

PRESENTADA POR:

GABRIELA HUITRÓN RAMÍREZ  
PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO  
EN DERECHO

SINODALES: \_

ALFREDO PEREZ MONTAÑO  
ALICIA LARA OLIVARES  
IRENE DÍAZ REYES  
JUAN MANUEL GOROSTIETA PEREZ  
LIC. JAVIER MELLADO JIMÉNEZ

ASESOR:  
LIC. JAVIER MELLADO JIMÉNEZ



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 MIS PADRES:**

Por ser los cimientos de mi vida. Por dejarme escoger mi camino y acompañarme a lo largo de él. Por darme la oportunidad de la vida y de la educación. Ustedes son la fuerza sin la que nada hubiera sido posible. Este logro, es debido a ustedes.

### **A ELPIDIO:**

El descubrimiento más importante de mi existencia. Por enseñarme lo que significa amar. Por esa complicidad que hemos logrado a través de la comunicación. Por compartir su vida y su sabiduría conmigo; su presencia ha impactado y transformado mi ser para siempre. Por ser la Noche para la Luna.

### **A JAVIER MELLADO:**

Por su disposición, por regalarme de su valioso tiempo y de todo el conocimiento jurídico y humano que posee. Gracias por aceptarme en este trabajo. He aprendido que hay gente que esta dispuesta a dar la mano, ya que su calidad humana es superior.

### **A MI HERMANO:**

Por atreverse a ser el mismo y no dejarse llevar por lo cotidiano.  
Por que no importa que tan distintos sean nuestros caminos,  
siempre llevaremos la misma sangre. Por su música.

### **A RANA FREUD:**

Quien siempre me ha apoyado de una manera desinteresada. Sobre  
todo agradezco, el que me haya mostrado su mundo, extraño y  
especial, el cuál siempre llevo en mi mente.

### **A MI FAMILIA:**

A quienes amo con todo mi corazón ya que todos son parte de mí.  
Me siento complacida y orgullosa de pertenecer a esta familia.

	Págs.
<b>OBJETIVO</b> .....	5
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6

## **CAPITULO I**

### ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

A.) EVOLUCIÓN HISTÓRICA GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL .....	13
B.) ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO .....	15
C.) LAS RECLAMACIONES INTERNACIONALES .....	20
D.) NORMAS JURÍDICAS QUE REGULAN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL .....	24

## **CAPITULO II**

### REGIMEN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

A.) RESPONSABILIDAD	
1.) RESPONSABILIDAD DIRECTA E INDIRECTA .....	39
2.) RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA .....	40
3.) RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y EXTRA CONTRACTUAL .....	41
B.) PATRIMONIO	
1.) EL PATRIMONIO .....	43
2.) EL PATRIMONIO DEL ESTADO .....	48
C.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	
1.) CAUSAS DE IMPUTACIÓN AL ESTADO .....	59
2.) SUJETOS, OBJETO Y REQUISITOS DE LA	

RESPONSABILIDAD .....	61
 D.) TEORIAS	
1.) PRINCIPIO DE IGUALDAD O DE PROPORCIONALIDAD DE LAS CARGAS .....	69
2.) PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD POR RIESGO .....	70
3.) PRINCIPIO DE LA EQUIDAD Y ENRIQUECIMIENTO ILEGITIMO .....	72
4.) PRINCIPIO DE LA ESTRICTA JUSTICIA, BIEN COMÚN, SOLIDARIDAD SOCIAL Y ESTADO DE DERECHO .....	74
5.) PRINCIPIO DE LA GARANTÍA LEGAL .....	74
6.) PPOSTURA DE ÁLVARO CASTRO ESTRADA .....	76
 E.) LEGISLACIÓN	
1.) CONSTITUCIÓN .....	77
2.) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO .....	81

### **CAPITULO III EL PROCEDIMIENTO**

A.) EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	
1.) PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	94
2.) INICIACIÓN DELPROCEDIMIENTO .....	99
3.) DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS .....	101
4.) DE LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO .....	111
 B.) EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	
1.) EL JUICIO CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVO .....	111
2.) PARTES EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO .....	114
3.) DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA .....	120

4.) DE LOS INCIDENTES .....	120
5.) LOS RECURSOS .....	125

**CAPITULO IV**  
**CONFLICTO EN LA REGULACIÓN DE LA**  
**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**

A.) DOCTRINA .....	128
B.) LEGISLACIÓN .....	129
C.) PARTES .....	141
D.) PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 24 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO .....	143
<b>CONCLUSIONES</b> .....	147
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	151
<b>LEGISLACIÓN</b> .....	155

# OBJETIVO

Por medio del estudio de la Responsabilidad Patrimonial y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en el presente trabajo, así como de los procedimientos tanto Administrativo, como contencioso administrativo, se pretende demostrar que es incorrecto que el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, determine que la misma autoridad administrativa que resuelva la responsabilidad patrimonial, sea quien defienda y se pronuncie sobre su legalidad en un procedimiento jurisdiccional, por lo que es necesaria su reforma.

# INTRODUCCIÓN

La Responsabilidad Patrimonial ha tenido una significativa evolución a través de la historia, desde un Estado de irresponsabilidad hasta un Estado con un sistema real y positivo de responsabilidad Patrimonial.

Denominada como la etapa de irresponsabilidad del Estado, se encuentra la época en la cuál no se concebía la posibilidad de responsabilizar al Estado, o a cualquiera de sus formas de organización colectiva de las sociedades, ésta etapa la encontramos con los emperadores romanos e incluso en la Edad Media, cuando se consideraba que los emperadores o monarcas no podían equivocarse.

Sin embargo, ante las lesiones constantes sufridas por los ciudadanos por parte del Estado, empezó a visualizarse, con mucha lentitud, la posibilidad de hacer responsable al Estado.

El Fisco fue el primer ente público a quien los particulares pudieron llamar a juicio ante los tribunales para responder de su actuación y así ser indemnizados en caso de comprobarse la culpa del fisco.

Cada país avanzó a su propio ritmo y con sistemas diversos hacia la Responsabilidad Patrimonial del Estado, pero todos ya con una idea concreta de que no debían seguirse soportando las cargas públicas que con su actuar imponía el Estado.

En México, la legislación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado tuvo un avance significativamente lento y disperso. Los primeros indicios de la institución, fueron aquellos relacionados con las indemnizaciones que el gobierno Federal realizó por causa de la revolución, de sus caudillos, tanto a nacionales como a extranjeros, que hubiesen sido afectados en su patrimonio.

Se hicieron presentes las reclamaciones internacionales que fueron afectadas en sus intereses por México, el Gobierno Federal, también se hizo responsable pagando a las respectivas naciones, como Alemania, Francia y Estados Unidos de Norte América y creando comisiones especializadas para atender todo tipo de reclamación.

Dos conceptos se vuelven relevantes para abordar el estudio de la Responsabilidad Patrimonial del Estado que son, por supuesto, responsabilidad y patrimonio. La responsabilidad sugiere que una persona adquiere una obligación con respecto a otra y que debe responder de cualquier daño que pueda llegar a causarle a aquélla con quien tiene la obligación.

Las características de la responsabilidad dependen del tipo de responsabilidad de que se trate, ya que ésta puede ser de tipo objetiva o subjetiva; directa o indirecta y; contractual y extracontractual.

El patrimonio del estado son aquellos bienes y derechos en los cuales el Estado ejerce una titularidad, con ellos va a responder de la obligación a la cuál está ligado con los gobernados.

El estado tiene una responsabilidad extracontractual respecto de los particulares, cuando lleva a cabo una actividad que causa lesión a alguno de ellos, tiene la obligación de responder con su patrimonio por medio de una indemnización, sin embargo la legislación marca una serie de requisitos que se hacen necesarios para poder reclamar del Estado la responsabilidad.

La doctrina universal ha tratado de explicar y justificar el nacimiento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, surgiendo de esta manera teorías que contemplan a la institución desde diversos enfoques. En realidad, se complementan unas a otras y coinciden en el adelanto que ha significado la auto limitación del Estado hacia la justicia y el bien común.

El Doctor Álvaro Castro Estrada, ha sido el impulsor en México de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, con su ardua labor, logró infiltrar la idea de elevar la responsabilidad del Estado a Garantía Constitucional dentro del

congreso, además de ser él, quien elabora el proyecto de la Nueva Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, aunque no fue publicada exactamente como la elaboró el jurista, si fue la base de la Ley.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado fue publicada el 31 de Diciembre del año 2004, con su entrada en vigor al día siguiente, siendo una Ley reglamentaria del artículo 113 constitucional y derogando a los artículos 1927 del Código Civil y 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El presente trabajo, tiene como finalidad el demostrar una irregularidad en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, específicamente en su artículo 24 y exponer la propuesta de una reforma, para ello se consideró importante el estudio del procedimiento administrativo y el contencioso administrativo, para poder entrar así, al conflicto en la regulación de la responsabilidad patrimonial y su solución.

El procedimiento administrativo, es la vía por la cual se van a llevar a cabo los actos administrativos, siendo el acto administrativo la manifestación de la voluntad del Estado.

Dentro del procedimiento administrativo encontramos a aquel por medio del cuál va a crearse el propio acto, llamado el procedimiento administrativo de creación del acto. En él, solo interviene la Administración Pública, ya que toda la producción del acto se desarrolla internamente.

Una vez que se ha manifestado el acto administrativo y se ejecuta, este puede llegar a causar un perjuicio al particular o estar en contra de sus intereses. El particular, que debe llamarse el particular afectado, tiene una vía legal para manifestar su inconformidad por medio de la impugnación del acto administrativo. Este procedimiento es el de impugnación del acto administrativo, donde se encuentran los recursos administrativos.

Agotados los recursos administrativos, el particular, cuenta con la opción de poder acudir ante un tribunal contencioso para exponer sus intenciones litigiosas contra la autoridad que emitió la resolución por la cuál se siente perjudicado. En el procedimiento contencioso administrativo, la autoridad Federal que va a ser el órgano encargado de validar o invalidar una resolución administrativa, es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal es un tribunal de anulación al que acuden el particular y la autoridad.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuenta con una nueva

competencia en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, pues es quien va a conocer de las reclamaciones hechas por los particulares, así como también de la vía jurisdiccional en la acción de responsabilidad patrimonial, haciendo la función de juez y parte.

# **CAPÍTULO I**

## **ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**

## **A.) EVOLUCIÓN HISTÓRICA GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

La Responsabilidad Patrimonial del Estado es el resultado de la evolución política e ideológica de la sociedad, que poco a poco ha ido ubicando en el lugar que corresponde a la autoridad.

La concepción ideológica de los gobernados los ha llevado a colocarse como un elemento insignificante frente al poderío del Estado, no concibe la posibilidad de responsabilizar al órgano Público de los daños y perjuicios que cause, y solo se limita a esperar que la autoridad no los lesione.

La doctrina llama a esta etapa la irresponsabilidad del Estado. En ningún periodo de la historia existió restricción a la actividad del Estado que pudiera dar lugar a reclamaciones o indemnizaciones. Simplemente no existían derechos privados contra el Estado.

Esta concepción esta presente durante toda la edad media en un régimen teocéntrico que deposita el poder en el monarca. Los ingleses denominaron a ésta etapa de irresponsabilidad del Estado con la frase siguiente: "the king can do not wrong". Es decir que el soberano no podía ser responsable por que nunca actuaba de forma equivocada, por lo que los súbditos, no tenían en la mente, ni en una remota idea que el Estado pudiera hacerse responsable por los daños causados, simplemente se asumía que tenían que soportar cualquier daño puesto que era una acción que realizaba el titular del poder.

La situación mencionada se mantiene incluso al llevarse a cabo la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en 1789, al referirse a la indemnización

previa en el caso de la expropiación forzosa, más no alude a los daños que no provienen de la expropiación y que recaen sobre los ciudadanos.

El primer indicio sobre indemnizaciones a los particulares con motivo del ejercicio del poder lo encontramos en la etapa del Estado-policía. La solución teórica al problema que presentaba la irresponsabilidad o inmunidad características del Estado frente a la necesidad de indemnizar ante las reclamaciones justificadas, se sustenta a partir de la teoría del fisco<sup>1</sup>.

Mediante esta teoría se puso al fisco a la par de cualquier particular, por lo que le eran aplicables las disposiciones del derecho común, es decir que podía llamarse al fisco a juicio ante los tribunales por que se consideraba al fisco como una persona moral del Derecho Civil, a diferencia del Estado que se le consideraba persona jurídica pero del Derecho Público por lo tanto no podía ser demandado.

Manuel María Díez menciona que “La Teoría del Fisco” proporcionó al súbdito la ventaja de poder demandar a la autoridad en la persona del fisco, ante sus propios tribunales, con tal que la relación litigiosa fuese de carácter patrimonial.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, los países comenzaron a perfilarse hacia un nuevo régimen de responsabilidad patrimonial, sin los dogmas de la irresponsabilidad patrimonial del Estado.

Los medios que han utilizado los países para avanzar en este campo han variado de país a país, algunos por vía doctrinal, otros por vía jurisprudencial o por su legislación positiva.

El hecho es que cada sistema jurídico camina, a ritmos diferentes, hacia el total reconocimiento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

---

<sup>1</sup> Alvaro Castro Estrada. Responsabilidad patrimonial del Estado. p. 53.

## **B.) ANTECEDENTES HISTORICOS EN MÉXICO**

El antecedente más antiguo sobre responsabilidad patrimonial en México lo encontramos en la orden del 25 de Octubre de 1821 que disponía que se recopilaran todas las escrituras que se tuvieran y los documentos para reorganizar el crédito nacional, cuando triunfó el ejército trigarante.

La ley de Pensiones para viudas y huérfanos de los soldados insurgentes y españoles se expidió el 23 de Febrero de 1822. Significa que se había pensado que era obligatoria una pensión para los familiares de los que habían muerto en defensa de una causa colectiva.

El Estado asumió esta responsabilidad también para extranjeros, o sea los españoles.

El 22 de Febrero de 1832 se estableció que los sublevados eran responsables solidarios con sus bienes de aquellas propiedades que tomaran de los particulares o del Estado. Este último asumió la responsabilidad de daños que causarían los agentes a su servicio.

El 23 de Abril de 1834, se indemnizó a Federico Doring por medio de un decreto por las pérdidas y daños que sufrió con motivo de una expedición a Tampico para combatir a los españoles. En iguales términos el Gobierno se ofreció a pagar al Convento de la Cruz de Oro el 2 de mayo de 1849, por los daños y pérdidas sufridas por la explosión de pólvora que ocurrió el 31 de Marzo de 1849.

El decreto de Octubre de 1855 hecho por Juan Álvarez se conoció con el nombre de "ley de Reclamaciones". Por medio de ella se reconocieron las deudas

contraídas por los caudillos de la revolución y se mandó a que éstas se liquidaran, es decir que se quería indemnizar a las víctimas de las acciones bélicas.

En las Leyes de Juárez que fueron expedidas en Veracruz con fechas del 11 de Febrero, 25 de Marzo y 17 de diciembre de 1855, se mandó se indemnizaran a las víctimas de un bombardeo en Veracruz.

El legislador se basó en la idea de la responsabilidad objetiva ya que lo que importaba para que una persona fuese indemnizada era que sufriera un daño, no importando la culpabilidad del agente.

Las disposiciones jurídicas a partir de 1910 son las siguientes:

La Ley de Reclamaciones del 31 de mayo de 1911, la cuál resultó imprecisa y se cambió por la Ley de Reclamaciones de 1917.

En el año 1911 se expidieron dos decretos uno el 31 de Mayo y otro el 30 de Julio por medio de los cuales se creó una comisión consultiva de indemnizaciones por los daños que se hubieran sufrido durante la revolución.

La ley de Reclamaciones de 1917 fue expedida por Venustiano Carranza en uso de facultades extraordinarias y por medio de ella se crearon dos comisiones; una tenía como objeto establecer la responsabilidad del Estado por los daños sufridos en la persona o en la propiedad particular. La segunda comisión era para los extranjeros que hubieran objetado el fallo de la primera.

Los daños que se intentaba hacer valer en las reclamaciones debían ser a causa de la revolución y estar reconocidos por el gobierno legítimo. No podían pedirse indemnizaciones sobre ganancias o beneficios futuros que se dejaron de obtener con motivo del daño.

La comisión dependía de la Secretaría de Hacienda, y si acudían ante esta comisión los reclamantes se entendía que renunciaban a hacerlo judicialmente; Contra estas resoluciones sólo existía el amparo.

Esta Ley no indicaba claramente las causas de imputación al Estado, solo se hablaba de una relación de causalidad entre el daño causado y la actividad desempeñada por las fuerzas revolucionarias.

La Ley de Reclamaciones de 1919 tenía por objeto reformar la Ley de Reclamaciones de 1917, aunque realmente no fue una reforma sino que abrogó a la anterior. La nueva Ley prestó más atención a los daños causados por muerte o lesiones.

Estableció su objeto en las reclamaciones fundadas en daños provocados "por forajidos o rebeldes, siempre que se compruebe que el daño causado se consumó a consecuencia de algún acto, lenidad u omisión imputables a las autoridades legítimas encargadas de dar garantías".

Se estableció como único criterio de imputación el nexo de causalidad entre el daño y los movimientos revolucionarios.

Con respecto a los daños que causaban los forajidos o rebeldes se exigía que estos hubieran sido consumados por algún acto u omisión que pudiera ser imputable a las autoridades<sup>2</sup>.

Barrero Stahl al respecto menciona<sup>3</sup>: "dentro de la vaguedad de la ley al respecto, podemos considerar que se atribuía la responsabilidad al Estado en virtud de la

---

<sup>2</sup> Alvaro Castro Estrada. Responsabilidad Patrimonial del Estado. p.65

<sup>3</sup> Citado por Alvaro Castro Estrada. Responsabilidad Patrimonial del Estado. P. 71

falta de seguridad y orden jurídico” y dice que este razonamiento era influencia de las teorías provenientes de Francia en relación con la falta de servicio.

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

Las indemnizaciones provenientes de daños causados por muerte o lesión debían ser pagadas en efectivo al momento de su aprobación. Las demás serían pagadas de acuerdo a las leyes que a ese respecto se expidieran.

Las disposiciones administrativas que han regulado el sistema de responsabilidad civil del Estado mexicano a través de la historia han sido muy dispersas y aisladas, sin ninguna continuidad que pudieran afinar la institución.

## **C.) LAS RECLAMACIONES INTERNACIONALES**

Todas las convenciones siguientes son aquellas por medio de las cuáles a través de la historia México se ha hecho responsable patrimonialmente frente a otros países por daños causados a sus gobernados, éste es un paso importante ya que por las reclamaciones internacionales, el Estado Mexicano se hizo responsable de sus actos por los cuáles causaba un daño patrimonial a otros países.

En el año de 1825 comenzaron a tomar importancia las relaciones México-estadounidenses con relación a las reclamaciones internacionales, celebrando una convención para el fallo de las reclamaciones que cualquier país tuviera en contra del otro, por perjuicios que se causaran con posterioridad al Tratado de Guadalupe Hidalgo entre los dos países. Por medio de esta convención se creó una comisión mixta que inició el estudio de las reclamaciones en 1870.

Las reclamaciones de Estados Unidos en su mayor parte se referían a daños causados a personas o propiedades con motivo de las revoluciones.

El 31 de mayo de 1911 se expidió una ley en México para crear una partida especial del presupuesto que tendría como fin pagar las indemnizaciones resultantes de daños causados con motivo de la revolución. Venustiano Carranza creó dos comisiones; la primera de ellas tenía el fin de conocer cualquier reclamación de un nacional o extranjero por los daños causados por los movimientos revolucionarios y la segunda conocería de las apelaciones de los extranjeros que objetaran una resolución de la primera.

En Agosto de 1919 fue expedida una nueva ley de Reclamaciones con el fin de ampliar la jurisdicción de las comisiones creadas por Carranza a daños originados después de la revolución de 1917.

Obregón por su parte en el año de 1920 menciona que tenía intenciones de crear comisiones mixtas de arbitraje que conocieran de las reclamaciones hechas al Estado por los extranjeros. Lo anterior tuvo como principal fin que se reestableciera el crédito exterior y que Estados Unidos de América reconociera el gobierno como legítimo.

México también firmó una Convención General de Reclamaciones, estableciéndose en ella todas las reclamaciones de los nacionales en contra de Estados Unidos de Norteamérica. Y viceversa que hubieren quedado pendientes.

Esta convención consagró la llamada "institución jurídica de asignación" que consistía en que cualquier daño causado por el gobierno mexicano a una sociedad extranjera, no quedaría sujeto exclusivamente a la jurisdicción nacional, sino que podía ser materia de una reclamación internacional, siempre que en el país extranjero tuviera en la misma, algún interés como acreedor.

También contemplaba la validez o admisión de cualquier reclamación por la Comisión, no se requería que antes el extranjero agotara los recursos legales que establecían las leyes.

En cuanto a las reclamaciones México-Alemania consecuencia de la revolución mexicana se originaron muchas reclamaciones con motivo de los daños causados en las propiedades e intereses de ciudadanos alemanes.

Con este motivo se celebró una Convención entre ambos países, en 1925, que tenía por objeto indemnizar pecuniariamente a los ciudadanos alemanes perjudicados por actos revolucionarios llevados a cabo en el periodo de 1910 a 1920.

La Comisión mixta de reclamaciones, creada con motivo de ésta convención, funcionó durante un periodo de cuatro años.

Las reclamaciones México España se regularon mediante una convención que creó la Comisión Especial de Reclamaciones Pecuniarias con fecha del 25 de Noviembre de 1925.

La Comisión Especial tenía por objeto dar a conocer todas las reclamaciones hechas a México por parte de todas aquellas personas que hubieran sufrido una pérdida o daño en sus personas o en sus bienes de nacionalidad española, al igual que compañías, asociaciones, sociedades u otros grupos de intereses, siempre que dichas pérdidas o daños hubieran sido causados durante el periodo comprendido entre el 20 de Noviembre de 1910 y el 31 de mayo de 1920.

En cuanto a las reclamaciones llevadas a cabo entre México e Italia se celebró una Convención en 1927 sobre reclamaciones pecuniarias señalando que la Comisión conocería de todas las reclamaciones hechas a México por las pérdidas o daños que recayeran sobre los súbditos italianos y por sociedades, compañías, asociaciones o personas morales italianas; o por pérdidas o daños causados a súbditos italiano, en sociedades y asociaciones.

La Comisión no podía descartar ninguna reclamación por motivo de no haber agotado los recursos legales existentes.

## **D.) NORMAS JURÍDICAS QUE REGULAN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

Entre las normas jurídicas que han regulado la Responsabilidad Patrimonial del Estado encontramos primeramente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Noviembre de 1936 a la Ley de Expropiación, que establece en su artículo primero lo que es la utilidad pública. En su artículo segundo establece que en caso de existir una utilidad Pública, previa declaración del Ejecutivo Federal, tiene lugar la expropiación.

Esta es la más importante limitación al derecho de propiedad, respecto de la cuál se reconoce una indemnización, después de emitida la declaración correspondiente, reconociendo que el Estado tiene una obligación de reparar los daños y perjuicios que con su actuar pueda causar en el patrimonio de un particular.

La indemnización debe fijarse con respecto al valor comercial que tenga el bien esto lo establece la ley de Expropiación en su artículo 10.

“Artículo 10.- El precio que se fijara 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, el valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras”

Las indemnizaciones deben pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de Expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga un pago en especie, en términos del artículo 20 de Ley en mención.

El 19 de febrero de 1940 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Vías Generales de Comunicación.

En esta ley se encuentran dos claros supuestos de Responsabilidad patrimonial por parte del Estado que son: los daños a terceros derivados de la operación de una aeronave y el de los remitentes de correspondencia.

El Artículo 351 preceptúa lo siguiente:

“Artículo 351.- Cuando por la operación de una aeronave o por objetos desprendidos de la misma se causen daños a las personas o a las cosas que se encuentren en la superficie, nacerá la responsabilidad con solo establecer la existencia del daño y su origen.

“Esta responsabilidad recaerá sobre quien tenga, ya sea la propiedad, ya la posesión de la aeronave.

“Para los efectos de este artículo se entiende por operación de una aeronave todo movimiento de la misma en tierra o durante el vuelo, realizado bajo sus propios medios motores”.

La naturaleza de la responsabilidad es claramente objetiva, ya que no se requería un requisito subjetivo para las víctimas del daño, bastaba establecer el daño y su origen.

En cuanto a los derechos de los remitentes la Ley de Vías Generales de Comunicación establecía que:

“Artículo.- .551.- Los remitentes de correspondencia tienen los siguientes derechos:

- I. Obtener la devolución de envíos;
- II. Percibir las indemnizaciones siguientes:
  - a.) Tratándose de seguros postales: por pérdida: el importe de lo que faltare, por avería: el importe del daño causado;

b.) Tratándose de reembolsos: Por pérdida, siempre que no se deba a caso fortuito o de fuerza mayor: hasta treinta pesos;

c.) Tratándose de registrados: por pérdida, siempre que no se deba a caso fortuito o de fuerza mayor: hasta quince pesos;

III. Tratándose de correspondencia ordinaria, registrada de tercera clase por cuota reducida, y registrada por cualquier clase con franquicia, la dirección General de Correos no asume ninguna responsabilidad;

La Ley de Vías Generales de Comunicación posibilita reclamar por vía civil al establecer lo siguiente:

“Las personas que se crean perjudicadas por algún hecho u omisión contrarios a esta Ley, además del derecho que les asiste conforme al artículo anterior, tendrán acción civil para exigir indemnización por daños y perjuicios”.

El 25 de Agosto de 1959 salió publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.

El reglamento contiene diversas disposiciones concernientes a la ocupación temporal y expropiación de terrenos, que son necesarios para la realización de las actividades propias de la industria petrolera.

Para los efectos de la indemnización el reglamento obliga a Petróleos Mexicanos a cubrirla en forma convencional o según lo disponga la hoy Secretaría de Energía.

“Artículo. 37. - “Cuando Petróleos Mexicanos requiera para la realización de las actividades de la industria, la adquisición o el uso de terrenos, procurará celebrar con el propietario o poseedor de los mismos, el convenio respectivo. De no lograrlo, o cuando no sean conocidos los propietarios o poseedores, solicitará de la Secretaría la declaratoria de ocupación temporal o de expropiación, según proceda”.

“Artículo. 43.- “El monto de la indemnización será cubierto por Petróleos Mexicanos en la forma y términos convenidos por las partes o señalado por la Secretaría conforme al artículo 41”

Esté último artículo señala que las indemnizaciones serán fijadas por los peritos de las partes y en caso de desacuerdo se solicitará la intervención de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales con vista de los dictámenes de los primeros.

En cuanto a la Ley Federal del Trabajo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 1970 podemos decir que una gran parte de los daños y perjuicios se derivan de las relaciones laborales, es decir los “riesgos laborales” que son “accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo”, de acuerdo a la propia Ley, y estos se pueden producir por:

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

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

Lo importante es la manera objetiva de determinar la responsabilidad del patrón y su obligación de indemnizar, ajeno al criterio de culpa, a los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo, exceptuando la ley algunos casos, como el que el trabajador se hubiese causado la lesión.

“Artículo 484.- Para determinar las indemnizaciones a que se refiere este Título, se tomará como base el salario diario que percibe el trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaban, hasta que se determine el grado de incapacidad, el

de la fecha en que se produzca la muerte o el que percibía al momento de su separación de la empresa”.

La Ley de Responsabilidad civil por daños Nucleares salió publicada en el Diario Oficial con fecha 31 de Diciembre de 1974, en esta ley existe un ejemplo de reconocimiento de responsabilidad objetiva por parte del Estado.

La ley tiene por objeto regular la responsabilidad civil por los daños que se causen por el empleo de reactores nucleares y la utilización de sustancias y combustibles nucleares.

El daño nuclear según la Ley es:

“Artículo 3.- La pérdida de vidas humanas, las lesiones corporales y los daños y perjuicios materiales que se produzcan como resultado directo o indirecto de las propiedades radioactivas o de su combinación con las propiedades tóxicas, explosivas u otras propiedades peligrosas de los combustibles nucleares o de sus productos o desechos radioactivos que se encuentren en una instalación nuclear, o de las sustancias nucleares peligrosas que se produzcan en ella, emanan de ella, o sean consignadas a ella”.

El mismo artículo en el inciso e.) define al operador de una instalación nuclear como a “la persona designada, reconocida o autorizada por un Estado en cuya jurisdicción se encuentre la instalación nuclear”. La disposición reconoce la relación que existe entre el Estado y sus agentes; de manera tal que los daños personales y morales que se produzcan por la actuación del operador, son atribuibles o imputables al mismo Estado, con ciertas limitaciones en algunos supuestos, fuera de los cuales es responsable directamente.

El artículo 4 señala que: “la responsabilidad civil del operador por daños nucleares es objetiva y en el artículo 5 señala que “El operador será responsable de los

daños nucleares causados por un accidente nuclear que ocurra en una instalación nuclear a su cargo, o, en el que intervengan sustancias nucleares peligrosas producidas en dicha instalación siempre que no formen parte de una remesa de sustancias nucleares”.

La siguiente ley que trata el tema de responsabilidad del Estado Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal del 31 de diciembre de 1976.

Por medio de una reforma en su artículo dos, ésta ley incluye el concepto de “responsabilidad patrimonial”, el nuevo texto dice lo siguiente:

“Artículo .2.- El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan:

- I. El poder legislativo,
- II. El poder judicial,
- III. La presidencia de la República, Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República,
- IV. El Departamento del Distrito Federal,
- V. Los organismos descentralizados,
- VI. Las empresas de participación estatal mayoritaria, Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII”.

En lo que se refiere a la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación la Ley dispone:

“Artículo 16.- El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 2 de esta Ley.

El Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá también, en capítulo especial, las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades relacionadas en las fracciones VI a VIII del propio Artículo 2 de esta Ley, que se determine incluir en dicho presupuesto”.

La Ley del Servicio Postal Mexicano fue publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1986, que establece el límite de las responsabilidades y el reembolso. Las disposiciones más importantes para la materia son las siguientes:

“Artículo .31.- Respecto de la correspondencia y los envíos no se asumirá responsabilidad alguna:

- I. Cuando se haya entregado a las personas que tengan derecho a recibirla.
- II. Por haber transcurrido seis meses a partir de la fecha de su depósito, sin que se haya hecho reclamación.
- III. Por haber transcurrido un mes, contado desde la fecha en que se hubiera notificado al interesado la indemnización que señala esta ley por la pérdida de la pieza, sin que el mismo haya ocurrido a cobrar su importe.
- IV. Por pérdida debida a caso fortuito o fuerza mayor.
- V. Por correspondencia o envíos decomisados por autoridad competente.
- VI. Por correspondencia o envíos que hayan sido dañados por empaque inadecuado”.

Artículo35.- “Cesará toda responsabilidad respecto de la correspondencia o envíos por reembolso:

- I. Por haber pagado al remitente el valor que fijó para su cobro, o por que el documento que ampare el reembolso haya prescrito.
- II. Por su devolución al remitente.
- III. Por haber transcurrido seis meses, a partir de la fecha de su depósito, sin que se haya presentado reclamación por falta de liquidación o devolución.
- IV. Por haber transcurrido un mes, contado a partir de la fecha en que se hubiera notificado al interesado la indemnización que señala esta ley,

de la pérdida de la pieza, sin que el mismo haya ocurrido a cobrar su importe.

- V. Por pérdida debida a caso fortuito o fuerza mayor.
- VI. Por el pago de la indemnización.
- VII. Por que hayan sido decomisados por autoridad competente.
- VIII. Por que hayan sido dañados debido a su empaque inadecuado”.

Artículo 37.- “El servicio de seguro postal consiste en la obligación que se contrae en la prestación del servicio, de responder, aún en los casos fortuitos o de fuerza mayor, por la pérdida de la correspondencia o de los envíos o por faltantes o averías de su contenido, hasta por la cantidad en que se hubiera asegurado”.

“Artículo 41.-Cesará la responsabilidad respecto a la correspondencia y envíos asegurados:

- I. Por su entrega en los términos de esta ley, a la persona legalmente autorizada para recibirlos, o por su devolución al remitente.
- II. Por haber transcurrido seis meses a partir de la fecha de su depósito sin que se haya presentado reclamación alguna.
- III. Por haber transcurrido tres meses contados desde la fecha en que se hubiese notificado al interesado el otorgamiento de la indemnización respectiva, sin que el mismo haya ocurrido a cobrar su importe.
- IV. Por el pago de la indemnización”

El antecedente más importante, sin embargo lo encontramos en la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Distrito Federal, a pesar de ser efímero y deficiente. La Ley fue publicada en el diario oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941 y entró en vigor el primero de enero de 1942.

Esta ley se expidió en razón de que el entonces presidente de la República, Manuel Ávila Camacho y el secretario de Hacienda consideraron injusto que se hubiesen liquidado las reclamaciones extranjeras y no se atendiese a la de los mexicanos.

La Ley de Depuración de Créditos parte del reconocimiento de varios supuestos:

- a.) Que no siempre se obtiene reparación integral a través del procedimiento de anulación o de amparo.
- b.) La ineficacia del sistema civil de subsidiariedad de la responsabilidad del Estado de acuerdo al Código Civil.
- c.) La dificultad de identificar al funcionario autor material del daño, así como probar su culpa.
- d.) La difusión del tema en la doctrina francesa y su jurisprudencia en materia de la falta del servicio
- e.) Aprovechar la capacidad que había empezado a demostrar el Tribunal Fiscal de la Federación, creado en 1936.

Se expidió con el objetivo de terminar con las deficiencias que había en el ordenamiento jurídico en esa materia.

Algunos de sus más importantes artículos son los siguientes:

“Artículo 1.- Se autoriza al ejecutivo de la unión para que, por conducto del Tribunal Fiscal de la Federación, depure y reconozca las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal, nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el periodo que comienza el 1 de Enero de 1929, inclusive al 31 de diciembre de 1941, y que se hallen pendientes de pago”

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

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

Artículo 13.- “A partir del año 1943, figurará un presupuesto en la partida para cumplir en los fallos que se dicten en los juicios a que se refiere el artículo 10.

“Las sentencias se cumplirán por orden riguroso, que se determinará conforme a un registro que a ese efecto habrá de llevarse hasta el monto de la citada partida. Los restantes se cubrirán en el ejercicio siguiente o en los sucesivos de preferencia a las sentencias de años posteriores, pero también en orden riguroso de turno”.

El artículo primero de la Ley restringe el objeto de la misma a depurar y reconocer las obligaciones que no han sido prescritas respecto de hechos jurídicos desde el 1 de enero de 1929 al 31 de diciembre de 1941, aunque este objeto se amplía en el artículo 10.

El artículo 6 de la Ley dispuso que se sometería por parte del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley a fin de proveer el pago de las obligaciones reconocidas por sentencia del Tribunal Fiscal y el artículo 2 transitorio derogó todas las disposiciones legales que atribuyese competencia distinta a Tribunales distintos del Tribunal Fiscal en las materias reguladas por la misma ley.

Ernesto Gutiérrez y González dice de esta ley: “Ante la triste realidad que deriva de aplicar el artículo 1928, el legislador en un rasgo de honestidad poco común expidió la Ley que se menciona...; en ella establece la responsabilidad directa, ya no subsidiaria del Estado”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Ernesto Gutiérrez y González. Derecho de las Obligaciones. p. 621.

El número de caso, según Castro Estrada no llegó a diez antes de que fuese abrogada por el Congreso de la Unión el 14 de Enero de 1988.

Carrillo Flores explica la razón por la cuál la ley no pudo aplicarse como se esperaba diciendo que la ley tenía un defecto capital "condicionar la procedencia de la acción, a un hecho que el particular no puede conocer: que haya una partida presupuestal con cargo a la cuál se pague. Y con otro más serio: para que una partida pudiera ejercerse, se necesitaría que hubiese una autoridad de la Administración Activa con facultades para reconocer la responsabilidad del Estado. A falta de esa autoridad, solamente el Congreso podría en rigor hacerlo, usando la potestad que le da la fracción VIII del Artículo 73 constitucional para reconocer y mandar pagar la deuda nacional"<sup>5</sup>.

Con todo y sus deficiencias este fue el intento más claro en México de regular la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

---

<sup>5</sup> Antonio Carrillo Flores. La responsabilidad del Estado en México. p.11.

# **CAPÍTULO II**

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD

PATRIMONIAL

## **A.) RESPONSABILIDAD**

Lo primero que se debe entender para entrar al tema de la responsabilidad patrimonial del Estado es lo que es en si la responsabilidad, es encontrar su significado.

La palabra responsabilidad proviene del vocablo latino "sponsor", que significa "el que se obliga por otro", y "responder" proviene del verbo "responderé" que quiere decir "hacer frente".

La responsabilidad supone que una persona debe de responder ante una obligación que se origina por un hecho que se le imputa ya sea propio, de otra persona o de una cosa, es decir que va a resarcir un daño que se ha causado a otra.

Esta responsabilidad recae sobre cualquier persona ya sea que esta obligación se derive de un contrato o no, pues un hecho o acto de cualquier persona puede causar una afectación en la esfera jurídica de la otra originando que exista una responsabilidad.

Rafael de Pina da una definición de responsabilidad "la responsabilidad es una obligación que una persona tiene con respecto a otra de reparar los daños y resarcir los perjuicios que haya sufrido como consecuencia de una acto propio o ajeno o por el efecto de las cosas u objetos inanimados o de los animales"

De acuerdo a esta definición entendemos que la responsabilidad es una obligación que se adquiere frente a otra persona por un actuar o un no actuar y que esta obligación se traduce en la reparación de los daños que se llegaron a ocasionar.

Rojina Villegas, con relación a la responsabilidad civil dijo lo siguiente: "la existencia de un daño es una condición sine qua non de la responsabilidad civil, pues es evidente que para que exista obligación de reparar es necesario que se cause daño"<sup>1</sup>.

Por otra parte José Maria Fábregas del Pilar, da su concepto de responsabilidad al decir: "La responsabilidad consiste en la indeclinable capacidad de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos u omisiones en cuanto pueden dañar o perjudicar los derechos o los intereses de aquellas otras a quienes afecte su conducta. No puede haber responsabilidad sin imputabilidad, es decir sin la existencia de un nexo entre la conducta libre del agente y sus consecuencias"<sup>2</sup>.

El Estado como una persona jurídica es imputable y tiene una responsabilidad frente al particular, en caso de causarle un daño, es decir que puede llegar a tener la obligación de resarcir daños y perjuicios como cualquier otra persona.

Santos Briz enumera los elementos de la responsabilidad de la siguiente manera:

1. La acción u omisión infractora del contrato o productora del acto ilícito
2. La antijuricidad de la misma y causas que la excluyen
3. La culpa del agente
4. La producción del daño
5. La relación causal entre la acción u omisión del daño

La responsabilidad tiene cuatro acepciones:

---

<sup>1</sup>Rojina Villegas. Compendio de Derecho Civil. Teoría General de las Obligaciones. Porrúa 1997. p.296.

<sup>2</sup> Citado por Alvaro Castro Estrada. Responsabilidad Patrimonial del Estado. p.43.

1. Responsabilidad como obligaciones o funciones derivadas de un cierto cargo, relación, papel, etc.
2. Responsabilidad en el sentido de factor causal
3. Responsabilidad como capacidad y como estado mental, y
4. Responsabilidad como punible o moralmente reprochable

La consecuencia de la responsabilidad es la reparación de los daños que sufra injustamente una persona.

La reparación, tiene como objeto volver las cosas a su estado anterior al daño producido, y solo de ser esto imposible –o a elección de la persona dañada- se recurre a la indemnización.

### **1.) RESPONSABILIDAD DIRECTA E INDIRECTA**

El Régimen de Responsabilidad Indirecta significa que el Estado en primera instancia no es el responsable del daño causado si no el servidor público, el cual con su actividad causa un daño directamente al particular, por ello sobre quien recae la obligación de resarcir los daños es en el servidor público, el particular afectado va a seguir un procedimiento contra el funcionario, en caso de ser este insolvente o no pueda pagar toda la indemnización entonces el Estado va a tomar la obligación de forma subsidiaria.

La Responsabilidad Directa significa que el Estado responde al reclamo de indemnización que le formulan los particulares cuando su actividad les cause algún daño en su patrimonio teniendo el Estado el derecho de repetir.

Es decir que la responsabilidad es siempre del Estado, es él el que va a tener que responder de los daños no importando que el daño haya sido causado por el servidor público. Directamente se demanda al Estado para que este responda de las indemnizaciones.

## **2.) RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA**

La Responsabilidad puede ser también objetiva o subjetiva.

La Responsabilidad Subjetiva significa que para que el daño pueda ser reparado se requiere que se compruebe la conducta culposa o dolosa del servidor público.

En la Responsabilidad Objetiva no se tiene que comprobar la conducta lícita o ilícita, regular o irregular, jurídica o antijurídica del servidor público lo importante es que se causa un daño por parte del Estado y que este debe de indemnizarlo.

A. Castro Estrada al respecto comenta "Un régimen de responsabilidad objetiva significa que independientemente de que la conducta del servidor público que ocasione la lesión haya sido lícita o ilícita, regular o irregular legítima o ilegítima, la lesión causada debe indemnizarse en tanto que tal acción –u omisión- conculca un derecho a la integridad patrimonial que se contempla previamente como garantía, y que ahora se ha elevado a un nivel constitucional. Lo anterior significa que la lesión resentida por el particular constituye un "perjuicio antijurídico".

## **3.) RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y EXTRA CONTRACTUAL**

La responsabilidad también puede ser contractual y extracontractual.

La responsabilidad contractual es la que nace de un acuerdo de voluntades entre dos partes. Es decir que la responsabilidad que surge tiene como premisa la existencia de una obligación previamente contraída. Significa un sometimiento a las consecuencias jurídicas frente a un daño. Tiene su origen en la violación a un vínculo preexistente, que exige en caso de no cumplirse la obligación la reparación, la indemnización por el daño y los perjuicios causados ocasionados por el incumplimiento.

Ahora bien, la extracontractual por el contrario no supone la preexistencia de una obligación, ni la existencia de un vínculo jurídico entre dos personas, sino surge en el momento de realizarse un hecho ilícito que afecta a otra persona.

Existe entonces cuando una persona causa por si misma, o por otra persona de la que responde o por causa de una cosa de su propiedad, un daño a otra persona con quien no se encuentra obligada de modo alguno.

Es decir que en la Responsabilidad Contractual ya se tiene una obligación por consentimiento establecido en un contrato, las partes tienen voluntad de adquirir obligaciones, sin embargo en la responsabilidad extracontractual no se adquiere la obligación por voluntad propia, sin embargo si se queda obligado por razón de afectar la esfera jurídica de otra persona, aun sin la voluntad de ninguna de las partes. La responsabilidad se deriva de un hecho causado y no de un contrato.

## **B.) PATRIMONIO**

### **1.) EL PATRIMONIO**

La palabra patrimonio deriva del término latín "patrimonium" que significa bienes que se heredan de los ascendientes, o los bienes propios que se adquieren por cualquier título. También se identifica la palabra patrimonio con riqueza.

El patrimonio, como coinciden casi todos los tratadistas en sus definiciones, es el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que tiene una persona y que todo este conjunto es susceptible de una valoración económica.

El patrimonio es todo aquello con lo que cuenta una persona que se puede traducir en dinero, todos los bienes presentes. Toda persona moral o física cuenta con un patrimonio propio.

El patrimonio comprende todos los bienes de una persona pecuniarios y no pecuniarios.

Existen varias teorías que tratan de explicar el patrimonio ya que para poder entender mejor y estudiar mejor el patrimonio como en cualquier rama del derecho y en cualquier ciencia se han tenido que formar categorías para poder entender mejor lo que es el patrimonio y obtener así resultados jurídicos que de otra manera no podrían entenderse.

Con base en estas ideas tenemos que existen las siguientes teorías:

### **TEORIA CLÁSICA DEL PATRIMONIO**

Esta es la primera teoría del patrimonio que se elabora en forma científica y es expuesta por Aubry y Rau.

En esta tesis se concibe al patrimonio como "el conjunto de derecho y obligaciones de una persona, apreciables en dinero, considerados formando una universalidad de derecho"<sup>3</sup>.

El patrimonio constituye en esta teoría una entidad abstracta, que es diferente a los bienes y obligaciones que lo integran, que puede constantemente modificarse sin que afecte la existencia del patrimonio puesto que inclusive pueden los elementos que lo integran desaparecer, sin que el patrimonio desaparezca.

Para entender mejor esta teoría los autores la ejemplificaron mediante una bolsa llena de cosas, las cosas pueden hacer que la bolsa este llena, medio vacía o vacía, sin embargo la bolsa no va a desaparecer, aunque se encuentre vacía sigue siendo bolsa.

Esta teoría según sus propios autores tiene como elementos los siguientes:

a.) Solo las personas pueden tener patrimonio. Este supuesto hace exclusivo de las personas el patrimonio ya que son las únicas capaces de poseer bienes tener derechos y contraer obligaciones.

b.) La persona necesariamente debe tener un patrimonio. Según la explicación que dan los autores de su teoría es posible tener un patrimonio aunque no se tengan derechos ni bienes. La persona siempre se encuentra dotada de un patrimonio.

---

<sup>3</sup> Ernesto Gutiérrez y González. El Patrimonio. p.31.

c.) La persona solo puede tener un patrimonio. No existe la posibilidad de que una persona pueda contar con más de un patrimonio, ya que este es una emanación de la persona, todos los bienes y obligaciones forman una masa única. Pero en este supuesto se encuentra una excepción que los mismos autores plantean, y es la posibilidad de que una persona cuente con dos patrimonios en el caso de que esta herede y lo reciba a beneficio de inventario. Esto quiere decir que el heredero no responde con su propio patrimonio de las deudas del autor de la herencia, sino que las deudas del que falleció se pagan solo con los bienes que hubiere dejado. A través del beneficio de inventario, no cabe la posibilidad de que se confunda el patrimonio que se hereda del patrimonio propio del heredero.

d.) El patrimonio es inseparable de la persona. No es posible que una persona pueda separarse de su patrimonio ni enajenarlo. Mientras una persona este viva existe su patrimonio. Puede enajenar parte o todos los elementos de su patrimonio pero no quedarse sin él.

Esta teoría cuenta con una serie de críticas empezando por la que afirma que al decir que una persona necesariamente tiene un patrimonio, esta confundiendo al patrimonio con la capacidad –la aptitud jurídica para ser sujeto de derechos y obligaciones y de ejercitarlos-.

De acuerdo al ejemplo que nos da el autor de la bolsa vacía, se entiende que la bolsa vacía no es el patrimonio sino la capacidad. Una persona tiene la capacidad de adquirir bienes pero esta capacidad no conforma su patrimonio.

## **TEORIA DEL PATRIMONIO AFECTACIÓN**

Esta teoría surge como reacción a los errores de la teoría clásica del patrimonio. En esta teoría se dice que la fuerza que debe unir a los elementos del patrimonio no es la personalidad si no que es "la afectación de un conjunto de bienes a la

realización de un fin específico y determinado". Es según Planiol y Ripert: "una universalidad que descansa sobre la común destinación de los elementos que la componen, o, con más exactitud, un conjunto de bienes y deudas inseparablemente ligados, por estar afectos a un fin económico, mientras no se practique la liquidación, de la que resulte su valor activo neto".

Al respecto Rojina Villegas dice: "El patrimonio adquiere autonomía no en relación con la persona, sino en función de un vínculo jurídico-económico, que el derecho reconoce para afectar el conjunto de bienes a la consecución de ese fin"<sup>4</sup>.

## **EL PATRIMONIO MORAL**

Las anteriores teorías aunque con sus choques y diferencias coinciden en la idea de que el patrimonio gira en torno a un elemento básico que es lo económico o lo pecuniario.

Pero según la opinión de Gutiérrez y González también existe un patrimonio que no es pecuniario y es el patrimonio moral, consignando la siguiente definición de patrimonio: "Patrimonio es el conjunto de bienes, pecuniarios y morales, obligaciones y derechos de una persona, que constituyen una universalidad de derecho"

El patrimonio moral es un derecho de la personalidad.

Una vez que se reconoció la existencia del patrimonio moral o parte moral del patrimonio de las personas surgió el problema de saber si esos derechos creados para las personas físicas o humanas eran también aplicables a las personas no humanas, es decir, las personas morales.

---

<sup>4</sup> Ernesto Gutiérrez y Gonzáles. El Patrimonio. p.40.

Ya antes, se había planteado el problema de que si las personas morales podían gozar de las garantías individuales que otorga la Constitución. Llegándose a la conclusión de que es persona tanto una física como una moral y por tanto ambas gozaban de las garantías individuales, aunque algunas garantías por su naturaleza sólo pueden ser un derecho de las personas físicas.

Tenemos por ejemplo, lo referente a la educación, a impartir la educación primaria, obviamente solo una persona física puede gozar de la educación primaria.

Al igual que la garantía de tránsito libre por todo el territorio nacional.

Si se considera que el Estado es una persona y una persona cuenta con un patrimonio moral se concluye que "El Estado goza de los mismos derechos que las personas físicas, en lo que sea compatible a su naturaleza, y de ahí precisamente que se puede sostener en forma válida que puede tener un patrimonio moral"<sup>5</sup>.

El Estado Mexicano cuenta con un patrimonio de carácter económico y un patrimonio moral. Ese patrimonio moral lo encontramos conformado por el escudo nacional, la bandera, el himno nacional mexicano, etc. Que son elementos que no se pueden valorar económicamente y que forman parte del patrimonio del Estado.

## **2.) EL PATRIMONIO DEL ESTADO**

El patrimonio del Estado se compone de todos los bienes derechos y obligaciones en que el titular o propietario es el Estado, es decir los bienes sobre los que el Estado ejerce un derecho de propiedad. Estos bienes llamados también dominicales son de dominio público.

---

<sup>5</sup> Ernesto Gutiérrez y González. Derecho Administrativo.p.774.

Acosta Romero da la siguiente definición con respecto al patrimonio del Estado: "Es el conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto del dominio público, como del privado, cuya titularidad es del Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles de Estado) y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos"<sup>6</sup>.

El patrimonio del Estado comprende:

1. El territorio y todas sus partes integrantes
  - a.) La superficie terrestre, delimitada por las fronteras, y dentro de las cuales se encuentran los bosques, los minerales, la fauna y las aguas interiores;
  - b.) El subsuelo y todos los minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas y elementos radioactivos;
  - c.) La plataforma continental, que es la prolongación por debajo de las aguas marítimas;
  - d.) Las islas incluyendo arrecifes y cayos;
  - e.) El mar territorial;
  - f.) El mar patrimonial y zona económica exclusiva. Flora y fauna marítimas;
  - g.) El subsuelo del mar territorial y del mar patrimonial;
  - h.) El espacio aéreo;
2. Todos los bienes cuya titularidad directa o indirecta sea del Estado;
3. Los ingresos del Estado por vía de Derecho Público y de Derecho Privado;
4. El conjunto de Derechos de los que el Estado es titular, y

El patrimonio de Estado es un conjunto de bienes, recursos y demás derechos sobre las cosas que forman el dominio público que se pueden valorar pecuniariamente afectados a fines públicos y que forman en conjunto una totalidad de la cual el titular es el propio estado.

---

<sup>6</sup> Miguel Acosta Romero. Segundo Curso de Derecho Administrativo. p.159.

Es decir el Estado tiene como función principal la satisfacción de las necesidades de toda la colectividad, para ello destina parte de su patrimonio para poder llevar a cabo todos los servicios públicos –aquellos servicios que benefician a todos en común- y estos solo los puede utilizar para este fin. El Estado los posee pero solo para afectarlos al servicio público.

El patrimonio del Estado de acuerdo a la Ley General de Bienes Nacionales en su Artículo Tercero se compone de:

ARTÍCULO 3.- Son bienes nacionales:

- I.)** Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II.)** Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;
- III.)** Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;
- IV.)** Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;
- V.)** Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y
- VI.)** Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales<sup>7</sup>.

Los bienes con que cuenta el Estado son los bienes de dominio público, los primeros responden siempre a una causa pública sirven para satisfacer una necesidad pública.

Según la Ley General de Bienes Nacionales en su Artículo Sexto los bienes de dominio público son:

---

<sup>7</sup> Ley General de Bienes Nacionales. Artículo 3.

**ARTÍCULO 6.-** Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

**I.)** Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**II.)** Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;

**III.)** Las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y, en su caso, de los tratados y acuerdos internacionales de los que México sea parte;

**IV.)** El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;

**V.)** Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**VI.)** Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a esta Ley;

**VII.)** Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;

**VIII.)** Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;

**IX.)** Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

**X.)** Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición;

**XI.)** Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal;

**XII.)** Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;

**XIII.)** Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

**XIV.)** Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación;

**XV.)** Los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;

**XVI.)** Los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos;

**XVII.)** Los bienes muebles de la Federación al servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, así como de los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación;

**XVIII.)** Los muebles de la Federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas;

los archivos, las fono grabaciones, películas, archivos fotográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos;

**XIX.)** Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos pétreos o de naturaleza mixta procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano en términos del reglamento respectivo;

**XX.)** Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que por cualquier vía pasen a formar parte del patrimonio de la Federación, con excepción de los que estén sujetos a la regulación específica de las leyes aplicables, y

**XXI.)** Los demás bienes considerados del dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales<sup>8</sup>.

De esta clasificación que nos da la ley surge un concepto que se debe aclarar, que es el dominio público.

Pero, ¿Qué es el dominio público? Bueno el dominio público es aquel derecho que tiene el Estado para utilizar los bienes de su propiedad para la satisfacción de las necesidades colectivas, de sus cometidos y de sus fines. Es decir que los bienes del dominio público son de uso común y los destinados para que un órgano realice un servicios públicos.

El Artículo 27 constitucional establece los principios conforme a los cuales el Estado ejerce su soberanía sobre sus bienes.

El dominio público son los bienes que por razón de su naturaleza no pueden ser ni objeto de propiedad privada, ni están dentro del comercio.

Es decir la dominicalidad pública corresponde a aquellos bienes que por su naturaleza no pueden ser de propiedad privada y que se afectan al uso de todos, por medio de un acto del Estado que destine ese bien para prestar fundamentalmente servicios públicos.

---

<sup>8</sup> Ley General de Bienes Nacionales. Artículo 6.

El dominio público:

1. Pertenece a personas públicas (en México, Estado, Entidades Federativas y Municipios) y en ciertos casos a organismos públicos descentralizados que presten servicios públicos.
2. Su régimen es estrictamente de derecho público;

Implica que son inalienables, que esos bienes no pueden ser poseídos permanentemente ni a título de dueño por los particulares, que no son susceptibles de ser adquiridos por prescripción por parte de los particulares y que no son embargables bajo ningún criterio.

## **C.) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**

El Estado cuenta con una serie de prerrogativas o privilegios para poder llevar a cabo todas las actividades que le están encomendadas que le concede el derecho, por ejemplo la facultad expropiatoria, en la que por el interés general y mediante indemnización, el Estado puede hacerse de bienes de los particulares aun sin su consentimiento.

Junto a las facultades con que cuenta la Administración Pública se encuentran las garantías de los particulares. Entre las garantías con que cuentan los particulares se encuentra el de responsabilidad patrimonial del Estado.

Al respecto León Druigt dice: "ni las declaraciones de los derechos, ni en las constituciones, ni en las leyes de la época revolucionaria, se encuentra ningún texto que haga alusión alguna a una responsabilidad general del Estado. Sin embargo, se afirma por todas partes que el individuo tiene contra el Estado derecho a la seguridad, es decir, a que se tomen en su favor las garantías contra la arbitrariedad. Pero estas garantías se ven en la separación de los poderes, en la repartición de las funciones, en la responsabilidad de los funcionarios. Nadie sueña que puedan encontrarse, que se encuentren ante todo y esencialmente en una responsabilidad del Estado. Hoy, por el contrario, no vemos mejor salvaguardia de esta seguridad del individuo que una responsabilidad del Estado muy amplia y muy fuertemente sancionadora"<sup>9</sup>

El tema de la responsabilidad patrimonial del Estado es muy importante para la esfera jurídica de todos los gobernados ya que es una forma de garantizar que el Estado va a responder de cualquier daño que cause en su actuar y que el particular no tiene el derecho de soportar.

---

<sup>9</sup> Citado por Álvaro Castro Estrada. Responsabilidad Patrimonial del Estado.p.131.

Es también una forma de identificar un Estado de derecho ya que para que exista este, si bien todos los particulares deben someterse a la ley, el Estado debe de someterse el mismo a la norma, es una forma de auto limitarse y de darle seguridad jurídica al gobernado.

En el Estado de Derecho se entiende que el Estado crea el Derecho y que aquél por auto limitación, se somete a este a través de las normas jurídicas que el mismo hace.

Si el Estado tiene como finalidad lograr el bien común, este no podría alcanzarse si el Estado no accede a reparar daños y perjuicios que toda actividad administrativa ocasiona en mayor o menor medida. No podría llamarse Estado de Derecho a aquel Estado que no admite sus responsabilidades jurídicas provenientes de la relación que mantiene con sus gobernados.

El Estado ya no es aquel Estado que podía llevar a cabo cualquier acción que afectara a los gobernados y estos debían soportarlo, por que no había mecanismos para hacer responder al Estado y por que esta idea de que el Estado tuviera obligaciones por su actuar era simplemente inexistente. Ahora si se puede exigir al Estado una indemnización por una actividad que este realiza, significa que el Estado no es intocable que obedece a la norma, que crea las normas y al igual que todos se somete a ellas.

La responsabilidad Patrimonial del Estado también tiene un enfoque en el sentido de que se trata con ello de perfeccionar el servicio público, esto es por que el Estado obviamente no quiere pagar indemnizaciones que le provocan una baja en su patrimonio por ello trata de mejorar su servicio publico y no tener que responder ante los particulares.

Mediante un sistema de Responsabilidad patrimonial la Administración vigilará con más cuidado su actuación, por que además de que los daños que se produzcan van a recaer en su presupuesto<sup>10</sup>, los agentes que incurrieran en falta tendrían que enfrentar el procedimiento que se va a seguir contra ellos.

Asimismo la idea de que el Estado tenga el derecho de repetir contra sus servidores públicos tiene la misma intención de mejorar la función que desempeñan estos y que se va a ver reflejado en el mejor servicio del Estado.

La seguridad proviene del hecho de que si el Estado causa un daño en su actuar, el particular ya no queda indefenso ante el daño, sino que en un Estado con un régimen de responsabilidad patrimonial del estado, puede exigir al Estado que responda por este daño y que además lo haga mediante una indemnización al particular.

Esta institución beneficia la confianza que los gobernados pueden tener en las autoridades.

Su carácter indispensable lo encontramos en la actividad que realiza el Estado constantemente y que abarca cada día más áreas. El Estado actúa de manera constante, es de suponerse que al desarrollar su actuar cotidiano pueda causar algún daño en los intereses de la comunidad. Cada día incrementa el daño que causa el Estado a los particulares por ello se hacia necesaria la regulación en México de la Responsabilidad Patrimonial, ya que además la vía civil se mostraba lenta y con pocas posibilidades de que el particular pudiera hacerle al Estado efectiva esta responsabilidad.

Hacer responsable al Estado por su actuar garantiza el derecho.

---

<sup>10</sup> Realmente, en última instancia quien lo paga es la sociedad en general por la vía de los impuestos.

La responsabilidad patrimonial del Estado no es solo un sistema para cubrir los daños causados por los actos ilícitos de la Administración Pública. Es una institución de responsabilidad objetiva, ya que “descansa en el patrimonio de la persona lesionada y no más ya en la conducta del sujeto responsable por culpa o actuación ilícita aún cuando las comprenda”<sup>11</sup>.

La responsabilidad constituye un principio de orden de la propia administración que contribuye a su organización y desempeño, además de ser un elemento que inhibe la conducta indebida, ya que tiene riesgos patrimoniales.

Se ha dicho en contra de la responsabilidad patrimonial del Estado que este pesar patrimonial que recae sobre el estado puede crear una paralización en la Administración Pública ya que los agentes pueden caer en temor al actuar, por que el Estado al tener el derecho de repetir contra sus servidores públicos, al comprobarse su responsabilidad les va a seguir un procedimiento y seguramente destituir. Sin embargo los daños que causa la Administración a los particulares pueden provenir tanto del funcionamiento ilegal o anormal de la Administración como de su funcionamiento legal y normal, por lo tanto no se origina el supuesto de repetición contra los servidores públicos.

La facultad de repetición contra los servidores públicos es potestativa del Estado, no en todos los casos va a ejercerla, sino que esta facultad será aplicada de acuerdo a las características especiales de cada caso.

Además de que existen daños impersonales o anónimos que con frecuencia hacen que sea difícil identificar a los servidores públicos implicados.

De cualquier forma este temor de actuar no justifica una irresponsabilidad del Estado.

---

<sup>11</sup> Álvaro Castro Estrada. Responsabilidad Patrimonial del Estado. Editorial Porrúa. p.327

En conclusión la Responsabilidad Patrimonial del Estado es la obligación que recae sobre el Estado, por causar en el desempeño de sus actividades, un perjuicio en el patrimonio de un particular.

## **1.) CAUSAS DE IMPUTACIÓN AL ESTADO**

El problema de la imputación al Estado proviene de que no basta con la presencia de un daño y que éste cause una lesión patrimonial para que exista una responsabilidad sino que se necesita que de algún modo se le pueda imputar al estado.

La imputación de un daño antijurídico al Estado exige los siguientes tres requisitos:

- 1.) La acción u omisión de su actividad o función administrativa expresada en forma de actos o hechos administrativos
- 2.) La relación del Estado y sus agentes en virtud de la cuál quedan ligados sus agentes a la organización prestadora de los servicios o actividades
- 3.) La titularidad del Estado respecto de la actividad administrativa o servicio público que preste a través de sus agentes.

Por lo que respecta al primer requisito se comprende que la actividad administrativa incluye todos los actos o hechos administrativos que realice.

La diferencia entre hechos o actos administrativos depende de la forma como se exteriorice la voluntad administrativa. Los hechos administrativos se refieren a una actuación de carácter material u operación física que desarrollan los órganos de la Administración en ejercicio de sus atribuciones. En cambio los actos administrativos son aquellos que el Estado realiza bajo un orden jurídico creador de situaciones jurídicas individuales y que tienen cierta formalidad.

En cuanto al segundo requisito, la relación del Estado con sus agentes, se entiende que todos los hechos o actos que realizan los servidores públicos fuera de sus

funciones y que causen un daño no pueden ser atribuibles al Estado, sino que debe llevarse directamente un procedimiento contra el servidor público.

Por lo que respecta al tercer elemento concierne a la titularidad de los servicios públicos<sup>12</sup>. La titularidad que ostenta la Administración Pública del servicio público permite que no sea necesaria la identificación de los agentes presuntamente responsables del daño reclamado por el particular.

---

<sup>12</sup> Servicio Público no en sentido estricto sino como la actividad que realiza cotidianamente la Administración Pública.

## **2.) SUJETOS, OBJETO Y REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD**

### **SUJETOS.**

La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, como toda relación jurídica supone la existencia de dos sujetos. Uno, denominado activo que tiene el derecho de exigir una prestación, y otro, denominado pasivo que tiene la obligación de realizar la prestación respectiva.

El sujeto pasivo de la relación en la Responsabilidad Patrimonial, se trata del Estado; en el sentido de que la solicitud de indemnización debe formularse contra la entidad administrativa de que forme parte el servidor público causante del daño o simplemente contra la entidad administrativa que forma parte del Estado.

Se trata de imputar la acción u omisión que causa la lesión patrimonial de la Administración, sujeto pasivo.

El sujeto activo, es el particular afectado en su patrimonio por la actuación de la Administración, sin que éste tenga la obligación de soportar el daño.

### **OBJETO.**

“El objeto del derecho es la prestación, la conducta exigible por el acreedor al deudor” de acuerdo a la teoría de las obligaciones, afirma Jesús González Pérez<sup>13</sup>. “La reparación de los daños producidos constituye el objeto de las obligaciones”.

---

<sup>13</sup> Jesús González Pérez. Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas. Editorial Civitas. p.191.

En el caso de la Responsabilidad del Estado, la reparación consistirá en dejar indemne al sujeto activo de la relación, es decir aquel o aquellos que hayan resentido en sus bienes o derechos los daños derivados de la actividad administrativa, compensándolos de manera económica de forma que se restaure la integridad del patrimonio afectado.

La doctrina reconoce que la reparación debida es la que debe ser integral a fin de reestablecer la igualdad que supone soportar equitativamente las cargas públicas, si bien nunca debe ser motivo de enriquecimiento injusto.

Entonces el objeto de la Responsabilidad Patrimonial es reestablecer el patrimonio afectado por la actividad de la Administración.

## **REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD**

La doctrina marca como requisitos para que exista responsabilidad por parte del Estado los siguientes:

**1).** Que sea un daño.

El Código Civil en sus artículos 2108 define al daño como "la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación". Y el 2109 define al perjuicio como "la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación".

Las características del daño resarcible son que es efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. La individualización con respecto a una persona o un grupo de personas es un aspecto especial del daño. La individualización del daño se refiere a su

relación de afectación a una persona o grupo de personas, más no al daño que afecta a la generalidad de las personas.

Debe tratarse, para que se haga efectivo, de un daño real y cierto; no simplemente posible o contingente; actual no eventual, aunque también futuro siempre que con certeza se sepa que si va a ocurrir el daño, además de ser concreto, como dice García de Enterría "residenciable directamente en el patrimonio del reclamante. La idea de que la efectividad del daño debe referirse a "que se haya causado", éste en la realidad o que necesariamente deba causarse, se encuentra en el Artículo 2110 del Código Civil Federal.

Igualmente el daño debe afectar cierta entidad, con esto se quiere decir que tenga una trascendencia patrimonial apreciable ya que el daño que se cause debe de exceder de las cargas comunes que se tienen en la vida cotidiana, sin que sea solo una simple molestia, debe de recaer como perjuicio en el patrimonio del afectado. Los tipos de daño que pueden producirse son de tipo material, personal y moral.

En el daño material los daños que pueden ser objeto de reparación no tienen ninguna excepción, es decir que todo daño que se sufra ya sea material, personal o moral que pueda ser valorado económicamente debe ser indemnizado.

En lo que se refiere a la valuación pecuniaria de los bienes materiales no tiene grandes conflictos, lo único que debe tenerse en cuenta en la valuación es si ésta se va a llevar a cabo conforme al valor comercial o debe obedecer u otro tipo de valor.

Todos los daños personales que sufra un individuo deben ser indemnizados ya sean que deriven de la muerte de una persona o que sean consecuencias corporales de una lesión y son susceptibles de ser evaluados económicamente con el fin de que pueda llevarse a cabo una indemnización.

El daño moral también forma parte de la reparación debida ya que su "producción desencadena además efectos lesivos sobre el patrimonio de la víctima".

Lo cierto en cuanto al daño moral es que conlleva una gran dificultad para cuantificarlo económicamente para determinar la indemnización.

Respecto a lo que se llama daño moral Salvador Ochoa Olvera expresa que:

"Cuando existe una lesión sobre bienes de naturaleza extramatrimonial o inmaterial, al daño causado se le llama moral; es decir, cuando los derechos de la personalidad son conculcados, estamos ante un agravio moral. Cuando el campo de protección del Derecho se proyecta sobre bienes que no pueden ser tasables en dinero, como son el honor, sentimientos, afectos, creencias, etc., el daño causado a éstos se denomina moral".

El Artículo 1916 del Código Civil Federal da la definición de daño moral al preceptuar lo siguiente:

"Artículo 1916.- Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí mismos tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas<sup>14</sup>.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que ya se haya causado daño material, tanto en

---

<sup>14</sup> Código Civil Federal. Artículo 1916.

responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme el artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927<sup>15</sup> y 1928, todos ellos del presente código.

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

El monto de la indemnización lo determinara el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del acto.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia con la misma relevancia que hubiera tenido la difusión original”.

Es decir que el artículo deja al libre arbitrio del juez los montos indemnizatorios, pero fija ciertos criterios que está obligado a tomar en cuenta.

**2).** Que sea imputable a la Administración Pública por ser efecto de su actividad administrativa;

---

<sup>15</sup> El Artículo 1927 del Código Civil ha sido derogado por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Las causas por las cuales se puede imputar al Estado fueron ya explicadas en las "causas de imputación al Estado".

### **3).** El nexo causal entre uno y otro.

Según Castro Estrada "en la debida apreciación técnica de este requisito descansa la verdadera eficacia de la concepción de la responsabilidad objetiva del Estado"<sup>16</sup>. . La lesión antijurídica y resarcible debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Las palabras al respecto, de Leguina Villegas son: "el elemento determinante para precisar los límites de la imputación a un ente público del hecho lesivo realizado por un funcionario viene dado simplemente por el nexo externo existente, desde la perspectiva del sujeto, entre el daño producido y la actividad de un ente público"<sup>17</sup>.

De su correcta formulación es de donde se va a tener la garantía de que el Estado no va a ser condenado injustificadamente a la reparación integral de los daños ante cualquier reclamación que se presente, causando esto un trastorno en el presupuesto del Estado.

Al hablar de nexo causal es necesario abordar el tema de la causalidad.

Diferentes teorías se enfocan a la explicación de la causalidad: la teoría de la equivalencia de las condiciones, presupone que cualquier hecho o condición deben ser considerados como causa, en tanto que todos ellos en una u otra forma contribuyen a la producción del resultado final. La crítica a ésta teoría dice que la aplicación estricta de la misma puede dar lugar a injusticias, ya que no todos los hechos tienen la misma relevancia en el resultado.

---

<sup>16</sup> Álvaro Castro Estrada. Responsabilidad Patrimonial del Estado. Editorial Porrúa. p.349.

<sup>17</sup> Jesús Leguina Villegas. La responsabilidad Civil de la Administración Pública. p.210.

La teoría de la causalidad adecuada consiste en distinguir la mayor o menor aptitud de los hechos para producir el daño respectivo. Juan Carlos Cassagne con relación a la causalidad menciona que ésta consiste en “indagar la causa eficiente que origina el daño, lo que responde al principio lógico de razón suficiente, conforme al cuál todo lo que es, tiene su causa en una razón... se trata de determinar si las consecuencias dañosas de ese hecho o acto derivan necesariamente de éstos u obedecen a otra causa”<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Juan Carlos Cassagne, citado por Álvaro Castro Estrada. Responsabilidad Patrimonial del Estado. p.356.

## **D.) TEORIAS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.**

Las teorías que surgen en torno a la responsabilidad del Estado para explicar esta institución son:

### **1.) PRINCIPIO DE IGUALDAD O PROPORCIONALIDAD DE LAS CARGAS.**

Este principio está formulado por Jorge Teissier quien lo explica diciendo: "Los ciudadanos no deben sufrir unos más que otros las cargas impuestas en el interés de todos, de donde resulta que los daños excepcionales, los accidentes que el poder público causa a los particulares, deben de ser indemnizados por el presupuesto que está formado por las contribuciones de toda la colectividad.

Además, las necesidades de la vida común exigen que cada uno soporte sin indemnizaciones los daños resultantes del ejercicio legal y regular del poder público, a menos que el legislador haya dispuesto lo contrario.

Cuando el Estado ejecuta un acto que perjudica a un habitante haciéndole sufrir un daño injusto, con respecto a los demás ciudadanos está obligado a indemnizar ese daño para no romper el principio de equidad, de igualdad que ampara por igual a todos los habitantes." Esta afirmación de Teissier está relacionada con la declaración de los derechos humanos de 1789 en el Artículo 13 "...unos ciudadanos no deben sufrir más que otros las cargas impuestas en interés de todos" "Las necesidades de la vida en sociedad y la existencia misma del estado imponen a todos los ciudadanos, para que gocen de su organización y de sus servicios, la obligación de soportar sin indemnización, salvo que el legislador haya decidido otra cosa todas las consecuencias perjudiciales derivadas del ejercicio legal y regular del poder público y del funcionamiento normal de los servicios de interés general". Es decir que en esta declaración se está de acuerdo con que se soporten sin

indemnización todos los daños que cause la Administración pública en su actuar regular y legal.

Sin embargo aunque ha sido muy celebre esta declaración, la Administración Pública debe pagar todos los daños que se causen, legal o ilegalmente, con la excepción de que exista una obligación de soportarlo, es decir que exista una norma que así lo establezca, en tal caso el Estado no está en la obligación de indemnizar.

Lo que se entiende en este principio es que ningún ciudadano debe de soportar más que otro las cargas que se supone debe estar repartidas por igual entre todos. Si por algún motivo, ocurre un desequilibrio en la proporcionalidad entonces los demás ciudadanos deben compensarlo y volver a recuperar el equilibrio. "Si las cargas públicas deben de ser repartidas entre todos los ciudadanos en razón de sus facultades; si ese peso no puede gravitar más gravemente sobre un ciudadano que sobre otro, el principio de igualdad de las cargas exige la reparación por el Estado del daño causado a un particular por el funcionario. Decidir otra cosa y hacer soportar el perjuicio al ciudadano, será reclamarle una prestación extraordinaria, sin proporción con sus facultades ni con la contribución impuesta a los demás ciudadanos", dice el jurista francés Rene Marcq.

## **2.) PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD POR RIESGO.**

Esta teoría expuesta por León Gruigt fue de gran influencia en aquellos que no estaban de acuerdo con las ideas civilistas que no respondían del todo a los acontecimientos lesivos que eran consecuencia de un actuar cada vez más amplio de la administración pública.

El autor expresa que la administración pública puede ser responsable, aun sin culpa alguna del servicio público. Los tribunales se apoyan en las faltas del servicio

para condenar a la Administración, ya por violaciones a la ley, ya por negligencia o por imprudencia de un agente. Sin embargo, en muchas ocasiones no aparece la culpa en el daño y los tribunales reconocen la responsabilidad del Estado. “Y así resulta como una especie de seguro del particular contra el daño que pueda causarle el funcionamiento normal de los servicios públicos, o sea contra lo que se ha llamado muy justamente el riesgo administrativo”.

La posibilidad de que existan faltas en el servicio constituye un riesgo para la administración, y cuando las faltas quedan demostradas el Estado debe soportar las consecuencias ya que la responsabilidad que tiene es una responsabilidad por riesgo, aunque en algunas ocasiones no existe falta alguna del servidor y aun así se causa un daño, como en el caso fortuito. “La responsabilidad de la Administración existe por el hecho de haber ocasionado el funcionamiento del servicio público en perjuicio particular a un individuo o grupo”. Es decir que cuando en la ejecución de algún servicio se causa un daño o perjuicio a un particular, la colectividad debe soportar pagar el daño.

La responsabilidad que tiene el Estado es por un riesgo que tiene en su actuar cotidiano. “La responsabilidad –dice el mismo autor- del Estado se reconoce de una manera general; pero en modo alguno se trata de la responsabilidad de una persona por culpa; es el seguro sobre el patrimonio colectivo de los riesgos que para los particulares entraña el funcionamiento, aunque sea normal, de los servicios públicos. En fin, cuando el agente ha actuado fuera de servicio, incurre en una responsabilidad personal”.

### **3.) PRINCIPIO DE LA EQUIDAD Y ENRIQUECIMIENTO ILEGITIMO.**

El exponente de esta teoría es Otto Mayer un jurista alemán en una obra llamada “Derecho Administrativo” en 1895 y hace las siguientes consideraciones sobre el fundamento de la indemnización por los daños causados por la administración

pública: "Se trata de indemnizar al individuo por un daño pecuniario que se le ha ocasionado".

Esto no se basa en las reglas de derecho civil referentes a la responsabilidad por hechos ilícitos; puede haber hechos ilícitos de parte de los agentes y de los representantes del Estado, pero no es esencial para que la indemnización tenga lugar; esta corresponde sin que haya que tener en cuenta aquello y hasta por actos completamente legítimos; la responsabilidad es siempre la misma"<sup>19</sup>.

"Tampoco podrían invocarse como base jurídica, los principios del derecho civil referentes a la restitución de lo indebido, el enriquecimiento sin causa; en los hechos que dan lugar a esta indemnización, puede haber algo que se parezca a un enriquecimiento del Estado a costa del súbdito, pero esto no es lo esencial; la indemnización corresponderá aun cuando el Estado no haya obtenido ventaja económica".

Para Otto Mayer entre la institución del derecho civil-enriquecimiento sin causa- y la indemnización debida por la administración, una afinidad: "El punto común es el gran principio fundamental del cuál emanan ambas, a saber, la idea de equidad". El autor explica los alcances que tiene su teoría que tienen puntos de relación con la teoría antes mencionada de la igualdad de las cargas: "En la relación entre el Estado y el súbdito, se trata no de perdidas y de ganancias recíprocas, sino del efecto que surte la actividad del Estado sobre los individuos. Esto ocurre sin que los individuos sufran algunos perjuicios, pero ellos entren en las condiciones de existencia del Estado al cuál los individuos pertenecen; por lo tanto, nada se puede cambiar. Pero a partir del momento en que esos perjuicios afectan a un individuo de manera desigual y desproporcionada, empieza a actuar la equidad y cuando el perjuicio se traduce en un daño material correspondiente al pasaje de valores que

---

<sup>19</sup> Otto Mayer. Citado por Álvaro Castro Estrada. Responsabilidad Patrimonial del Estado. p.293.

se halla en la repetición de lo indebido, habrá lo que se llama el sacrificio especial, que corresponde al enriquecimiento sin causa que debe indemnizarse.

La compensación se hace aquí por medio de una indemnización pagada por la caja común, lo que significa la generalización del sacrificio especial, correspondiente a la restitución de valores que han pasado en pugna con la equidad”.

Los críticos a esta teoría se pronuncian no en contra del contenido de ésta sino de la idea en la que se funda –la equidad- diciendo: “carecería de la precisión necesaria si únicamente se le diese la base de un principio tan general y susceptible de múltiples interpretaciones como el de la equidad.

Por eso se ha intentado encontrar un criterio más preciso y de más adecuado manejo que permita comprender y delimitar la indemnización del derecho público “en el particular sacrificio que sirve de base a la pretensión de indemnización”<sup>20</sup>. En el mismo sentido se pronuncia Rafael Bielsa: “En efecto, fundamentándose en la equidad se puede conceder indemnización por todo daño material; pero se puede también, por el mismo principio, negarse toda indemnización o ayuda”.

#### **4.) PRINCIPIO DE LA ESTRICTA JUSTICIA, BIEN COMUN, SOLIDARIDAD SOCIAL Y ESTADO DE DERECHO.**

“La responsabilidad del Estado surge por el hecho mismo de las personas o de las cosas que tienen a su servicio. No es menester recurrir a la teoría de la falta para encontrar el fundamento jurídico de la responsabilidad directa del Estado, que lleva su aplicación aun a las cosas inanimadas y en los casos en que aquel ejercita un derecho, v. Gr. La ejecución de una obra pública que daña a terceros. Varios elementos surgen en apoyo del sistema. La equidad juega, entre ellos, rol primordial; también la justicia se hace presente, como es lógico, en toda índole de

---

<sup>20</sup> Rafael Bielsa. Derecho Administrativo. Editorial la Ley. p.19

relaciones generadoras de derecho. Si según hemos dicho, el Estado es o debe ser justicia, si Esta en su esencia, no puede quedar excluida cuando se trata de distribuir entre los ciudadanos esa especie de carga pública del daño, previsible o no, causado por los individuos físicos o por las cosas del servicio público”.

## **5.) PRINCIPIO DE LA GARANTIA LEGAL**

El exponente de esta teoría es el argentino Rafael Bielsa quien dice que no se puede hablar de responsabilidad cuando se refiere al Estado -por ser una noción exclusiva de derecho privado- sino de una garantía legal. “Si el Estado indemniza en daño causado por sus agentes, abstracción hecha de la culpa de ellos, en realidad contrae hacia los gobernados una obligación que es garantía. En efecto, el principio tradicional de la responsabilidad no es aplicable al Estado, al menos tan llenamente como se pretende, sin examen del fundamento tradicional de la responsabilidad, que es subjetiva”<sup>21</sup>.

Bielsa no esta de acuerdo con dejar atrás los conceptos de culpa o negligencia del derecho privado, aún tratándose del Estado y califica a la teoría del riesgo administrativo como demasiado simplista.

Según este tratadista la responsabilidad solo puede fundarse en los principios tradicionales del Derecho, es decir que para que se pueda atribuir una responsabilidad a la Administración Pública, es necesario que estén presentes dos factores: Culpa de sus agentes y un daño jurídico.

Considera también, que los daños que ocasionan los servidores de la Administración no deben quedarse sin indemnización, haciendo abstracción de la culpa de los mismos agentes, el Estado contrae una obligación frente a los gobernados que es una obligación de garantía. La administración sí esta obligada

---

<sup>21</sup> Rafael Bielsa. Derecho Administrativo. Editorial La Ley. p.5.

como consecuencia de una garantía legal más no es "responsable" por que la idea de la culpa no existe en la Administración como tal, solo la culpa corresponde a los agentes.

"En rigor, cuando el Estado se obliga a indemnizar, esa obligación no supone responsabilidad en el sentido estricto, sino garantía legal, como ya lo hemos explicado. Y esa garantía –no responsabilidad, en el concepto tradicional- presupone culpa, por que siendo solamente imputable al que puede discernir sobre las consecuencias del hecho lesivo, trasgrediendo un deber jurídico, no puede hablarse de culpa de la Administración Pública, es decir, del Estado. Pero el Estado puede obligarse a indemnizar el daño que sus agentes (funcionarios o empleados) causen injustamente, o sea ilegalmente, a los particulares. Esa obligación –que debe tener un fundamento jurídico- es garantía y no responsabilidad; Y debe ser garantía legal, por que la obligación de indemnizar solamente puede imponerse al Estado por ley. Los tribunales no pueden hacer responsable al Estado sino cuando la ley establece esa responsabilidad", según la explicación que da el autor sobre su teoría.

## **6.) POSTURA DE ALVARO CASTRO ESTRADA**

Para Castro Estrada los principios de justicia y bien común constituyen los valores fundamentales del Derecho y que la Responsabilidad patrimonial del Estado esta basada en principios generales del derecho, o sea es "consecuencia viva de la aplicación de diversos principios del Derecho, que conjugado a una pretensión de justicia, generan el deber de reparar los daños antijurídicamente causados, a fin de reestablecer la igualdad anterior al acaecimiento de los daños"<sup>22</sup>.

Castro Estrada dice que el destino de cada persona esta estrechamente vinculado con el destino de la sociedad en la que vive o forma parte y que para que a un

---

<sup>22</sup> Álvaro Castro Estrada. Responsabilidad Patrimonial del Estado Editorial Porrúa. p.300.

hombre se le dé lo que es suyo, necesita que a la sociedad se le dé también lo suyo.

Es decir, que la institución de la Responsabilidad patrimonial debe tener como fin último el de la justicia y el bien común.

## **E.) LEGISLACIÓN**

### **1.) CONSTITUCIÓN**

El derecho de los particulares a recibir indemnizaciones por daños causados por las autoridades administrativas tiene el carácter de garantía individual, aunque su regulación este en la parte orgánica de la constitución.

A partir reforma realizada 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, se ha superado la etapa de retraso que imperaba en nuestro país en materia restitutoria del Estado, al optar por el establecimiento expreso de una nueva garantía que protege la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad administrativa del Estado y establece el deber del Estado de reparar las lesiones antijurídicas que con su actividad cause en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía.

El artículo 113 constitucional prescribe en la parte conducente lo siguiente:

“...

“La responsabilidad del estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causa en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, limites y procedimientos que establezcan las leyes”<sup>23</sup>.

La incorporación del instituto de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado a nuestra Ley Suprema constituye la base para establecer la obligación del Estado de indemnizar al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio, que no tenga la obligación legal de soportar, que representa el fundamento

---

<sup>23</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 113.

expreso para que en los ordenamientos legales secundarios se desarrollen y pormenoricen los mecanismos a partir de los cuales los particulares podrán reclamar la indemnización correspondiente, respecto de aquellas lesiones patrimoniales causadas por la autoridad Federal.

Ya que fue el Estudio que realizó Álvaro Castro Estrada, el que impulsó al congreso de la Unión a llevar a cabo la reforma constitucional, es importante conocer parte de su exposición al respecto de la reforma al artículo 113 constitucional:

“Artículo 113.- Se consideró que por razones de economía constitucional, y por constituir un mandato para todas las autoridades y las legislaturas federales, estatales y del Distrito Federal -como Asamblea- la atención de las indemnizaciones procedentes y el legislar sobre la materia, era plenamente justificada la reforma constitucional para incorporar el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado en la ley fundamental, así como ubicar la reforma respectiva en la parte orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se adoptó la técnica de no enunciar como garantía individual la responsabilidad patrimonial del Estado, sin que, por ello, dejara de serlo. En el texto aprobado se hace referencia únicamente al término de daños, en la inteligencia de que una adecuada interpretación del contenido obligacional de la nueva responsabilidad del Estado exige que se entienda en su acepción más amplia, como toda afectación económica. La obligación indemnizatoria del Estado -correlativa al derecho de los particulares a solicitarla-, se restringe a los daños que sean consecuencia de su actividad administrativa, y dentro de ésta, a las que tengan el carácter de irregulares. A mi juicio, que fue el mismo que siguió el H. Senado de la República, tal irregularidad debe interpretarse como toda actividad administrativa del Estado que cause daños. Sobre este particular habré de abundar posteriormente. En todo caso, quedó registrado en el dictamen aprobado de la H. Cámara de Diputados que en el futuro deberá analizarse la conveniencia de quitar, de acuerdo con el avance doctrinal y legislativo comparado, los "candados" establecidos.

En forma expresa, el nuevo texto del segundo párrafo del artículo 113 constitucional califica la responsabilidad del Estado como de carácter objetiva y directa. Ya previamente he manifestado mi amplio acuerdo con esta calificación, en razón de que son elementos claves de la institución jurídica que se incorpora, pero también expresé mis reservas respecto a establecer dicha calificación en la Constitución, en lugar de la ley reglamentaria respectiva o, incluso, en alguna disposición transitoria en la propia Constitución, con el fin de que el legislador ordinario encontrare en ella instrucción y orientación conveniente.

Es importante destacar también que el texto que se comenta estableció expresamente que el derecho a una indemnización se determinará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. La referencia a que se desarrollen bases y procedimientos con arreglo a los cuales se solicite y, en su caso, se obtenga la indemnización respectiva, es absolutamente normal, toda vez que ello es propio de la legislación secundaria y no de la Constitución. En cambio, lo que es menos común, es que el propio constituyente permanente delegue en el legislador ordinario, la potestad de fijar límites al derecho de indemnización.

Mediante esta redacción se está reconociendo la posibilidad de evaluar la conveniencia de fijar restricciones normativas, sea a los supuestos materiales, sea a los supuestos jurídicos susceptibles de indemnización, en razón -seguramente- de la eventual pertinencia de incluir en la ley reglamentaria, una auténtica "delimitación de derechos" en esta materia. La potestad de fijación de límites, evidentemente, también puede comprender el establecimiento de "límites cuantitativos de responsabilidad", siempre y cuando, en ambos casos, se respete el contenido de la responsabilidad objetiva y directa de que habla el nuevo precepto constitucional.

A mi juicio, esta previsión constitucional es bastante saludable, en virtud de la amplitud y generosidad del principio general de la responsabilidad patrimonial que contiene el nuevo segundo párrafo del artículo 113 constitucional. Además, resulta inteligente y plausible que sea el legislador ordinario quien, en función del desarrollo aplicativo que la institución jurídica que se estudia vaya reportando en el tiempo, fije los límites que estime procedentes; máxime que su determinación y

eventual reforma, podrá hacerse bajo un procedimiento menos rígido que el previsto para una reforma constitucional. Lo anterior, sin perjuicio de la gran dificultad de que el constituyente permanente pudiera prever ab initio los límites idóneos para su mejor aplicación de acuerdo con nuestra particular realidad administrativa y socio-económica.

El nuevo párrafo del artículo 113 no establece de manera explícita la facultad del Congreso de la Unión, de las legislaturas del Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar sobre la materia objeto de la reforma constitucional. Empero, en el único artículo transitorio, segundo párrafo, establece la obligación de que así lo hagan la Federación, las entidades federativas y los municipios. Además, muy atinadamente, establece la indicación precisa de que sendos niveles de gobierno, prevean en los presupuestos respectivos, las partidas necesarias para hacer frente a la nueva responsabilidad patrimonial.

No obstante -se ha dicho antes-, hubiese sido deseable establecer igualmente dichas facultades en el nuevo texto constitucional, toda vez que las facultades para expedir leyes administrativas se hallan implícitas en el orden federal, y tomando en consideración lo establecido en el artículo 109 constitucional del propio título cuarto, en cuanto a la facultad expresa para expedir leyes de responsabilidad de los servidores públicos. Sin embargo, la dificultad se atenúa mediante la fórmula empleada de fijar en disposición transitoria la obligación de los diversos niveles de gobierno de expedir las leyes respectivas.”

## **2.) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado fue publicada en el DOF el 31 de Diciembre del 2004 y entro en vigor al día siguiente, 1 de enero del 2005.

Deroga al Artículo 33 de la Ley Federal de responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos y al Artículo 1927 del Código Civil siendo reglamentaria del Artículo 113 constitucional.

Al igual que la Reforma Constitucional del artículo 113, se basó en una propuesta y estudio del Doctor Álvaro Castro Estrada.

La Ley deja atrás la responsabilidad subjetiva e indirecta del Estado, deja en claro como ha de llevarse a cabo el procedimiento y las indemnizaciones a que sea condenado el Estado, por causar un daño al particular que no tenga el deber jurídico de soportar.

La ley sienta las bases para que aquel particular que sin obligación jurídica de soportar sufra un daño por parte del Estado, pueda tener derecho a una indemnización.

Así como establece que la responsabilidad extracontractual del Estado será objetiva y directa.

Los sujetos de la Ley son los entes públicos Federales: poder Judicial, Legislativo y Ejecutivo Federal, organismos constitucionales autónomos, las dependencias, entidades de la Administración pública federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente de carácter federal.

Los daños, según la ley deben ser reales y evaluables en dinero, desiguales a los que pudiera afectar al común de la población.

Las indemnizaciones deben pagarse de acuerdo a las características que la ley establece es decir:

- a) Deberá pagarse en moneda nacional;
- b) Podrá convenirse su pago en especie;

- c) La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo;
- d) En todo caso deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización;
- e) En caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización procederá la actualización de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.

Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño, y el monto estará de acuerdo a las disposiciones contenidas en el Código Fiscal, La Ley de Expropiación, Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables.

Las indemnizaciones serán pagadas en el orden cronológico en que fueran emitidas las sentencias.

En lo que respecta al procedimiento, este se inicia a petición de la parte interesada, la demanda deberá presentarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El daño que se cause a los particulares se acredita tomando en cuenta 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.

La responsabilidad deberá probarla el reclamante, ya que es él el que no tiene la obligación de soportarlo.

Las resoluciones del Tribunal con las que no este de acuerdo el reclamante podrán impugnarse en vía jurisdiccional ante el mismo Tribunal.

El tiempo que la Ley establece para poder presentar una reclamación es de un año y en el caso de que hubiese daños físicos o psíquicos el tiempo de prescripción será de un año.

Los particulares podrán llegar a un convenio con los entes públicos federales.

En caso de concurrencia, el monto de la indemnización se va a dividir proporcionalmente entre los entes causantes del daño.

La ley le da facultad al Estado de repetir contra sus servidores públicos cuando lo estime necesario, sustanciando un procedimiento administrativo contenido en la Ley federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos.

# **CAPÍTULO III**

## **EL PROCEDIMIENTO**

## **A.) EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración, quedan incluidos en este concepto, los de producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa, Gabino Fraga en su libro de Derecho administrativo menciona "el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan el acto administrativo". Andrés Serra Rojas en su libro de Derecho administrativo, afirma "el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenadas y metodizados en las Leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como 0antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionar su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin"

### **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y PROCESO ADMINISTRATIVO.**

Corresponde a toda actividad del Estado un procedimiento, que es él cause legal obligatorio a seguir. Cada una de las tres actividades o funciones del Estado, la legislativa, la judicial y la administrativa, siguen el procedimiento previsto en la ley para su realización.

En la doctrina, en las leyes y en la práctica judicial se habla de proceso, para significar el procedimiento que se sigue ante los tribunales para quienes desean obtener justicia en un litigio o controversia, cumpliéndose la función jurisdiccional. En definitiva, la función administrativa también se realiza a través de un

procedimiento que debe seguir la administración como garantía de legalidad de sus acciones ante sí y frente a los gobernados.

Claramente se ve la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo. El primero es el cause legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el segundo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se repute ilegal.

### **CLASIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS.**

Dos procedimientos administrativos principales se advierten en la vida legal y práctica de la administración, el de elaboración o producción del acto administrativo y el de impugnación del mismo. En las leyes y reglamentos administrativos encontramos distintas denominaciones para diversos procedimientos: por ejemplo, se habla de procedimiento de oposición, de inconformidad, de ejecución, sancionador, de contratación, etc. El Código Fiscal de la Federación vigente utiliza para su Título V, el rubro: "De los procedimientos Administrativos", para después ocuparse de varios, efectivamente, todos ellos, sin embargo, son en el fondo procedimientos que concluyen en la elaboración de un acto o resolución administrativa. El mismo procedimiento que se prevé para tramitar un recurso administrativo e impugnar un acto administrativo, termina con otro acto de la misma especie. No obstante, en las leyes, reglamentos y otros ordenamientos generales se separa y singulariza el procedimiento de impugnación de actos administrativos y el procedimiento que inicialmente formó el acto impugnado, son dos procedimientos que se estructuran en forma diferente y sobre todo el de impugnación que a veces en forma indebida se le construye como si se tratara de un proceso.

De acuerdo a lo anterior el procedimiento administrativo para el estudio del tema del presente trabajo, lo vamos a distinguir entre lo que es el procedimiento administrativo de creación del acto y el procedimiento administrativo de impugnación del acto, una distinción que va a trascender en el subsiguiente desarrollo de la investigación, ya que una cosa es el procedimiento en el cuál se va a crear el acto administrativo y otro es aquél en el que ya existe el acto administrativo y el procedimiento se desarrolla con base en la afectación que éste causa en la esfera jurídica del administrado por lo cuál va a ser impugnado mediante un recurso administrativo.

Dentro del procedimiento administrativo Acosta Romero explica que puede haber distintos tipos de procedimientos: ya sea interno y externo, previo y de ejecución, y de oficio y a petición de parte.

El interno es aquel que realiza la administración pública en su gestión administrativa y que no afectan ni interfieren en la esfera jurídica de los gobernados, por el contrario que el procedimiento externo que es aquel que si va a afectar los intereses de los particulares.

El procedimiento previo se va a componer de aquellas actividades que se realizan previas a realizar el acto administrativo y el de ejecución es aquel en el que interviene la fuerza coactiva del Estado.

De oficio es el procedimiento que llevan a cabo las autoridades en el cumplimiento de sus funciones y a petición de parte, se necesita el impulso del particular para que se lleve a cabo el acto administrativo.

Después de esta aclaración, el primer procedimiento administrativo del que vamos a hablar es el de creación del acto.

## **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CREACIÓN DEL ACTO**

El procedimiento administrativo de creación del acto es la manifestación expresa de la voluntad del Estado para actuar, produciendo con esta manifestación un acto que por ser de derivado de la Administración Pública le llamamos acto administrativo. El procedimiento administrativo de creación del acto no busca la solución de un conflicto sino la realización de cierto acto ya que dentro de éste procedimiento no se encuentra una controversia si no una manifestación unilateral de la voluntad por parte del Estado, no existe una contraposición de partes.

Así que en el procedimiento administrativo de creación del acto no se encuentran en pugna dos partes si no que es todo el conjunto de actos que va a realizar la administración pública para engendrar un acto administrativo, es decir es una serie de actos determinados que terminan con un acto administrativo o con una decisión de una autoridad administrativa.

Gabino Fraga, por su parte dice que "es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo"<sup>1</sup>.

Ahora bien, ya que la finalidad del procedimiento administrativo de creación del acto es sin duda el acto mismo, es indispensable analizar en este punto el acto administrativo, ya que no sólo de él el procedimiento administrativo de impugnación del acto sino que de también del acto administrativo va a nacer la Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuando el acto que se realice por parte del Estado lesione pecuniariamente el patrimonio de un particular que no este obligado legalmente a soportarlo.

---

<sup>1</sup> Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. p.123.

El acto administrativo es la institución más importante del Derecho Administrativo, ya que por medio de él, el Estado expresa su voluntad jurídica.

La actividad de la Administración Pública puede llevarse a cabo a través de "hechos o actos administrativos"; Los hechos administrativos son aquellos que se producen cuando la Administración lleva a cabo una actividad técnica o material que se realiza para el cumplimiento de una decisión de la propia Administración, por lo que realmente los "hechos administrativos" provienen siempre de un "acto administrativo".

El acto administrativo en las palabras del tratadista argentino Rafael Bielsa es "una decisión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones, y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas"<sup>2</sup>.

Según su definición son elementos esenciales del acto administrativo:

- I. Que exista una decisión: el acto administrativo debe ser siempre una decisión, es decir una expresión de la voluntad de la autoridad. "En el acto administrativo la voluntad de la administración pública debe manifestarse, expresa o tácitamente, con un fin o un propósito concreto". El acto administrativo tiene por objeto crear, modificar o extinguir derechos.
- II. Que sea una decisión general o especial. Si la decisión administrativa considera una pluralidad de individuos o de casos y una situación objetiva, es general, aunque como menciona el autor "puede crear situaciones subjetivas".

---

<sup>2</sup> Rafael Bielsa. Derecho administrativo. Editorial La ley. p.20

- III. Proviene de una autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones: es necesario que la autoridad de la que proviene la decisión proceda como un poder administrador, ya que de hacerlo como una "persona civil" el acto resulta ya no administrativo sino de derecho privado.
- IV. Debe ser relativo a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas, o de particulares: dice Bielsa "Es decir, que el acto nace de la actividad jurídica de la Administración Pública y se dirige a producir efectos jurídicos de la misma índole. Por eso no son actos administrativos, sino actos de administración interna, los que no trascienden de la Administración".

La validez del acto administrativo está subordinada al cumplimiento de los requisitos esenciales, de orden subjetivo o sea la competencia, y los de orden objetivo, es decir la legalidad. La forma es otro requisito de validez del acto.

El acto administrativo debe provenir entonces de una autoridad administrativa, pero es necesario además, que esta autoridad administrativa tenga competencia para realizar el acto y que lo ejecute en cumplimiento de sus propias funciones.

Esta competencia es una atribución legal concedida a un órgano o autoridad o como diría Gómez Lara "La competencia es el ámbito dentro del cuál un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones"<sup>3</sup>.

El acto administrativo además de que debe ser expedido por una autoridad administrativa competente debe cumplir con los requisitos legales. No deben mediar en él ni error, dolo o violencia.

---

<sup>3</sup> Cipriano Gómez Lara. Teoría General Del Proceso. Editorial Oxford. p.127.

Al respecto de los elementos del acto administrativo la Ley Federal de procedimiento administrativo establece que:

“Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través del servidor público, y en caso de que dicho órgano fuese colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la Ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguir fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en los que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado
- VI. Derogada
- VII. Ser expedida sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error en el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cuál emana;
- XI. Derogada.
- XII. Ser expedida sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de la emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultando el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan; y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la Ley<sup>4</sup>.

## **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE IMPUGNACIÓN DEL ACTO**

No obstante, que este punto va a ser abordado más ampliamente en el inciso denominado "recursos administrativos", cabe en este momento, hacer una mención del procedimiento de impugnación.

Una vez que el Estado ha manifestado su voluntad a través del acto administrativo, éste se exterioriza y entra en contacto con la esfera jurídica del administrado, que puede estar en desacuerdo por considerarse lesionado en sus intereses.

Entonces, a petición de parte se inicia un procedimiento que puede ser en vía jurisdiccional o contenciosa, ante una autoridad distinta, o como ya hemos dicho el procedimiento administrativo de impugnación del acto, ante la misma autoridad que emitió el acto, por medio de un recurso administrativo.

Acosta Romero menciona que "...el procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados por la ley, para la producción del acto administrativo (procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa ya sean interna o externa".

José María Villar y Romero nos dice que al procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe de observar la administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen.

---

<sup>4</sup> Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Artículo 3.

## **1.) PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

### **a.) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En el procedimiento administrativo de creación del acto, la Administración Pública es la parte de la que va a emanar el acto administrativo.

La Administración Pública es la forma en que va a desenvolverse el Estado para dar satisfacción a las necesidades de los gobernados, son todas las actividades organizadas que realiza el Estado para lograr el bien común.

Generalmente está Administración Pública son actividades que dependen del poder ejecutivo sin que sean de su exclusividad ya que tanto el poder legislativo como el judicial realizan actos que son meramente administrativos, es decir actos que son formalmente jurisdiccionales o legislativos, pero materialmente administrativo.

Entre los conceptos que encontramos de Administración Pública está el de Acosta Romero " Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del poder ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo, judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a.)Elementos personales; b.)Elementos patrimoniales; c.)Estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

"Artículo1.- La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

“La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

“Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública paraestatal”.

## **b.) LOS GOBERNADOS**

Los gobernados son parte una vez que se ha producido el acto administrativo.

Por administrado se entiende aquel particular (persona física o moral) sobre el que recae la acción de la administración pública.

En buena medida, dependiendo de la naturaleza y características de esta relación entre administración pública y administrado, se podrá calificar a su gobierno de más o menos democrático, mas o menos tirano o autoritario. De esta manera, cada régimen político va a definir una particular relación entre administrador y administrado, con un especial régimen de derechos y obligaciones de cada una de estas partes.

De esta manera, el derecho regula las relaciones entre la administración y los gobernados, estableciendo una serie de derechos y obligaciones para cada una de las partes, con el propósito de conducir la acción administrativa hacia la consecución de fines de interés común y garantizar el respeto de los derechos de los particulares.

En este sentido, afirma Gabino Fraga: “examinar la consistencia de tales derechos y garantías, es llegar a conocer si el Estado se encuentra efectivamente sometido al derecho”. Siguiendo el pensamiento del maestro Fraga, podemos señalar que la

doctrina clasifica, a su vez, a los derechos de los gobernados frente a la administración en tres grupos: a) derechos de los gobernados al funcionamiento de la administración y las prestaciones de los servicios administrativos; b) derechos de los gobernados a la legalidad de los actos de la administración, y c) derecho de los gobernados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.

El marco legal de los derechos de los gobernados está definido por el capítulo de las garantías individuales de la Constitución, que marca limitaciones al poder del estatal, en favor de la libertad individual. De este conjunto de disposiciones destacan las que consagran los artículos 14 y 16. En la primera de estas disposiciones se establece, además del principio de la irretroactividad de la ley, el de legalidad de los procedimientos judiciales que se deben seguir ante los tribunales previamente establecidos en los que se deben cumplir las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Por su parte, el artículo 16 precisa el contenido del principio de legalidad, al prescribir que nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa del procedimiento.

En estas dos disposiciones constitucionales se inspiran los derechos de los particulares frente a la administración. Sin embargo, estas disposiciones no garantizan por sí mismas el respeto de los derechos de los gobernados. Esta es la función de la justicia administrativa.

En términos generales la palabra administrado es la parte pasiva de la administración. El administrado es cualquier persona física o jurídica considerada desde su posición privada respecto a la Administración Pública o a sus agentes.

Son los destinatarios, los beneficiarios de la función administrativa.

Existe según la García de Enterría un administrado simple y un administrado cualificado "El administrado simple ostenta una posición puramente genérica de ciudadano, el administrado cualificado matiza su posición de un status especial que le singulariza de la situación genérica por virtud de un tipo de relación concreta que le liga con la Administración de una manera específica. Esta distinción es puramente funcional: Todos somos administrados simples en la mayor parte de nuestras relaciones con la Administración, todos podemos ser, en una circunstancia, administrados cualificados, aunque siempre respecto de relaciones concretas y sólo en el seno de éstas... La cualificación de la condición de administrado sobre ese fondo genérico e inespecífico, común a todos los ciudadanos, iguales ante la ley, puede venir de títulos diversos, como bien se comprende. Cabe hablar entonces de status especiales, aunque nunca presenten el carácter global propio del antiguo Derecho, status que vendrán definidos normalmente por la condición de destinatario de un "ordenamiento seccional", en la expresiva terminología italiana<sup>5</sup>.

Quizá la cualificación más destacada sea la de *interesado o parte* en un procedimiento administrativo, condición que habrá que estudiar desde la teoría del procedimiento".

En el procedimiento de creación del acto administrativo no interviene la figura del administrado, o según García de Enterría el administrado sería un administrado de forma simple, pues el acto administrativo es una manifestación unilateral del Estado y es que la figura de administrado cualificado aparece hasta que el acto administrativo recae en el administrado pudiendo afectarlo, ante lo que el administrado se convertiría en parte propiamente dicho en el procedimiento de impugnación encontrando así, a dos partes.

---

<sup>5</sup> García de Enterría. Curso de Derecho Administrativo II. Editorial Civitas. p.20.

2.)

3.)

4.) **INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

El procedimiento administrativo por el cuál va a crearse el acto administrativo se inicia cuando la autoridad realiza internamente los trámites de acuerdo a las leyes establecidas para poder manifestar su voluntad, es decir el propio acto administrativo.

Este procedimiento puede hincar de oficio o a petición de parte, es decir que inicia por medio de la Administración cuando esta se desenvuelve dentro de sus funciones para emitir un acto o de oficio cuando el particular acude ante la autoridad para que ésta emita un acto administrativo.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece:

Artículo 14.- "El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada".

El procedimiento de impugnación del acto por vía del recurso administrativo va a iniciar cuando el particular acuda ante la autoridad administrativa que emitió el acto administrativo que le ha afectado los intereses jurídicos del recurrente, en los plazos y términos que las leyes establezcan.

Es decir que para poder iniciar la impugnación del acto administrativo es necesario que este ya se haya dado; es decir que el procedimiento de impugnación supone que el acto administrativo ya ha sido emitido por una autoridad administrativa.

Acerca de la iniciación del procedimiento administrativo de impugnación del acto la Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece:

“Artículo 83.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares solo pueden celebrar con aquellos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente<sup>6</sup>.”

El plazo que tiene el afectado para interponer el recurso de revisión es de quince días que se cuentan a partir de día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.

## **5.) DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

Es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los gobernados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados.

Siempre deben estar previstos en la ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presenten y tramiten ante las autoridades administrativas si aquella no las autoriza como medios de impugnación.

---

<sup>6</sup> Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Artículo 83.

De los diversos conceptos de recurso administrativo que la doctrina registra, merece cita especial el del maestro Gabino Fraga, que dice: "un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo"<sup>7</sup>.

En la opinión de Jorge Jiménez Carrasco "El recurso administrativo es un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto de autoridad para obtener de las autoridades administrativas la Revisión, a fin de que sea revocado, anulado o modificado"<sup>8</sup>.

Puede afirmarse que el objeto de la existencia de los recursos es obtener de la autoridad la Revisión de sus actos y la finalidad de la revocación, anulación, modificación o confirmación de los mismos, mediante un análisis de la legalidad del procedimiento y del contenido"<sup>9</sup>.

Jorge García Cáceres dice en su definición que "Los recursos administrativos son los medios de impugnación con que cuentan los gobernados que resulten ilegalmente afectados en su esfera jurídica por actos de autoridades administrativas, para procurar obtener mediante un procedimiento legalmente establecido que la propia autoridad que emitió ese acto o su superior jerárquico, lo revoquen o modifiquen, reestableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional"<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. p.45.

<sup>8</sup> Los Recursos Administrativo. Tomo III. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. p.128.

<sup>9</sup> Colegio Nacional de Profesores. p.27

<sup>10</sup> Los Recursos Administrativos. Tomo II. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. p.134.

Al hablar de los recursos administrativos, estamos ya hablando de que existe un acto administrativo previo que ha afectado la esfera jurídica de un particular y que éste acude ante la autoridad administrativa que emitió el acto, en un procedimiento administrativo de impugnación.

Este procedimiento de impugnación supone entonces que existe un acto administrativo previo y que el particular ha sido afectado en sus intereses por este acto administrativo.

Al acudir el particular ante la misma autoridad administrativa lo va a hacer a través de un recurso administrativo.

Respecto a esto García de Enterría dice lo siguiente: "Producido un acto administrativo a través del procedimiento administrativo correspondiente, el ordenamiento jurídico reconoce a sus destinatarios la posibilidad de impugnarlo, bien ante la propia administración de quien el acto procede, bien ante un orden especializado de Tribunales, los integrantes de la jurisdicción contencioso-administrativa. Existe pues, en principio una duplicidad de recursos, administrativos y jurisdiccionales, una doble garantía a disposición de los administrados que se ven afectados en su persona o en su patrimonio por los actos administrativos"<sup>11</sup>.

Los recursos administrativos son aquellos por medio de los cuales se va a pedir a la autoridad administrativa que revise un acto que ha emitido y es esa propia autoridad la que revisa o un superior jerárquico, pero en ningún caso es un nuevo procedimiento sino un acto dentro del procedimiento.

Lo interpone quien ha sufrido el perjuicio por el acto jurídico administrativo. La autoridad puede ya sea después de revisara que la modifique o que la reafirme.

---

<sup>11</sup> García de Enterría. Curso de Derecho Administrativo II. p.203

En los recursos administrativos no existen dos intereses en conflicto por lo cual la autoridad administrativa no esta por encima del administrado. Simplemente por medio de ellos la autoridad administrativa va a revisar su propio acto. Por lo cual no es instancia contenciosa es un medio con que cuenta el particular ante las autoridades administrativas.

## **TIPOS DE RECURSOS**

Cada legislación solía darles una denominación distinta obedeciendo, a criterios diversos, un aspecto que orientaba con frecuencia la clasificación de los recursos, es la autoridad administrativa encargada de resolverlos. Si es la misma que dictó la resolución impugnada, se dice que es un recurso administrativo de reconsideración o reposición; si es una distinta de que la dictó la resolución y particularmente superior jerárquica, se afirma que es un recurso de revisión o jerárquico.

Por tanto, aquellos recursos que conoce y resuelve la misma autoridad autora del acto impugnado se les llama Recursos de Reconsideración.

Aquellos recursos en los que la autoridad que conoce y resuelve es una autoridad jerárquicamente superior se les denomina de Revisión.

Lo común entre ambos recursos como dice Nava Negrete es que "concluyen en revocar, modificar, anular o confirmar el acto impugnado"<sup>12</sup> ; la diferencia reside en que los efectos se emiten por distintas autoridades.

"De manera que el recurso de reconsideración es el derecho de impugnar un acto administrativo ante la misma autoridad que lo emitió quien habrá de resolver revocando, modificando, anulando o confirmando ese acto. Igual el recurso de

---

<sup>12</sup> Alfonso Nava Negrete. p. 103

Revisión solo que se resuelve por una autoridad diferente a la autora del acto reclamado. Adviértase que la interposición de ese recurso se puede hacer ante el órgano administrativo que dictó el acto, pero éste habrá de remitir el acto al órgano revisor”.

Al respecto el Magistrado Sergio Martínez Rosaslanda menciona que “La doctrina del recurso administrativo acepta, entre otras clasificaciones, la división del recurso en el de Inconformidad y en el de Revisión. Al primero, también denominado de oposición, lo caracteriza el hecho de que la autoridad encargada de resolverlo es la misma que emitió el acto recurrido. Al segundo, lo diferencia por que la autoridad encargada de resolverlo es superior jerárquico de la emisora del acto recurrido. A ello obedece también la denominación de jerárquico para este último”<sup>13</sup>.

En el artículo 86 la Ley Federal del Procedimiento Administrativo marca que el escrito de interposición del recurso de Revisión debe de presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y debe resolverse por el superior jerárquico de la autoridad, a menos que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso resuelve el mismo.

La autoridad que esta encargada de resolver el recurso puede:

- a. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- b. Confirmar el acto impugnado;
- c. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y
- d. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

---

<sup>13</sup> Los Recursos Administrativos. Tomo I. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. p. 128

El recurso, puede entonces desecharse por improcedente en los siguientes casos, de acuerdo al artículo 89:

“Artículo 89.- Se desechara por improcedente el recurso:

- I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentren pendientes de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;
- II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;
- III. Contra actos consumados de un modo irreparable;
- IV. Contra actos consentidos expresamente; y
- V. Cuando se esta tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo”.

Con respecto a la posibilidad de que un recurso de revisión pueda ser sobreseído en el artículo 90 la Ley establece:

“Artículo 90.- Será sobreseído el recurso cuando:

- I. Cuando el promovente se desista expresamente del recurso;
- II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo solo afecta su persona;
- III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;
- V. Por falta u objeto del acto respectivo; y
- VI. No se probare la existencia del acto respectivo.”

Así mismo la interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado cuando:

- a.) Lo solicite expresamente el recurrente
- b.) Sea procedente el recurso;

- c.) No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
- d.) No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen estos para el caso de no obtener resolución favorable; y
- e.) Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad debe resolver sobre la resolución que otorgue o niegue la suspensión dentro de los cinco días siguientes a la interposición, en relación con el artículo 87 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Para que exista o pueda tramitarse un recurso administrativo es necesario que el particular que esta legitimado ponga en movimiento al aparato administrativo, es decir que es a instancia de parte, ya que la autoridad por sí sola no puede tramitarlo, debe existir un acto administrativo que sea la materia del recurso y además de que exista el acto administrativo, este "debe ser definitivo y afectar los intereses jurídicos del recurrente"<sup>14</sup>.

El acto administrativo, sería definitivo si la autoridad que emitió el acto ya no puede modificarlo.

El acto administrativo afecta los derechos del recurrente, cuando se lesionan los derechos subjetivos del recurrente en forma particular.

El derecho subjetivo en palabras del Magistrado Delgadillo Gutiérrez "es pues una parte inseparable de la relación jurídica, ya que a través de él se puede exigir al obligado una determinada conducta, de dar, hacer o no hacer"<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Luis Humberto Delgadillo. Elementos de Derecho Administrativo. p.184

<sup>15</sup> Luis Humberto Delgadillo. Elementos de Derecho Administrativo. p. 127.

“El derecho subjetivo consiste en la facultad de un sujeto para exigir de otro una acción u omisión concreta, protegida directamente por el derecho objetivo. Es decir que el derecho subjetivo supone la existencia de dos elementos: una facultad de exigir y una obligación correlativa.

Como de la relación jurídica se derivan situaciones positivas de dar o de hacer, o bien negativas de no hacer, los derechos subjetivos, en consecuencia podrán ser positivos o negativos. Serán positivos cuando la protección jurídica, establecida en la norma, otorga una facultad al sujeto activo de exigir del pasivo una conducta, traducida en un dar o en un hacer, según corresponda. Por el contrario, serán negativos cuando dicha protección normativa faculte al titular del derecho a exigir de otro la abstención de determinada conducta”.

Otro elemento para que el acto pueda ser materia de recurso es que esté previsto en una ley; es decir que es necesario que la ley establezca la vía del recurso para que este pueda darse, aunque no se establezcan los pasos o bien, el procedimiento que ha de seguirse para la interposición del recurso, ya que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo se aplica de manera supletoria; lo que es necesario entonces es que la ley lo contemple como un medio de defensa del particular.

Ahora bien, en materia administrativa encontramos un sinnúmero de leyes que regulan cada área específicamente y en cada una de ellas encontramos su propio recurso administrativo.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas, exceptuándose algunas materias como las referentes a materia fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público como lo establece su artículo primero:

Artículo 1.- "Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, sin perjuicio en lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con él mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les serán aplicables el Título Tercero A.

Para efectos de ésta Ley solo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas"<sup>16</sup>.

Con respecto de la resolución del recurso la Ley marca que esta debe fundarse en el derecho y debe examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer en la interposición, dándole a la autoridad la facultad para invocar hechos notorios.

Si uno de los agravios es suficiente para que con el se desvirtúe la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto.

En beneficio del recurrente la autoridad puede corregir los errores que existan cuando el recurrente cite preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, pero sin cambiar los hechos planteados por el recurrente.

---

<sup>16</sup> Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Artículo 1.

De igual forma, la autoridad debe dejar sin efectos legales los actos administrativos, cuando la ilegalidad sea manifiesta y los agravios sean insuficientes, debiendo fundar cuidadosamente los motivos por los que considero ilegal el acto.

Si en la resolución se ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento deberá cumplirse en un plazo máximo de cuatro meses.

No se puede revocar o modificar actos administrativos que no fueron impugnados por el recurrente. La resolución deberá expresar los actos que se modifiquen, así como que si su modificación es parcial tiene que ser precisada.

El artículo 96 habla de los hechos que no obren en expedientes y que hayan de tenerse en cuenta. El artículo dice:

“Artículo96.- Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos y presente los documentos que estime convenientes.

“No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.”

#### **4.) DE LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

El procedimiento administrativo de creación del acto concluye como ya se ha mencionado con la creación del acto administrativo. Es decir cuando la autoridad emite su voluntad a través del acto administrativo, con las modalidades que la ley establece.

## **B.) EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

### **1.) EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Órgano Jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir Justicia Administrativa resolviendo en forma honesta y gratuita las controversias entre los particulares y la Administración Pública Federal de manera pronta, completa e imparcial, con el objeto de contribuir al avance del Estado de Derecho en México al salvaguardar el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz social y el desarrollo democrático.

Los mayores atributos que distinguen al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, están consignados en la ley en cuanto cualidad intrínseca de todo órgano jurisdiccional, estos son su autonomía e independencia. En el caso y dada la dificultad misma de origen, de insertar en nuestro sistema jurídico un tribunal administrativo, que formalmente no está ubicado en la estructura orgánica del poder judicial, al que compete resolver las controversias entre la administración pública y los particulares.

El procedimiento de impugnación de los actos administrativos en la esfera Federal, que es en la que incumbe la Responsabilidad Patrimonial del Estado se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través de sus tres etapas que constituyen la instrucción como son la postulatoria, probatoria y preconclusiva.

#### **POSTULATORIA**

La etapa postulatoria se integra con la demanda y la contestación, en que la primera deduce sus pretensiones y en la segunda se esgrimen las excepciones.

En el juicio contencioso administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se establece que la demanda debe indicar el nombre del demandante y su domicilio para oír y recibir notificaciones; la resolución que se impugna; la autoridad demandada; los hechos que la motivan; las pruebas que ofrezca; los conceptos de impugnación; el nombre y domicilio del tercero interesado, y lo que se pida<sup>17</sup>.

Asimismo se debe adjuntar a la demanda copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes; el documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la demandada; el documento en el que consta el acto impugnado; la constancia de notificación del acto impugnado; el cuestionario que debe desahogar el perito; el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial y las pruebas documentales que ofrezcan.<sup>18</sup>

Por su parte, en la contestación de demanda se tiene que indicar los incidentes de previos y especial pronunciamiento a que haya lugar; las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo; Se referirá a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa afirmándolos o negándolos; los argumentos que demuestren la ineficacia de los conceptos de impugnación; las pruebas que ofrezca y en el caso que se ofrezca pericial o testimonial precisar los hechos sobre los que debe versar<sup>19</sup>.

Además el demandado debe adjuntar a su contestación copia de la misma y de los documentos anexos para el demandante y el tercero; el documento que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio; el cuestionario que debe desahogar el perito; la ampliación del cuestionario

---

<sup>17</sup> Artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

<sup>18</sup> Artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

<sup>19</sup> Artículo 20 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

para el desahogo de la pericial si fue ofrecida por el demandante y las pruebas documentales que ofrezca<sup>20</sup>.

## **PROBATORIA**

En el juicio contencioso Administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la dilación probatoria se lleva conjuntamente con la presentación y contestación de la demanda, en razón de que al formularse la demanda debe indicarse cuales son las pruebas que se ofrecen en juicio, el interrogatorio de los testigos y el cuestionario conforme al cuál se debe desahogar la prueba pericial que se ofrezca.

Circunstancia que se repite en la contestación de demanda en la que se deben señalar los mismos elementos mencionados en el párrafo anterior.

En ese sentido la etapa probatoria inicia desde la presentación de la demanda y concluye en el momento que quedan desahogadas todas y cada una de las pruebas ofrecidas por las partes, esto es, cuando se ha contestado en interrogatorio propuesto para los testigos y rendido el dictamen pericial conforme al cuestionario y ampliación del mismo formulado por las partes y en su caso de haberse recibido los documentos, informes y expedientes solicitados a otras autoridades administrativas

## **PRECONCLUSIVA**

En esta etapa las partes formulan sus alegatos o conclusiones, que consisten en la articulación de razonamientos por los cuales se estiman que sus pretensiones se probaron o en su caso cuáles son las excepciones acreditadas, resultando en el juicio contencioso que dicha etapa se iniciará diez días después de que haya

---

<sup>20</sup> Artículo 21 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

concluido la sustanciación del juicio y no exista ninguna cuestión pendiente que impida su resolución gozando de un término de cinco días para hacer sus alegaciones<sup>21</sup>.

## **2.) PARTES EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Las partes en el juicio contencioso administrativo son de conformidad con el artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo los siguientes:

### **DEMANDANTE.**

Quien estima que tiene un derecho subjetivo oponible a un tercero y acude a accionar la maquinaria jurisdiccional a efecto de que se le reconozca y se le restituya en el goce del derecho que estima afectado y que afecta su esfera jurídica.

Puede tener la calidad de demandante en el juicio tanto los gobernados ya sean personas físicas o colectivas, quien por su propio derecho o a través de su representante legal o en su caso la autoridad en tratándose de un juicio de lescividad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

Lo anterior en virtud de que ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no procede la gestión de negocios y quien promueve a nombre de otra persona debe acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda, debiéndose otorgar esta en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del tribunal

---

<sup>21</sup> Artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

correspondiendo la representación de los menores de edad por quien ejerza la patria potestad.

Así como se señaló la representación de las autoridades corresponde a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica según lo disponga el ejecutivo federal en su reglamento o decreto respectivo, pudiendo la accionante autorizar por escrito a licenciados en derecho y las autoridades delegados para recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos<sup>22</sup>.

## **DEMANDADA**

La parte demandada es aquella en contra de la cual se opone la pretensión del accionante y es quien debe hacer valer las excepciones teniendo ese carácter la autoridad que dicto la resolución impugnada o en su caso el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

Ello en virtud de que la autoridad demandada no puede revocar por sí misma las resoluciones por ellas dictadas que estimen favorables al particular o en su caso gravosas para el Estado.

Así también se considera como demandada al jefe del servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas emitidas con fundamento en convenios u acuerdos en materia de coordinación<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Artículo 5 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>23</sup> Artículo 3° d4e la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

## **TERCERO EN EL JUICIO**

Es aquel organismo, dependencia, secretaría de Estado, persona física o colectiva que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, se trate de un particular o de la autoridad que solicita la nulidad de una resolución.

## **ORGANO JURISDICCIONAL**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal administrativo, que pertenece o se desenvuelve dentro del poder Ejecutivo sin que este sujeto a las autoridades que integran el propio poder Ejecutivo.

El propósito con el que se creó el Tribunal es el de mantener intacta la división de poderes, ya que los legisladores no creyeron conveniente que una autoridad judicial juzgara la actuación de la Administración Pública, si no que debía crearse un Tribunal dentro del Poder Ejecutivo que era el más apropiado para juzgar la actuación de la administración por conocer el desenvolvimiento de ella, además de que un poder no se involucraría en la actuación de otro.

Así surge el Tribunal Fiscal, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro del poder ejecutivo y como un Tribunal Autónomo, como lo establece la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal:

“Ni el presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrarás así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el ejecutivo piensa que si esa autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una justicia administrativa...”

En la actualidad el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se considera como un solo ente, que para su mejor desempeño se divide en un primer plano en una sala superior que se integra con nueve magistrados, compuesta a su vez por dos secciones, y por salas regionales repartidas a lo largo del territorio nacional con tres magistrados cada una.

### **3.) DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

#### **LA DEMANDA**

La demanda debe de presentarse directamente en la sala regional competente y de forma escrita, dentro de los cuarenta y cinco días que sigan a la fecha de notificación de la resolución que va a impugnarse, haya iniciado la vigencia del decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general que sea autoaplicativa o del que surta efecto la notificación de la resolución de la sala o sección que habiendo conocido de una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio

Las autoridades por su parte pueden presentar su demanda dentro del plazo de 5 años cuando demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, mismos que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que esta se haya emitido salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, en cuyo caso se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los 5 años del último efecto.

La demanda puede enviarse por correo certificado con acuse de recibo a través del servicio postal mexicano, cuando el domicilio del demandante este fuera de la

población donde esté la sede de la Sala correspondiente siempre y cuando el envío se efectúe en el lugar en que reside el enjuiciante.

Cabe aclarar que si el enjuiciado fallece dentro del plazo para iniciar juicio aquel se suspenderá hasta un año si no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión<sup>24</sup>.

## **LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA**

Admitida la demanda debe correrle traslado a la parte demandada, para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surte efectos la notificación del acuerdo de admisión.

Si la contestación no se produce en tiempo, la autoridad jurisdiccional tendrá como ciertos los hechos que el actor le impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por los hechos notorios resulten desvirtuados. Si los demandados fuesen varios, el término para contestar correrá individualmente.

En la contestación de la demanda no puede el demandado cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada y si no se señaló como demandada a alguna autoridad que deba ser parte en el juicio el Tribunal de oficio debe correrle traslado para que la conteste en el plazo referido con anterioridad.

## **4.) LOS INCIDENTES**

En el juicio contencioso administrativo son de previo y especial pronunciamiento los incidentes de incompetencia en razón de territorio; el de acumulación de

---

<sup>24</sup> Artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

juicios; el de nulidad de notificaciones; la recusación por causa de impedimento; la reposición de autos y la interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia<sup>25</sup>.

## **DE INCOMPETENCIA**

Antes de hablar de la incompetencia de la autoridad por razón de territorio, es necesario mencionar que es la competencia por territorio.

El maestro Cipriano Gómez Lara nos habla de la competencia por razón de territorio, al decir que "Implica una división Geográfica del trabajo determinada por circunstancia y factores de tipo geográfico, demográfico, económico y social"<sup>26</sup>.

Cuando ante una de las Salas regionales del Tribunal se promueva un juicio que otra sala deba de conocer, se declarará incompetente de plano y le comunicará a la sala que según ella deba conocer remitiéndolo los autos.

Una vez que se haya recibido el expediente por la sala requerida, debe decidir dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes si acepta o no el conocimiento del asunto.

Si la Sala requerida la acepta, comunicará su resolución a la requirente, a las partes y al presidente del Tribunal al igual que en el caso de no aceptar.

En caso de que no acepte, una vez que el presidente del Tribunal recibe los autos, lo debe someter a la consideración del pleno para que éste determine que Sala regional le corresponde conocer del juicio, pudiendo el pleno señalar a una de las dos salas o a una nueva Sala. El presidente del Tribunal va a comunicar la decisión

---

<sup>25</sup> Artículo 29 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

<sup>26</sup> Cipriano Gómez Lara. Teoría General del Proceso. Editorial Oxford. p. 130.

a la Sala considerada competente y a las partes, enviándole a la sala competente los autos.

Cuando se trate de una sala que este conociendo de un juicio el cuál le tocará conocer a otra Sala, cualquiera de las partes puede acudir ante el presidente del Tribunal, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinente con el objeto de que el asunto se someta ante el pleno del Tribunal.

## **DE ACUMULACIÓN DE AUTOS**

Se entiende por acumulación de autos: "La reunión de varios pleitos en uno solo, o de varias causas en una sola, con el objeto de que continúen y se decidan en un solo juicio"

"Más que nada se trata de una reunión de expedientes. Cabe advertir al respecto que esa unión de expedientes puede ser mediante una verdadera fusión, caso en el cuál los expedientes se convierten en uno solo; O bien, simplemente en reunir los expedientes para que éstos corran juntos, es decir, se lleven paralelamente, aunque por cuerdas separadas. En otras palabras, puede darse una verdadera fusión, cuando dos o más expedientes se juntan materialmente para formar uno solo; pero, ese supuesto no es siempre necesario, pues existe otro, el de llevar los asuntos paralelamente, o juntos, aún cuando no precisamente fusionados, sino conservando cada expediente su propio trámite, y por tanto, dictándose diversas sentencias, en los cuáles se fallan los distintos asuntos al mismo tiempo"<sup>27</sup> ..

La acumulación debe de tramitarse ante el magistrado instructor que este conociendo del juicio ante el cuál la demanda se presentó primero.

---

<sup>27</sup> Cipriano Gómez Lara. Teoría General del Proceso.p.266.

El magistrado en el plazo de diez días, formulará proyecto de resolución que someterá a la sala, la cuál determinará la resolución que proceda. La acumulación también puede tramitarse de oficio.

Las solicitudes de acumulación notoriamente infundadas se desecharán de plano.

En el contencioso administrativo procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los siguientes casos:

- I. Las partes sean las mismas y se involucren idénticos agravios.
- II. Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto.
- III. Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

Una vez que se declare la acumulación, la sala que conozca del juicio más reciente, deberá enviar los autos a la que conoce el primer juicio, no excediendo del plazo de seis días que le marca la ley en el artículo 222.

## **DE NULIDAD DE LAS NOTIFICACIONES**

En términos generales podemos decir que la nulidad "es la sanción por la cuál la ley priva a un acto jurídico de sus efectos normales cuando en su ejecución no se han guardado las formas prescritas para ello... la función específica de la nulidad no es propiamente asegurar el cumplimiento de las formas, sino de los fines asignados a estas por el legislador...".

La nulidad resulta ser una sanción por falta en la forma jurídica pero “ no debe entenderse esto como el cumplimiento de la forma por la forma misma; la forma tiene una finalidad útil, o al menos debería tenerla, y por ello detrás de cada forma o formalidad procesal habrá siempre de buscarse el propósito que el legislador persiguió con el establecimiento de la misma, por que el defecto o la falta de forma se traducirá en la existencia de una situación inconveniente y por ello, el propio legislador priva de efectos jurídicos a determinados actos cuando estos no han cumplido las formalidades”.

Las notificaciones que no se hagan conforme al código Fiscal de la Federación serán declaradas nulas.

El perjudicado puede pedir a la autoridad que se declare la nulidad dentro de los cinco días siguientes en que tenga conocimiento del hecho y deberá anexar las pruebas que estime pertinentes en el mismo escrito en que promueva la nulidad. Si se admite la promoción, debe hacerse saber a las partes por un término de cinco días para que ellas expongan lo que a su derecho convenga.

Si se llega a declarar que existe la nulidad la Sala debe ordenar se reponga la notificación anulada y todas las actuaciones realizadas posteriormente, y puede imponerse multa al actuario.

## **RECUSACIÓN**

La recusación se da cuando el juzgador tiene un impedimento para conocer de un asunto, pero puede ser que el juez no se haya percatado de la existencia del impedimento o percatándose no se excusa. Entonces cualquiera de las partes que se sienta amenazada por ese impedimento del juez, puede iniciar la recusación.

Los impedimentos consisten en la descripción de situaciones o de razones que la ley considera como circunstancias de hecho o de derecho que hacen presumir parcialidad de un órgano jurisdiccional. Se refiere al vínculo que el juez pueda tener con las partes.

Dentro del juicio contencioso administrativo, las partes pueden recusar a los magistrados o a los peritos del Tribunal, cuando estos tengan un interés personal, sean parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus representantes, en línea recta sin limitación de grado por consanguinidad y segundo por afinidad, si han sido patronos o apoderados del mismo negocio, tienen amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus representantes, han dictado el acto impugnado o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo, figuran como parte en un juicio similar.

La recusación se promoverá mediante escrito que se presente ante la Sala en la que se halle adscrito el magistrado de que se trate, acompañando las pruebas que sean necesarias, dentro de los cinco días siguientes al presidente del Tribunal junto con el informe que debe de dar el magistrado.

La recusación del perito se va a realizar ante el magistrado instructor.

## **5.) LOS RECURSOS**

En el juicio contencioso administrativo se contemplan dos recursos que es el de reclamación y revisión, los cuales se proceden a explicar.

### **RECLAMACIÓN**

Este recurso procede contra las resoluciones del magistrado instructor que admita, deseche o tengan por no presentada la demanda, la ampliación, la contestación o alguna de las pruebas, las que decreten o nieguen el sobreseimiento en el juicio antes del cierre de instrucción y aquellas que admitan o rechacen la intervención que pueda tener un tercero<sup>28</sup>.

Se va a interponer ante la Sala respectiva teniendo para presentarlo quince días a partir de que surta efecto la notificación.

Una vez que se ha interpuesto el recurso, se corre traslado a la contraparte para que en cinco días exprese lo que convenga a su derecho.

## **REVISIÓN.**

El recurso de Revisión procede ante el Tribunal Colegiado de Circuito cuando se trate de resoluciones que nieguen el sobreseimiento y las sentencias definitivas que dicten las Salas Regionales, el Pleno o las secciones de la Sala Superior.

Procede en los siguientes supuestos:

Cuando se trate de contribuciones que deban cubrirse en un periodo inferior a doce meses, que sean de importancia y trascendencia, cuando sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el SAT, o por autoridades fiscales de las entidades federativas, que la resolución sea materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Comercio Exterior o aportaciones de seguridad social.

---

<sup>28</sup> Artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

# **CAPÍTULO IV**

## **CONFLICTO EN LA REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

### **A.) DOCTRINA**

Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial del Estado por parte de los gobernados es indispensable seguir un procedimiento administrativo o jurisdiccional en los que se observen las formalidades esenciales del procedimiento como son:

#### **LA ETAPA POSTULATORIA.**

En esta etapa del proceso las partes van a plantear sus pretensiones y resistencias, además de relatar los hechos, exponen lo que a sus intereses conviene y aducen los fundamentos de derecho que consideran convenientes a sus pretensiones.

Por lo general esta etapa termina cuando se determina cual es la materia sobre la cual ha de probarse, alegarse y dar una sentencia.

## **LA ETAPA PROBATORIA.**

En la etapa probatoria se encuentran cuatro elementos que son los siguientes:

**EL OFRECIMIENTO DE LA PRUEBA:** Son las partes las que ofrecen al Tribunal los diversos medios de prueba existentes. En esta etapa del proceso se relacionan los hechos con las pruebas y las pretensiones o defensas que haya aducido.

**LA ADMISIÓN DE LA PRUEBA:** Es un acto propiamente del Tribunal, por medio del cuál se esta aceptando o declarando procedente el medio de prueba que se considera idóneo para acreditar el hecho. El Tribunal también puede rechazar las pruebas por ser presentadas fuera de los plazos legales o cuando no son idóneas para probar los hechos.

**LA PREPARACIÓN:** Es un conjunto de actos del Tribunal "con la colaboración de las propias partes y de los auxiliares del propio Tribunal. Por ejemplo, citar a las partes o a los testigos o peritos para el desahogo de determinada prueba, etc."<sup>1</sup>.

**EL DESAHOGO DE LAS PRUEBAS:** Es el desenvolvimiento de éstas.

**LA ETAPA RESOLUTORIA:** Es aquélla en la cuál el magistrado va ha emitirse a favor de una de las partes, y validando o invalidado la resolución impugnada.

Así, se tiene que los principios generales del proceso referidos con anterioridad son consignados en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, como se explicara en el capítulo siguiente.

## **B.) LEGISLACIÓN**

---

<sup>1</sup> Cipriano Gómez Lara. Teoría General del Proceso. p.101.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se publica el 31 de diciembre del 2004 en el Diario Oficial de la Federación la cuál preceptúa lo siguiente...

## **“LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.**

### **CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES**

**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.

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

**Artículo 2.** Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado Mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones.

La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones a que se refiere el párrafo anterior, en su caso, deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda.

**Artículo 3.** Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el

momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

**Artículo 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Artículo 10.** Los entes públicos tendrán la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el

propósito de acreditar indebidamente la Responsabilidad Patrimonial del Estado o de obtener alguna de las indemnizaciones a que se refiere esta Ley.

## **CAPITULO II DE LAS INDEMNIZACIONES**

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

- a) Deberá pagarse en moneda nacional;
- b) Podrá convenirse su pago en especie;
- c) La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo;
- d) En todo caso deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización;
- e) En caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización procederá la actualización de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, y
- f) Los entes públicos federales podrán cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes, realizando una proyección de los pagos de acuerdo a lo siguiente:

1. Los diversos compromisos programados de ejercicios fiscales anteriores y los que previsiblemente se presentarán en el ejercicio de que se trate;
2. El monto de los recursos presupuestados o asignados en los cinco ejercicios fiscales previos al inicio del pago en parcialidades, para cubrir la Responsabilidad Patrimonial del Estado por la actividad administrativa irregular impuestas por autoridad competente, y
3. Los recursos que previsiblemente serán aprobados y asignados en el rubro correspondiente a este tipo de obligaciones en los ejercicios fiscales subsecuentes con base en los antecedentes referidos en el numeral anterior y el comportamiento del ingreso-gasto.

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

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

**Artículo 14.** Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

I. En el caso de daños personales:

- a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y
- b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se erogan, de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los

criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

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

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

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

**Artículo 16.** Las sentencias firmes deberán registrarse por el ente público federal responsable, quienes deberán llevar un registro de indemnizaciones debidas por responsabilidad patrimonial, que será de consulta pública.

Las indemnizaciones por lesiones patrimoniales serán pagadas tomando en cuenta el orden cronológico en que se emitan las resoluciones de las autoridades administrativas.

### **CAPITULO III DEL PROCEDIMIENTO**

**Artículo 17.** Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada.

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

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

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

**Artículo 19.** El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por esta Ley, a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, en la vía jurisdiccional.

**Artículo 20.** La nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no presupone por sí misma derecho a la indemnización.

**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.

**Artículo 22.** La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo. Por su parte, al Estado corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.

**Artículo 23.** Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las reclamaciones que prevé la presente Ley, deberán contener como elementos mínimos los siguientes: El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación. Igualmente en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de esta Ley, en dicha resolución se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

**Artículo 24.** Las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante podrán impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**Artículo 25.** El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.

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

**Artículo 26.** Los reclamantes afectados podrán celebrar convenio con los entes públicos federales, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente.

#### **CAPITULO IV DE LA CONCURRENCIA**

**Artículo 27.** En caso de concurrencia acreditada en términos del artículo 21 de esta Ley, el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo con su respectiva participación. Para los efectos de la misma distribución, las autoridades administrativas tomarán en

cuenta, entre otros, los siguientes criterios de imputación, mismos que deberán graduarse y aplicarse de acuerdo con cada caso concreto:

- a) Deberá atribuirse a cada ente público federal los hechos o actos dañosos que provengan de su propia organización y operación, incluyendo las de sus órganos administrativos desconcentrados;
- b) Los entes públicos federales responderán únicamente de los hechos o actos dañosos que hayan ocasionado los servidores públicos que les estén adscritos;
- c) Los entes públicos federales que tengan atribuciones o responsabilidad respecto de la prestación del servicio público y cuya actividad haya producido los hechos o actos dañosos responderán de los mismos, sea por prestación directa o con colaboración ínter orgánica;
- d) Los entes públicos federales que hubieran proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otras responderán de los hechos o actos dañosos causados, cuando las segundas no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada. Por su parte, los entes públicos federales ejecutores responderán de los hechos o actos dañosos producidos, cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado, y
- e) Cuando en los hechos o actos dañosos concurra la intervención de la autoridad federal y la local, la primera deberá responder del pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando la parte correspondiente de la entidad federativa en los términos que su propia legislación disponga.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas respecto de la materia que regula la presente Ley. (DR)IJ

**Artículo 28.** En el supuesto de que el reclamante se encuentre entre los causantes de la lesión cuya reparación solicita, la proporción cuantitativa de su participación en el daño y perjuicio causado se deducirá del monto de la indemnización total.

**Artículo 29.** En el supuesto de que entre los causantes de la lesión patrimonial reclamada no se pueda identificar su exacta participación en la producción de la misma, se establecerá entre ellos una responsabilidad solidaria frente al reclamante, debiéndose distribuir el pago de la indemnización en partes iguales entre todos los cocausantes.

**Artículo 30.** En el supuesto de que las reclamaciones deriven de hechos o actos dañosos producidos como consecuencia de una concesión de servicio público por parte de la Administración Pública Federal, y las lesiones patrimoniales hayan tenido como causa una determinación del concesionante que sea de ineludible cumplimiento para el concesionario, el Estado responderá directamente.

Los concesionarios tendrán la obligación de contratar seguros u otorgar garantías a favor del concesionante, para el caso de que la lesión reclamada haya sido ocasionada por la actividad del concesionario y no se derive de una determinación del concesionante.

## **CAPITULO V DEL DERECHO DEL ESTADO DE REPETIR CONTRA LOS SERVIDORES PUBLICOS**

**Artículo 31.** El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

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

**Artículo 32.** El Estado podrá, también, instruir igual procedimiento a los servidores públicos por él nombrados, designados o contratados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos derivado de faltas o infracciones administrativas graves. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes aplicables en la materia.

**Artículo 33.** Los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas por las que se les imponga la obligación de resarcir los daños y perjuicios que el Estado haya pagado con motivo de los reclamos indemnizatorios respectivos, a través del recurso de revocación, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**Artículo 34.** La presentación de reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado interrumpirá los plazos de prescripción que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos, los cuales se reanudarán cuando quede firme la resolución o sentencia definitiva que al efecto se dicte en el primero de los procedimientos mencionados.

**Artículo 35.** Las cantidades que se obtengan con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se adicionarán, según corresponda, al monto de los recursos previstos para cubrir las obligaciones indemnizatorias derivadas de la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales.

#### **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** La presente Ley entrará en vigor el 1o. de enero del año 2005.

**SEGUNDO.** Los asuntos que se encuentren en trámite en los entes públicos federales, relacionados con la indemnización a los particulares derivada de las faltas administrativas en que hubieren incurrido los servidores públicos, se atenderán hasta su total terminación de acuerdo con las disposiciones aplicables a la fecha en que inició el procedimiento administrativo correspondiente<sup>2</sup>."

---

<sup>2</sup> Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

El estudio del presente trabajo se concreta al capítulo III denominado "Del procedimiento" en el cuál se establece la forma en que se puede reclamar la responsabilidad objetiva patrimonial del Estado.

En dicho capítulo se establece que el procedimiento de responsabilidad patrimonial puede sustanciarse de forma administrativa o jurisdiccional<sup>3</sup>, debiéndose ajustar dichos procedimientos de responsabilidad de los entes públicos federales conforme a las reglas establecidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo<sup>4</sup> y a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

Esto es, cuando se opte por el procedimiento administrativo este se regulará por las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en cambio cuando se haga por vía jurisdiccional la reclamación de responsabilidad patrimonial se debe estar a lo que señala el Código Fiscal de la Federación, actualmente Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo<sup>5</sup>.

Debe iniciarse a instancia de parte mediante reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a las reglas establecidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo<sup>6</sup>

En cambio cuando se opte por el procedimiento jurisdiccional se tramitará también ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pero conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

---

<sup>3</sup> Artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

<sup>4</sup> Artículos 17 y 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

<sup>5</sup> Cabe especificar que el título sexto relativo al juicio contencioso administrativo del Código Fiscal de la Federación fue abrogado por el artículo segundo transitorio del la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de diciembre de dos mil cinco, que actualmente es la ley aplicable al procedimiento jurisdiccional.

<sup>6</sup> Artículos 17 y 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En ambos procedimientos deberá intentar el reclamante que consideré lesionado su patrimonio por no tener la obligación jurídica de soportarlo, correspondiéndole al Estado probar en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados y que los daños no son consecuencia de una actividad irregular, que derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica en el momento de su acontecimiento o bien, la existencia de fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.

En las resoluciones que se dicten en los procedimientos contemplados en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deben contener como elementos mínimos a) el relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y b) la valoración del daño o perjuicio causado con el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación.

El derecho a reclamar la indemnización prescribe en un año mismo que se computa a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial o en que hubieren cesado los efectos lesivos si tienen el carácter de continuo.

Ahora bien de la lectura del artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se advierte la problemática de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa juzgue sus propias actuaciones y se convierta en juez y parte, al establecer lo siguiente:

Artículo 24.-"Las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que nieguen la indemnización o que por su monto no

satisfagan al reclamante podrán impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

De lo anterior se advierte que las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el procedimiento administrativo pueden impugnarse ante dicho órgano por vía jurisdiccional, circunstancia que evidentemente transgrede los principios jurídicos de individualidad e independencia de las partes en un procedimiento.

En efecto los procesos o procedimientos constan de una parte actora de un demandado y de un tercero que resuelva el conflicto tal y como se describió y analizó en el capítulo precedente.

En el caso dicho principio se ve transgredido por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado al establecer que el mismo órgano que resuelve el procedimiento administrativo (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) sea el que conozca de la impugnación de su propia resolución a través de un procedimiento jurisdiccional.

Lo anterior en razón de que en el procedimiento jurisdiccional al que se refiere a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. , debe sustanciarse conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en la que se establece en su artículo 3 que son parte en el juicio el demandante, la autoridad que emitió la resolución impugnada y el tercero.

De ahí que conforme a lo establecido en el artículo 19 la autoridad demandada debe contestar la demanda y defender su actuación dentro de los 45 días siguientes a su emplazamiento.

En ese tenor si conforme a lo establecido en los artículos 49 y 51 de la propia ley de procedimiento contencioso es el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que es autoridad demandada en el juicio y quien debe defender la legalidad y validez de su actuación, el ente que debe defender o sentenciar en el procedimiento contencioso administrativo es claro la trasgresión al principio de individualidad de las partes en el juicio.

Así al resultar evidente la contraposición al principio de individualidad de las partes en el juicio contencioso y existir un evidente interés y obligación legal del tribunal por defender su acto y de resolver el conflicto por la insatisfacción del peticionario de indemnización, con su deber de dirimir la controversia y dilucidar si su propio acto fue emitido o no conforme a derecho.

### **C.) PARTES**

De acuerdo a lo anteriormente expuesto y analizado respecto de la forma en que debe llevarse un juicio, encontramos un conflicto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, respecto de las partes que intervienen en el juicio y las funciones que desempeñan.

Así encontramos la doble función que realiza el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como parte demandada y como juez dentro de un mismo juicio, llamado el Juicio Contencioso Administrativo.

Cuando la resolución del Tribunal respecto a la indemnización por causa de Responsabilidad Patrimonial, no llegue a satisfacer al reclamante, tiene la posibilidad de acudir al mismo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vía jurisdiccional y combatir su resolución.

De acuerdo a esto, las partes dentro de este juicio son:

**PARTE DEMANDADA.** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**DEMANDANTE.** El particular que considera no satisfecha sus pretensiones con la resolución del Tribunal.

**INSTANCIA JURISDICCIONAL.** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

## **D.) CONCLUSIÓN**

En ese tenor se obvia la imperiosidad de reformar el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para efecto de evitar el conflicto de intereses en las partes participantes en el procedimiento contencioso administrativo seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por lo tanto se propone que el texto del artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo sea el siguiente:

**Artículo 24. "Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que nieguen la indemnización o que por su monto no satisfagan al reclamante, podrán ser impugnadas mediante recurso de Revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del pleno, sección o Sala regional que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable dentro de los 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación.**

**En todos los casos a que se refiere este artículo la parte que obtuvo la resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la Revisión interpuesta por la contraparte dentro de los quince días siguientes a partir de que se notifique la Revisión."**

La propuesta de cambiar el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y quedar como se menciona responde a dos motivos:

**EVITAR QUE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SEA JUEZ Y PARTE.**

El artículo 24 vigente de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado como se ha tratado en el presente estudio, actúa en el juicio de responsabilidad patrimonial del Estado como un juez y como parte en la vía jurisdiccional, ya que el reclamante al no verse favorecido por la resolución del Tribunal sobre la indemnización a que haya lugar por la responsabilidad patrimonial puede impugnar por la vía jurisdiccional ante el propio Tribunal quien va a llevar la función de juez y decidir sobre a quien asiste la razón y el derecho, y al mismo tiempo va a contender como parte tratando de defender su posición. Es decir que va a juzgar y defender sus intereses dentro del mismo juicio.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de acuerdo al propio artículo 24 va a ser un Tribunal de plena jurisdicción, es decir va a establecer derechos y no va a ser un Tribunal de anulación.

Con la propuesta de reforma presentada, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa va a conocer de los juicios de responsabilidad patrimonial, estableciendo, si considera que hubo una afectación al patrimonio del particular una indemnización. Si ésta indemnización no llega a satisfacer los intereses del reclamante entonces éste tiene la posibilidad de acudir ante el Tribunal Colegiado de Circuito, que es un Órgano del poder judicial, imparcial, para exponer lo que a su derecho convenga.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tendría que defender su postura ante una autoridad diversa y no ante él mismo, lo que da una mayor confiabilidad al juicio y a las partes.

### **EVITAR UN RESTRASO PROCESAL.**

De acuerdo a lo que preceptúa el Artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el reclamante acude ante el Tribunal Federal de Justicia

Fiscal y Administrativa en busca de que se le otorgue una indemnización por un perjuicio causado por el Estado, siendo este un primer juicio en el que se van a presentar todas las etapas procesales que existen en todo juicio, es decir la etapa postulatoria, la etapa probatoria y la etapa conclusiva, dentro de las cuales las partes van a presentar sus alegatos y las pruebas que los acompañen, siendo éstas partes, el particular afectado y el Estado, a través de algún órgano o dependencia.

Si la indemnización o la resolución del Tribunal no llega a satisfacer los intereses que cree tener el reclamante, entonces podrá acudir en vía jurisdiccional ante el mismo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, iniciándose un nuevo juicio, en el que nuevamente se van a desarrollar las etapas procesales, ya que ahora las partes son otras, es decir el reclamante como parte actora, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como parte demandada.

Estos supuestos hacen que el juicio de responsabilidad patrimonial carezca de economía procesal y obliga al particular reclamante a que tenga que entrar a dos juicios. Por que no se trata de un recurso ante la propia autoridad para que revise, ya sea ella misma o un superior jerárquico, su decisión, si no que al establecer que puede acudir ante el propio Tribunal, pero ahora en vía jurisdiccional, deja muy claro la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que no se trata de un recurso, sino de un nuevo juicio.

El artículo propuesto como reforma al actual artículo 24, establece que si la resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no satisface los intereses del reclamante, puede acudir mediante un Recurso de Revisión al Tribunal Colegiado de Circuito, habitándose así un nuevo juicio, ya que primero se acude al Colegiado mediante un Recurso y segundo es una autoridad jurisdiccional diversa al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, el segundo párrafo del Artículo propuesto habla de una Revisión Adherida, relacionándose esto con el juicio contencioso Administrativo, ya que la Nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contempla en el Artículo 63, último párrafo, una Revisión Adherida, a la que puede incluirse cualquiera de las partes<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.- “...En todos los casos a que se refiere éste artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en éste caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste....”

# CONCLUSIONES

La Responsabilidad Patrimonial del Estado ha sido una institución de evolución lenta, para poder ser elevada a Garantía Constitucional, ha tenido que pasar una serie de leyes e intentos dispersos por parte del Estado de indemnizar al particular.

Es desde la reforma al artículo 113 Constitucional cuando la Responsabilidad Patrimonial del Estado se convierte en un derecho del particular. La vía para hacer efectivo ese derecho se encuentra en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, haciendo objetivo el procedimiento ante un Tribunal para reclamar una indemnización.

El particular, denominado "reclamante", debe probar el daño que no tiene la obligación de soportar, interponiendo una demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en un periodo de un año a partir de que se haya producido el hecho y pedir la indemnización.

Cuando la indemnización es negada o no satisface los intereses del reclamante, éste tiene la opción de ir ante el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa jurisdiccionalmente para impugnar la resolución. La ley otorga al Tribunal la competencia como autoridad administrativa para resolver la reclamación y, en caso de inconformidad por la misma, ser la autoridad jurisdiccional que va a pronunciarse sobre su propia resolución, haciendo que la autoridad deba defenderse y juzgarse así misma dentro de un mismo juicio.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, señala que el procedimiento deberá ajustarse a lo dispuesto por el Código Fiscal de la federación, en la vía jurisdiccional.

Por otro lado, con fecha 1 de diciembre de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo entrando en vigor el día 1 de enero de 2006, y en su artículo segundo transitorio señala la derogación del título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 263 del citado ordenamiento legal; por lo anterior, a partir de enero del 2006, se deberá observar en el juicio de Responsabilidad Patrimonial, en la vía Jurisdiccional, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en lugar del Código Fiscal de la Federación.

El Juicio Contencioso Administrativo, tiene como partes, a una autoridad administrativa de quien emana la resolución impugnada, y el particular afectado por esa misma resolución, siendo el Tribunal la autoridad juzgadora imparcial que va a emitir una sentencia validando o invalidando la resolución impugnada.

Debido a la nueva competencia del Tribunal en la acción de responsabilidad Patrimonial, éste, además de ser autoridad jurisdiccional en juicio, es una de las partes, ya que es la autoridad administrativa de la que emana la resolución impugnada, desvirtuándose los principios del juicio contencioso administrativo.

Es evidente y necesaria una reforma al artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por medio de la cuál la acción de Responsabilidad Patrimonial se ejerza ante un tribunal imparcial y se siga un juicio en el que las partes gocen de iguales circunstancias ante el juez.

Con base en todo lo expuesto anteriormente, la reforma que se propone para el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es la siguiente:

“Las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que nieguen la indemnización o que por su monto no satisfagan al

reclamante, podrán ser impugnadas mediante recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del pleno, sección o sala regional que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable dentro de los 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación. En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo la resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la Revisión interpuesta por la contraparte dentro de los quince días siguientes a partir de que se notifique la revisión”.

La propuesta obedece a que con ello se evita que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea juez y parte, ya que la revisión la llevaría a cabo un órgano jurisdiccional imparcial como lo es el Tribunal Colegiado de Circuito; que no exista un retraso procesal ya que al accionar la vía jurisdiccional se estaría dando inicio un nuevo juicio.

Asimismo, con la propuesta de reforma en mención, se busca que se siga el curso normal de un juicio contencioso administrativo, que no se logra con el artículo que actualmente contiene la Ley, ya que la impugnación a la resolución del Tribunal, no se trata de un recurso. La Ley es clara al preceptuar que será en “vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, no menciona el carácter de recurso, así que se estaría ante un nuevo juicio, en el que el Tribunal y el reclamante van a llevar a cabo todas las etapas procesales del juicio. Es decir que el Tribunal va a presentar pruebas y alegatos ante él mismo, para demostrar que le asiste la razón y el derecho.

Claramente se observa que el reclamante se encuentra en una desventaja ante la autoridad, ya que el juez al ser una de las partes en el juicio, carece de imparcialidad, como se presume debería ser cualquier juicio. Es necesario que la autoridad en juicio sea ajena a las partes.

En la propuesta de Reforma al artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se encuentran como partes: el reclamante, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Tribunal Colegiado de Circuito para resolver de un recurso que interponga la parte inconforme, pudiendo adherirse la contraparte al recurso.

La figura de la adherencia al recurso es una figura contenida en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en la que dentro de un mismo recurso las partes exponen sus posturas.

Con el artículo reformado, el particular que sufra un daño causado por el Estado, tiene el derecho de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para ser indemnizado. En caso de que se le niegue la indemnización o que su monto no satisfaga sus derechos, podrá interponer un recurso ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

# **BIBLIOGRAFÍA**

Acosta Romero, Miguel  
Teoría General del Derecho Administrativo  
Editorial Porrúa  
México 1995

Acosta Romero, Miguel  
Derecho Administrativo Especial  
Editorial Porrúa  
México 2001

Acosta Romero, Miguel  
Segundo Curso de Derecho Administrativo  
Editorial Porrúa  
México 2000

Bielsa, Rafael  
Derecho Administrativo  
Editorial La Ley  
Buenos Aires 1966

Bodenheimer, Edgar  
Teoría del Derecho  
Editorial Fondo de Cultura Económica  
México 1990

Carrillo Flores, Antonio  
La Responsabilidad del Estado en México  
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa  
México 1981

Castro Estrada, Álvaro  
Responsabilidad Patrimonial del Estado  
Editorial Porrúa  
México 2000

Colegio Nacional de Profesores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas A.C.  
Justicia Administrativa  
Editorial Trillas  
México 1988

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa  
Elementos de Derecho Administrativo  
Editorial Limusa  
México 1996

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto  
Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso  
Editorial Limusa  
México 1999

Fraga, Gabino  
Derecho Administrativo  
Editorial Porrúa  
México 1989

Galindo Camacho, Miguel  
Teoría de la Administración Pública  
Editorial Porrúa  
México 2000

Fernández Ruiz, Jorge  
Derecho Administrativo: Contratos  
Editorial Porrúa  
México 2000

García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández  
Curso de Derecho Administrativo II  
Editorial Civitas  
Madrid 1999

Garrido Falla, Fernando  
Tratado de Derecho Administrativo Volumen III  
Instituto de Estudios políticos  
Madrid 1963

Gómez Lara, Cipriano  
Teoría General del Proceso  
Editorial Oxford  
México 2001

González Pérez, Jesús  
Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas  
Editorial Civitas  
México 1999

Gutiérrez y González, Ernesto  
El Patrimonio  
Editorial Porrúa  
México 1996

Gutiérrez y González, Ernesto  
Derecho Administrativo y derecho Administrativo al Estilo Mexicano  
Editorial Porrúa  
México 1996

Gutiérrez y González, Ernesto  
Derecho de las Obligaciones  
Editorial Porrúa  
México 1997

Ibarra Gil, Rafael  
La Responsabilidad del Estado Moderno  
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa  
México 1981

Leguina Villegas, Jesús  
La Responsabilidad Civil de la Administración Pública  
Editorial Porrúa  
México 1995

Oliveira Toro, Jorge  
Manual de Derecho Administrativo  
Editorial Porrúa  
México 1997

Porrúa Pérez, Francisco  
Teoría del Estado  
Editorial Porrúa  
México 1993

Rojina Villegas, Rafael  
Compendio de Derecho Civil: Teoría General de las Obligaciones  
Editorial Porrúa  
México 1977

Serra Rojas, Andrés  
Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia  
Editorial Porrúa  
México 1995

Serra Rojas, Andrés  
Derecho Administrativo Tomo II  
Editorial Porrúa  
México 1992

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa  
Los recursos Administrativos Tomo I, II y III.  
México 1996

# LEGISLACIÓN

Ley Federal del Procedimiento Administrativo

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Ley General de Bienes Nacionales

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Código Civil Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos