷ Tema ya analizado previamente en el punto 4.2 *La forma de cuantificar el daño conforme a la diversa legislación en México* de la presente investigación.

¹²⁸ Tesis VIII-J-SS-54, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Octava Época, Año III, Núm. 21, 2018, p. 21.

Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes y demás disposiciones aplicables al caso, tomando en consideración los valores comerciales o de mercado.

Este criterio del Tribunal Federal de Justicia Administrativa puntualiza correctamente la metodología que se debe de emplear al momento en que se haya ordenado el pago en la respectiva sentencia, lo anterior con fundamento en los artículos 11 y 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En otras palabras, para se siga la mecánica descrita en este criterio, ya debe haberse reconocido en la sentencia definitiva el derecho del particular a recibir la indemnización y además éste debió solicitarla a través del incidente, en el cual el órgano jurisdiccional debe cuantificarlo de manera discrecional y determinarlo en la sentencia interlocutoria.

Por último analizaremos el siguiente criterio del Tribunal Federal de Justicia Administrativa con el rubro RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA CUANTIFICACIÓN PARA CALCULAR LA INDEMNIZACIÓN DEL DAÑO, DEBE SALVAGUARDAR LOS DERECHOS HUMANOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y EN LOS TRATADOS, CONVENIOS Y PACTOS INTERNACIONALES QUE MÉXICO SEA PARTE¹²⁹, el cual nos especifica los sistemas de responsabilidad que rigen a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La Responsabilidad Patrimonial del Estado, se encuentra regulada en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual es regulada por dos tipos de responsabilidad: *a)* la directa, que consiste básicamente en demandar directamente al Estado, cuando algún servidor público con motivo de sus funciones lesione a algún gobernado, por ende, ahora ya no es necesario tener que demostrar el dolo o la ilicitud del actuar de los funcionarios, y *b)* la objetiva, que surge cuando los gobernados no tengan el deber jurídico de soportarlo.

¹²⁹ Tesis VII-P-SS-168, Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Séptima Época, Año IV, Núm. 33, 2014, p. 144.

Ante estas características es necesario que exista una relación de causa y efecto entre el hecho u omisión del ilícito del Estado con el daño causado a determinado particular. En este caso cuando el daño consista en la transgresión al derecho de la libertad de trabajo, previsto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los diversos Tratados, Convenios y Pactos Internacionales de los que México sea parte, y al respecto no haya elementos suficientes para calcular la indemnización, deberá tomarse en consideración lo que se establece en el artículo 123, apartado A, fracción VI de la Constitución General.

De acuerdo con este último criterio, cabe hacer la precisión de que actualmente la Responsabilidad Patrimonial del Estado se encuentra establecida en el artículo 109, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; hecha esta aclaración, a continuación mencionaremos tres razones por las cuales consideramos que esta jurisprudencia nos parece totalmente incorrecta.

La primera tiene que ver con lo que se señala acerca de la responsabilidad directa, ya que coincidimos parcialmente en que el Estado es el único responsable de las actuaciones lesivas realizadas por los servidores públicos, pero no compartimos el mismo criterio cuando se menciona que ahora no hay necesidad alguna de demostrar la ilicitud o dolo del funcionario, porque aquí claramente se está confundiendo la responsabilidad directa con la extracontractual en su especie subjetiva, lo cual nos parece desafortunado. La segunda se da en el mismo sentido que la anterior, toda vez que se señala que la responsabilidad objetiva atiende al deber jurídico de no soportarlo, lo cual no tiene nada que ver.

Por último, la tercer razón radica en lo referido acerca de las transgresiones que se pueden suscitar en contra de la libertad de trabajo, y que según el órgano jurisdiccional previsto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, cabe

precisar que la libertad de trabajo no se encuentra prevista en dicha norma fundamental, sino en el artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹³⁰

4.4 Criterios de Cuantificación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Es muy pertinente tomar en consideración las razones jurídicas que se vierten en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto de algunos criterios que deben observarse cuando se vaya a otorgar la indemnización a la víctima.

En este punto analizaremos tres criterios insertados en algunas sentencias, en donde se abordan los siguientes temas: *a)* daño material, *b)* daño moral y *c)* elementos que conforman el concepto de reparación integral.

Este Tribunal ha desarrollado en su jurisprudencia que el daño material supone la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso. Asimismo, la jurisprudencia ha reiterado el carácter ciertamente compensatorio de las indemnizaciones, cuya naturaleza y monto dependen del daño ocasionado, por lo que no pueden significar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para las víctimas o sus sucesores.¹³¹

Con este criterio nos especifican que cuando se traten de daños materiales o también denominados corpóreos, se debe tomar en cuenta el valor del objeto *per se*, parámetro objetivo para determinar la cuantía correcta y así evitar enriquecer o empobrecer injustificadamente a la víctima, además de lo anterior se deben agregar otras cuestiones al monto porque son parte del concepto de reparación integral.

¹³⁰ Basta leer el epígrafe de la siguiente jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Undécima Época, tesis 2a./J. 28/2021 y número de registro 2023856. EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 149, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO VIOLA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 5 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

¹³¹ Caso Familia Julien Grisonas vs Argentina. Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2021, párr. 244.

La Corte, recuerda que, conforme a su jurisprudencia, las costas y gastos hacen parte del concepto de reparación, toda vez que la actividad desplegada por las víctimas con el fin de obtener justicia, tanto a nivel nacional como internacional, implica erogaciones que deben ser compensadas cuando la responsabilidad internacional del Estado es declarada mediante una sentencia condenatoria. Corresponde al Tribunal apreciar prudentemente el alcance del reembolso de costas y gastos, el cual comprende los gastos generados ante las autoridades de la jurisdicción interna, así como los generados en el curso del proceso ante el Sistema Interamericano, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y la naturaleza de la jurisdicción internacional de protección de los derechos humanos. Esta apreciación puede ser realizada con base en el principio de equidad y tomando en cuenta los gastos señalados por las partes, siempre que su quantum sea razonable.¹³²

Con este otro criterio, podemos advertir los alcances y límites de los demás elementos que constituyen el concepto de reparación integral, como son, por ejemplo, los gastos y las costas. Por lo que en otras palabras, además de la cuantía que se obtenga derivado de un daño en sí mismo, el órgano jurisdiccional en la sentencia debe agregar los gastos que erogó la víctima con motivo de tramitar procedimientos o procesos a fin de buscar su indemnización.

La Corte, por otro lado, ha desarrollado en su jurisprudencia el concepto de daño inmaterial, y ha establecido que éste puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia. Por otra parte, dado que no es posible asignar al daño inmaterial un equivalente monetario preciso, solo puede ser objeto de compensación, para los fines de la reparación integral a la víctima, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, que el Tribunal determine en aplicación razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad.¹³³

¹³² Caso *Movilla Galarcio y otros vs Colombia*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2022, párr. 191.

¹³³ *Ibidem*, p. 64 y ss.

Finalmente, este último criterio robustece el argumento asentado en la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia (anteriormente abordado en la presente investigación), en el sentido de la imposibilidad que se tiene para determinar la magnitud del daño en este tipo de bienes morales¹³⁴, por lo que si bien no se descarta la posibilidad de indemnizar a la víctima de forma económica, también se pueden valer de otras medidas (bienes o servicios) de diferente carácter, a fin de restituirlo y buscar la satisfacción del afectado.

4.5 El método para cuantificar la indemnización de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en sí misma no nos establece una metodología a seguir de manera general y aplicable a los diversos daños que se contemplan en ella, pero se puede advertir de ésta, que excepcionalmente enuncia algunos parámetros a seguir para determinadas lesiones (las cuales serán analizadas más adelante), y además de lo anterior, prevé que la indemnización deberá ser integral, de conformidad con el artículo 12 de la Ley en comento.

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

Al respecto cabe resaltar que el precepto jurídico antes mencionado nos parece confuso, ya que desde una interpretación lógica-conceptual que se haga al mismo, entendemos que las indemnizaciones por regla general serán atendiendo a la reparación integral del daño, pero que en cierto tipo de lesiones se aplicará por daño personal y moral—dentro de las cuales no se especifica y tampoco nos remite a otra disposición en donde se especifique más esta cuestión—.

¹³⁴ Desde nuestra perspectiva lo correcto para referirse a este tipo de bienes que no son pecuniarios—y que sin embargo forman parte del patrimonio de una persona—, es con el adjetivo de morales, toda vez que si mencionamos de manera genérica inmateriales, estaríamos siendo imprecisos en el lenguaje jurídico, ya que hay bienes pecuniarios inmateriales como, por ejemplo, los derechos personales y los reales.

También algo muy importante a resaltar y tomar en consideración de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, tiene que ver con algunas de sus disposiciones que van a regular cuestiones de orden adjetivo.

Es decir, en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado a nivel federal habrá una ley sustantiva (la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado) y dos de carácter adjetivo (Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), sin embargo, la primera regula algunas cuestiones que le competen a las segundas.

Para entender de mejor manera las diferencias entre una ley sustantiva y una adjetiva, mencionaremos lo que nos señala José Ovalle Favela respecto de cada una: “El ordenamiento jurídico contiene, por un lado, normas que establecen derechos y obligaciones, facultades y deberes para las personas, y que prevén normalmente las sanciones que deben aplicarse a aquellas cuando incurran en incumplimiento. Al conjunto de estas normas jurídicas se le suele denominar derecho sustantivo o material.”¹³⁵

Mientras que por otro lado, el autor antes mencionado nos refiere esto acerca de las normas adjetivas: “Al lado de las normas de derecho sustantivo o material, el ordenamiento jurídico también contiene normas de derecho instrumental, formal o adjetivo, que son aquellas que prescriben las condiciones y los procedimientos para la creación y aplicación de la primeras, así como la integración y competencia de los órganos de Estado que deben intervenir en tales procedimientos.”¹³⁶

De lo anterior tenemos entonces que las las leyes adjetivas de nuestra materia (la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo), son las que van a determinar la aplicación de la Ley Federal Federal de Responsabilidad

¹³⁵ Ovalle Favela, José, *op cit.*, p. 35.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 36.

Patrimonial del Estado, y cabe aclarar desde este momento que ambas no se van a utilizar de manera simultanea y paralela, sino que existen reglas para que sean aplicables, lo anterior de conformidad con los artículos 18 y 19 de la Ley en comento.

ARTÍCULO 18.- La parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

ARTÍCULO 19.- El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por esta Ley, a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la vía jurisdiccional.

Por lo que para concluir con esta idea, la facultad que tienen las autoridades administrativas y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa respecto de la libre aprobación de los hechos y la valoración de las pruebas conforme las leyes adjetivas, se va a ver disminuida toda vez que algunas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado van a tasar el valor probatorio que tengan algunos medios de convicción.

Por lo que en consecuencia, si se llagarán a ofrecer y exhibir pruebas distintas de las que nos enuncia la Ley en comento, el órgano jurisdiccional o en su casos los órganos administrativos no tendrían facultad alguna para determinar objetivamente la procedencia y en su caso el monto correspondiente; similar a lo que ocurre en materia laboral de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo.

4.5.1 La cuantificación para la indemnización relativo a las personas

Para este tipo de daños se utilizará la metodología prevista en las disposiciones jurídicas de la Ley Federal del Trabajo, toda vez que de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, serán de aplicación supletoria éstas cuando se presenten lesiones que afecten a la salud del particular afectado.

En ese mismo tenor, cabe resaltar que el artículo 14, en su primera fracción y conforme sus dos sub-incisos de la Ley en comento, establece requisitos muy puntuales para la procedencia de esta indemnización, cuando los daños versen en la integridad física de las personas, es necesario demostrar los tres requisitos de la responsabilidad patrimonial del estado como son: *i)* el daño, *ii)* la actividad administrativa irregular y *iii)* el nexo causal; sin embargo, para este tipo de lesiones no serán admitidos cualquier medio de prueba que demuestre la existencia del primer requisito, ya que de conformidad con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, sólo se admitirán los dictámenes médicos para verificar que se actualizó dicha hipótesis y, por ende, es necesario determinar su magnitud, para que con base en ello se pueda establecer el monto de acuerdo con el tipo de incapacidad que le correspondería. Además de lo anterior también procederá otorgarle el derecho al reclamante de cubrirle sus gastos médicos en caso de que éste hubiera hecho erogaciones.¹³⁷

También no pasa inadvertido que tratándose de afectaciones a los derechos personales, puede aparecer el concepto denominado lucro cesante y en términos de los autores Josefina Cortés Campos y Juan Carlos Marín significa: “Alguno de los supuestos referidos acotadas al lucro cesante de la víctima esto es, lo que deja de percibir producto de la lesión. En relación con los llamados daños personales el artículo 477 de la Ley Federal del Trabajo (LFT), dentro del título referido a los riesgos del trabajo, establece que éstos pueden producir: I) incapacidad temporal; II) incapacidad permanente parcial; III) incapacidad permanente total; y IV) la muerte.”¹³⁸

Por otro lado, la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, prevé la forma de cuantificación cuando se trate de la muerte del particular afectado, pero haciendo hincapié que en primer lugar se debe atender a lo que se establece en el artículo 1915 del Código Civil Federal y posteriormente a la Ley Federal del Trabajo.

¹³⁷ Cfr: Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, artículo 14, Cámara de Diputados, 2021.

¹³⁸ Cortés, Josefina *et al.*, *La responsabilidad Patrimonial del Estado, Avances y Retos*, 1a ed., México, Tirant lo blanch, 2020, p. 40. <https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/show/978841355300>

Por lo que en conclusión tratándose de los daños personales y de la muerte del particular afectado por una actividad administrativa irregular, la forma de establecer la cuantificación de la indemnización por concepto de responsabilidad patrimonial del estado, se hará conforme las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

4.5.2 La cuantificación para la indemnización relativo a las cosas

Para este tipo de daños se especifica de manera clara y precisa que se cuantificará el monto de la indemnización con base en las reglas que se establecen en otros ordenamientos, aplicables de manera supletoria de conformidad con el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

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

A manera de ejemplificar el método que se emplea en otra legislación para estos efectos, tomaremos en cuenta lo que establece el artículo 10 de la Ley de Expropiación.

Artículo 10.- El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

El monto de la indemnización por la expropiación, la ocupación temporal o la limitación de dominio se fijará por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales o Instituciones de crédito o corredores públicos o profesionistas con posgrado en valuación, que se encuentren autorizados en los términos que indique el Reglamento.

En otras palabras, la cuantificación del daño a las cosas pertenecientes al patrimonio del particular afectado, se harán de dos formas: *i)* bienes muebles, cuando se trate de es tipo de bienes se tomará en cuenta el valor comercial y *ii)* bienes inmuebles, deberá considerarse el valor fiscal que establezcan las oficinas catastrales o recaudadoras.

En este caso se puede advertir que tratándose de daños patrimoniales, la cuantificación se hará conforme las pruebas tasadas y no por la facultad discrecional que tienen los órganos jurisdiccionales y administrativos al momento de otorgarla.

4.5.3 La cuantificación para la indemnización relativo a los derechos personales

Para este tipo de daños el artículo 14, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece reglas muy puntuales que deben tomarse en cuenta para cuantificar la indemnización.

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

(...)

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

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

Dentro de las cuáles podemos resaltarlas y explicarlas: *i.*- En este caso se deja a discrecionalidad del órgano jurisdiccional y de la autoridad administrativa competente, cuantificar el monto correspondiente¹³⁹ sin atender al tope fijado en el artículo 14, fracción II de la Ley en comento, ya que éste fue declarado inconstitucional por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de

¹³⁹ *Cfr.*: Código Civil Federal, artículo 1916, Cámara de Diputados, 2021.

la Nación¹⁴⁰ y *ii.*- A pesar de que el Código Federal de Procedimientos Civiles, admita varias pruebas para acreditar el daño moral, de conformidad con la disposición jurídica en mención, sólo se admitirá la prueba pericial para estos efectos.

¹⁴⁰ Véase. Tesis 1a. CXLVII/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 229.

CONCLUSIÓN

Con la presente investigación realizada se determina que algunos aspectos de la Responsabilidad Resarcitoria o también denominada por el artículo 109, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como Responsabilidad Patrimonial del Estado, son confusos y pocos claros, lo que conlleva a una incorrecta indemnización, así como también a una revictimización de las personas afectadas.

Sin embargo, ante esta circunstancia nos fue posible delimitar los supuestos de procedencia que comprende el concepto de actividad administrativa irregular, al interpretarlo de forma sistemática con las diversas disposiciones jurídicas que establecen su sistema de responsabilidad (objetivo y directo) previsto en la Constitución General y en el artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. En el contexto de que a pesar de existir múltiples tratados en la doctrina especializada y diversos criterios emitidos por los órganos jurisdiccionales, no se ha podido abordar este tema de forma correcta, e inclusive se llegue a los casos extremos de ampliar injustificadamente las hipótesis a fin de otorgar esta indemnización, derivado de los daños o lesiones que surjan de una responsabilidad extracontractual en su especie subjetiva.

Asimismo, se constató las características especiales de la instrucción del procedimiento que debe seguirse al momento de solicitar la indemnización, la cual está compuesta de dos fases distintas e independientes una de otra, y son las siguientes: *a)* la procedimental, que se lleva a cabo ante la propia autoridad a la que se le atribuye ser la causante del daño y la *b)* la procesal, que consiste en el proceso frente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Además de esto logramos verificar las condiciones previstas tanto en las leyes sustantivas como en las adjetivas, que deben de atenderse al momento de solicitar la indemnización durante el inicio, desarrollo y terminación del procedimiento o proceso, por lo que en ese sentido señalamos

que una de estas cuestiones tiene que ver con la forma y el tipo de pruebas que se ofrecen, ya que se comprobó que los medios probatorios inciden en mayor o menor medida directamente con la forma de cuantificación de las lesiones, de ahí que resulte importante verificar este tipo de circunstancias.

De igual manera comprobamos que la Responsabilidad Patrimonial del Estado en nuestro sistema jurídico surge de forma similar a la que se suscitó en el ámbito internacional, así tenemos como ejemplo a los países de Argentina, Colombia y España, los cuales actualmente guardan ciertas diferencias respecto su regulación, debido al cambio de sus disposiciones jurídicas y a su conformación política; sin embargo, del análisis practicado se determinó que nuestro país comparte gran similitud con el último mencionado, ya que en ambos casos se prevé una responsabilidad directa y objetiva.

Esta situación nos permite hacer el siguiente diagnóstico de la Responsabilidad Patrimonial del Estado:

1. Determinamos que existe una gran diferencia entre los conceptos de actividad administrativa irregular con respecto al de la falta grave, por dos motivos: *i)* ambos atienden a diferentes finalidades, ya que el primero se refiere a la indemnización que debe otorgarse cuando se actualiza el supuesto en que un órgano del estado despliega una conducta nociva para alguno de los gobernados con motivo de su función administrativa, mientras que el segundo se refiere a la verificación que debe observarse durante el procedimiento contencioso administrativo a nivel federal, ya que en caso de que la autoridad demandada no se llegará a allanar al momento de contestar la demanda, teniendo en consideración que la resolución que se está impugnando es contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o no está fundada ni motivada, resultará procedente otorgar esta otra indemnización, y *ii)* se encuadre en abuso o desvío de poder.

2. Señalamos que el método de cuantificación previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, así como en las demás leyes supletorias, se deja en la mayoría de los casos a la facultad discrecional con que cuentan los juzgadores y las autoridades administrativas competentes para ello, para determinar la cantidad líquida que deberá pagarse a la víctima, por lo que en ese sentido recae en la libre apreciación de los órganos del estado determinar la magnitud de la lesión sufrida con base en las pruebas que le son aportadas, lo que conlleva en algunas situaciones a una incorrecta indemnización toda vez que se desestima la multiplicidad de consecuencias negativas que se pueden generar con la actualización de un solo daño, por eso proponemos que se sigan los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a fin de llegar a una justa indemnización que abarque el aspecto multidimensional de la afectación.

3. Después de analizar la mecánica de cuantificación que se tiene para determinados daños en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sugerimos que haya una modificación en este apartado de la Ley, a fin de unificar los criterios de valoración de las pruebas y delimitar correctamente cuales de estas son idóneas y pertinentes para demostrar los hechos que se van a debatir, ya que de la comprobación realizada se pudo constatar que las legislaciones supletorias tienen diversos parámetros que a veces no son compatibles con esta materia.

4.-Tomando en cuenta las diversas características de la Responsabilidad Resarcitoria, consideramos que será necesario hacer más investigaciones para formar un parámetro único de cuantificación para los diversos tipos de daños que comprende esta materia con base en algunos criterios que se han emitido tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a fin de hacerlo de manera más objetiva y permitirnos tener una base uniforme.

5.- Para solucionar los problemas de confusión y poca claridad que se suscitan en entorno al concepto de actividad administrativa irregular, proponemos una modificación a la ley de la materia, a fin de contar con una definición hecha por el legislador que permita terminar con las

múltiples especulaciones que se generan en relación con los diversos supuestos de procedencia y con ello se pueda transitar hacia nuevas reflexiones que se tienen de este tipo de responsabilidad como, por ejemplo, la que señala la Magistrada Magda Zulema en su Teoría de la Remediación.

6.- Al contrastar la Responsabilidad Patrimonial del Estado de nuestro sistema jurídico con el de otros países, señalamos de manera general que esta institución jurídica reconoce y permite una indemnización única y diferente a las demás que se encuentran previstas en las múltiples materias de la ciencia jurídica, por lo que en ese sentido, resulta conveniente adoptar nuevas medidas de reparación del daño reguladas por las legislaciones extranjeras, así como también en las sentencias que dicten los órganos jurisdiccionales de otros estados, lo anterior tiene como fin renovar la forma de resarcir los daños morales que no necesariamente tienen que ver con aspectos económicos como, por ejemplo, la forma de cuantificación que tiene el país de Colombia.

7.- Señalamos que la responsabilidad resarcitoria es importante en nuestro sistema jurídico, porque además de reconocer la indemnización a favor del gobernado afectado, sirve como un medio de control para la administración pública federal, lo que conlleva a evitar arbitrariedades por parte de las autoridades administrativas.

8.- Determinamos que la responsabilidad patrimonial del estado impacta de manera directa en las finanzas públicas, a diferencia de las demás indemnizaciones previstas en otras leyes, las cuales tienen que ver con el patrimonio del responsable, por lo que en esa tesitura resulta necesario establecer parámetros objetivos en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a fin de otorgar una justa indemnización para el gobernado afectado, pero que también se cuiden los ingresos de la federación.

9.- Proponemos implementar en nuestro sistema jurídico nuevas formas de reparación del daño para este tipo de responsabilidad, ya que al analizar los diferentes tipos de lesión que pueden actualizarse, resulta necesario advertir que en el caso de los daños morales no existen medios de

prueba suficientes que permitan establecer de manera objetiva el grado de afectación, por ende, será muy subjetivo la cuantificación que haga el juzgador o la autoridad administrativa para este tipo de cuestiones.

10.- Al hacer un estudio comparativo entre la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado con las demás leyes que comprende nuestro sistema jurídico y que establecen alguna indemnización, se pudo constatar que en gran medida los medios de prueba sirven para dos fines: *i)* la demostración del daño y *ii)* indicar el grado de magnitud que sufrió la víctima, lo que hace que determinemos que no todas las pruebas son idóneas para demostrar el nexo causal entre el daño y la actividad administrativa irregular, ya que finalmente este tipo de responsabilidad toma los parámetros de otra legislaciones.

11.- Determinamos que en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se debe hacer una regulación directa de las formas de cuantificación de los diferentes tipos de daño, ya que al permitirse aplicar legislaciones supletorias, esto conlleva a su vez a tener en cuenta los principios que en ellas se establecen, los cuales podrían ser contrarios a la naturaleza propia de este tipo de responsabilidad.

12.- Señalamos que la Responsabilidad Patrimonial del Estado en nuestro sistema jurídico ha quedado rezagada en algunas cuestiones, esto al constatarse de la incorrecta regulación que se tiene en la materia, además de los errados criterios de los órganos jurisdiccionales que permiten extender este tipo de responsabilidad para aquellos supuestos de procedencia que tienen que ver con el aspecto extracontractual en su especie subjetiva, por lo que en consecuencia sugerimos que exista una modificación a las leyes a fin de abordar nuevas ideas de otros países para implementarlos en nuestro país, por ejemplo, el caso que se tiene en España, en donde tienen una metodología parecida a la de nosotros, sin embargo, su orden normativo se extiende a otro tipos de actos por parte de los órganos administrativos, como es el tema de gobierno.

Bibliografía

1. Aguilar Cervantes, Juan Antonio, *Derecho Procesal Fiscal*, 2a ed., Tirant lo blanch, México, 2021.

<https://www.tirantonline.com.mx/tolmex/bibliotecaVirtual>

2.- Amuchategui Requena, Irma Griselda, *Derecho Penal*, 4a ed., Oxford, México, 2012.

3.- Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Derecho fiscal*, 23a ed., Themis, México, 2021.

4.- Casares Marcos, Anabelén *et al.*, *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estudio General y Ámbitos Sectoriales*, 2a ed., Tirant lo blanch, Valencia, 2013.

<https://www.tirantonline.com.mx/tolmex/bibliotecaVirtual>

5.- Cortés Campos, Josefina *et al.*, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado, Avances y Retos*, 1a ed., Tirant lo blanch, México, 2020.

<https://www.tirantonline.com.mx/tolmex/bibliotecaVirtual>

6.- Cid Cabello, Monserrat, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México*, 1a ed., Tirant lo blanch, México, 2014.

<https://www.tirantonline.com.mx/tolmex/bibliotecaVirtual>

7.- Dávalos Morales, José, *Derecho Individual del Trabajo*, 26a ed., Porrúa, México, 2022.

<https://bookshelf-ref.vitalsource.com/reader/books/6526070939433/pageid/0>

8.- Espinosa Berecochea, Carlos *et al.*, *Manual de Derecho Tributario*, 2a ed., Tirant lo blanch, México, 2021.

9.- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 8a ed., Porrúa, México, 2018.

10.- Güitrón Fuentevilla, Julián, *Tratado de Derecho Civil*, t. XII, 1a ed., Porrúa, México, 2015.

11.- Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las Obligaciones*, 23a ed., Porrúa, México, 2020.

12.- González Parás, José Natividad *et al.*, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, 1a ed., Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México, 2000.

<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1392-la-responsabilidad-patrimonial-del-estado>

13.- Hamdan Amad, Fauzi, *Derecho Administrativo*, 1a ed., Tirant lo blanch, México, 2021.

<https://www.tirantonline.com.mx/tolmex/bibliotecaVirtual>

14.- Hernández-Romo Valencia, Pablo, *Derecho Constitucional Penal Mexicano*, 1a ed., Tirant lo blanch, México, 2020.

<https://www.tirantonline.com.mx/tolmex/bibliotecaVirtual>

15.- Mosri Gutiérrez, Zulema Magda, *De la Responsabilidad Patrimonial del Estado a la Remediación de su actividad irregular*, 1a ed., Tirant lo blanch, México, 2019.

<https://www.tirantonline.com.mx/tolmex/bibliotecaVirtual>

16.- Ovalle Favela, José, *Teoría General del Proceso*, 7a ed., Oxford, México, 2016.

17.- Quintana, Juan José, *Diccionario Jurídico de la Corte Interamericana de Justicia*, 1a ed., Tirant lo blanch, México, 2021.

<https://www.tirantonline.com.mx/tolmex/bibliotecaVirtual>

18.- Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, 3a ed., Oxford, México, 2014.

19.- Torres Estrada, Alejandro, *El proceso ordinario civil*, 3a ed., Oxford, 2012.

20.- Veloz Romo, Miguel Ángel, *Responsabilidad Patrimonial del Estado por Actos Legislativos*, 1a ed., Tirant lo blanch, México, 2021.

21.- Witker, Jorge y Larios, Rogelio, *Metodología Jurídica*, 1a ed., McGraLL-HILL, México, 1997.

<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1932-metodologia-juridica>

Legislación

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente*
- 2.- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado vigente*
- 3.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo vigente*
- 4.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente*
- 5.- Ley General de Víctimas vigente*
- 6.- Ley de Expropiación vigente*
- 7.- Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente*
- 8.- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente*
- 9.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa vigente*
- 10.- Ley Federal del Trabajo vigente*
- 11.- Código Penal Federal vigente*
- 12.- Código Federal de Procedimientos Civiles vigente*
- 13.- Ley General de Responsabilidades Administrativas vigente*

14.- Código Civil Federal vigente

15.- Constitución Política de Colombia de 2016

16.- Ley 19.549, 27 de abril de 1972

17.- Ley 26. 944, 7 de agosto de 2014

18.- Código Civil y Comercial de la Nación, 7 de octubre de 2014

19.- Ley 30/1992, 27 de febrero de 1993

20 - Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente

Diccionarios

1. Diccionario de la Real Academia Española (RAE)

<https://www.rae.es>

2.- Diccionario del Español Mexicano (DEM)

<http://dem.colmex.mx>