



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**“NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD  
PATRIMONIAL DEL ESTADO”**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

**PEDRO CABALLERO HERNÁNDEZ**

ASESOR: Lic. IGNACIO JAVIER NAVARRO VEGA



CIUDAD UNIVERSITARIA

2011



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., 6 de septiembre de 2011.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**PRESENTE.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **CABALLERO HERNÁNDEZ PEDRO** con número de cuenta 30100686-0 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**", realizada con la asesoría del profesor Lic. Ignacio Javier Navarro Vega.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

*"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"*

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

\*mpm.

100 UNAM  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
AUTÓNOMA  
DE MÉXICO  
1910 - 2010

*Lic. Ignacio Javier Navarro Vega*  
*Cédula Profesional 142792*

*San Gregorio No. 43*  
*Coyacán*  
*C.P. 04000 D.F.*

*5658-74-80*  
*5659-68-02*

México, D. F., a 30 de Junio de 2011.

**SEÑOR LIC. DON EDMUNDO ELIAS MUSI,  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.  
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM.  
P R E S E N T E.**

Me es grato dirigirme a usted para hacerle llegar mi cordial saludo, así como para informarle que el C. Pasante de Derecho **PEDRO CABALLERO HERNANDEZ**, con Número de Cuenta **301006860**, ha terminado bajo mi dirección su tesis recepcional que para optar por el título de Licenciado en Derecho, elaboró en ese H. Seminario a su muy digno cargo, con el tema "**NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**".

Al respecto le comunico que dicha investigación se integra con un prólogo, en el que explica el por qué, cómo y para que realizó la tesis; también forman parte de la misma cinco capítulos, conclusiones, bibliografía adecuada, suficiente y actualizada, así como la respectiva legislación aplicable.

Con esos elementos estimo que dicho alumno cumple con todos los requisitos exigidos por el Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para obtener la aprobación de su tesis, lo cual queda sujeto a su amable criterio, y en el caso de que sea favorable, se sirva expedir el correspondiente oficio de impresión.

Por la atención que se sirva dar a la presente, reciba mi agradecimiento.

**ATENTAMENTE.**



*A mi abuelita Carmen Sánchez Guerrero,*

*Gracias por todas las noches a tu lado.*

## **Agradecimientos:**

A mis padres, Rafael y Yolanda, por darme todas las herramientas de vida a su alcance.

A mi hermano Rafa, por todos los lindos momentos que he pasado con tu compañía.

A las familias Caballero Almaraz y Hernández Sánchez.

Y a todos los compañeros de escuela, en especial a los que se han convertido en mis amigos.

# **NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**

## **PROLOGO**

### **CAPITULO PRIMERO GENERALIDADES SOBRE LA RESPONSABILIDAD**

I.	Concepto Doctrinal de la Responsabilidad.....	1
	A. El Concepto de Responsabilidad de Hans Kelsen.....	4
	B. El Concepto de Responsabilidad de Alf Ross.....	7
	C. El Concepto de Responsabilidad de H.L.A. Hart.....	9
II.	La Responsabilidad Jurídica.....	12
	A. Conceptuación Doctrinal.....	12
	B. El Modelo Central de la Responsabilidad Jurídica.....	14
III.	Principales Clasificaciones de la Responsabilidad.....	20
IV.	La Responsabilidad por el Hecho Propio.....	25
V.	Responsabilidad Civil de las Personas Morales.....	27
VI.	La Sanción.....	31
VII.	La Responsabilidad Civil por Resultado.....	34
VIII.	Juicios de Responsabilidad.....	36
IX.	El Derecho Administrativo en México.....	37
X.	La Función Administrativa en México.....	38
XI.	La Responsabilidad Administrativa.....	40
	A. La Responsabilidad del Estado.....	41
	B. Los Derechos Públicos Subjetivos de los Administrados.....	43
	C. Las Faltas Administrativas:.....	46
	Las Faltas o Contravenciones y las infracciones Administrativas.....	47

### **CAPITULO SEGUNDO ANALISIS DOCTRINAL DEL REGIMEN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL ESTATAL**

XII.	El Patrimonio y su Conceptuación.....	53
	El Patrimonio del Estado.....	56
XIII.	Principios que regulan la Responsabilidad Patrimonial.....	60
	A. Principio de Igualdad o de Proporcionalidad de las Cargas.....	61
	B. Principio de la Responsabilidad por Riesgo.....	62
	C. Principio de la Equidad y Enriquecimiento Illegítimo.....	62
	D. Principio de la Estricta Justicia, Bien Común, Solidaridad Social y del Estado de Derecho.....	63
	E. Principio de la Garantía Legal.....	64
XIV.	La Responsabilidad Patrimonial del Estado .....	65
	A. La Teoría de la Representación.....	65
	B. La Teoría Organicista.....	66
	C. La Teoría de la Proporcionalidad de las Cargas.....	66
	D. La Teoría de la Responsabilidad por Riesgo.....	66
	E. Causas de Imputación al Estado.....	68
	F. Sujetos, Objeto y Requisitos de la Responsabilidad del Estado.....	71

**CAPITULO TERCERO**  
**ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD**  
**PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MEXICO**

XV.	Evolución Histórica General de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	77
XVI.	Antecedentes Históricos en México.....	85
XVII.	Normatividad Legislativa Reguladora de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México.....	94
	A. A Nivel Constitucional Regulación Actual.....	102
	B. A Nivel Legal, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado De 31 de diciembre de 2004.....	107

**CAPITULO CUARTO**  
**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y EL JUICIO**  
**CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL**

XVIII.	Consideraciones Doctrinarias Aplicables al Procedimiento Administrativo General.....	111
	A. Clasificación de los Procedimientos Administrativos.....	113
	B. Regulación del Procedimiento Contencioso Administrativo.....	114
	C. Partes en el Procedimiento Administrativo.....	122
	D. Iniciación del Procedimiento.....	125
	E. De los Recursos Administrativos.....	126
	F. De la Terminación del Procedimiento.....	139
XIX.	Consideraciones Legales aplicables al Juicio Contencioso Administrativo Federal, regulado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.....	139
	A. Disposiciones Generales.....	139
	B. De la Improcedencia y del Sobreseimiento.....	141
	C. De los Impedimentos y Excusas.....	141
	D. De la Substanciación y Resolución del Juicio.....	141
	1. De la Demanda.....	141
	2. De la Contestación.....	144
	3. De las Medidas Cautelares.....	145
	4. De los Incidentes.....	146
	5. De las Pruebas.....	147
	6. Del Cierre de la Instrucción.....	148
	7. De la Facultad de Atracción.....	149
	8. De la Sentencia.....	149
	9. Del Cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión.....	150
	10. De la Aclaración de Sentencia.....	151
	11. Del Amparo en contra de la Sentencia.....	151
	12. Del Juicio en Línea.....	152
	13. Del Juicio en la Vía Sumaria.....	153
	E. De los Recursos:.....	153
	1. De la Reclamación.....	153
	2. De la Revisión.....	153



**CAPITULO QUINTO**  
**PROPUESTAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES,**  
**ASI COMO LEGALES, AL CAPITULO III DE LA LEY**  
**FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**

XX.	Reformas Constitucionales:.....	155
	A. Artículo 73 fracción XXIX-H.....	155
	B. Artículo 113, Segundo Párrafo.....	156
XXI.	Reformas Legales a los Artículos 17, 18 y 19 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	160
	Conclusiones.....	167
	Bibliografía.....	173
	Legislación.....	179

## **PRÓLOGO**

Al cubrir los créditos escolares necesarios para dar término a mis estudios de la Licenciatura en Derecho, me encontré en la disyuntiva de elegir alguna de las actuales posibles opciones para recibir el Título profesional correspondiente, habiéndome decidido por la forma tradicional, esto es, elaborar una tesis profesional.

En esas circunstancias el problema siguiente consistió en la elección de un tema que reuniera los elementos necesarios para dicho fin, es decir, que fuera actual, trascendente, práctico, jurídico y de alcance social, o sea útil, de una efectiva aplicación real para nuestra sociedad.

Dichos elementos los encontré en la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual se incorporó de manera expresa la figura de la “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO”, sin que esto significara que fuera una figura nueva dentro del Derecho mexicano, toda vez que el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado ha ido evolucionando lentamente en nuestra Legislación, sin embargo, al lograr ser incluido como garantía constitucional, se produjeron numerosos efectos de toda índole, cuestiones que en mi modesta opinión merecían ser analizadas.

Para ubicar las fuentes de información tanto histórica, como constitucional y jurídica doctrinal del tema elegido, tuve la necesidad de utilizar los principales métodos de investigación aplicables, tanto doctrinal, como de gabinete y en algunos casos, de campo, lo que me permitió contar con los elementos básicos de información, tanto sociales, como políticos y jurídicos que me ayudaron a conformar el contenido del presente estudio.

Finalmente, con el material obtenido pude integrar los elementos suficientes para concretar algunos de los principales objetivos que justifican la elaboración de mi presente investigación, que son, entre otros, demostrar que el Estado, como sujeto de

Derecho, así como el principal obligado al cumplimiento de sus fines políticos jurídicos exclusivos, debe ser también el primer obligado a ser un auténtico respetuoso del “Estado de Derecho”, entre cuyas obligaciones está la de cumplir con su Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en beneficio de la población que se encuentra bajo su gobierno.

En la medida que mi esfuerzo cumpla con los objetivos enunciados, podré considerar que se justificó la presente investigación, cuestión que dejo al benevolente criterio de los honorables Maestros, ante quienes deberé sustentar mi examen profesional.

**Ciudad Universitaria, septiembre de 2011**

## **CAPÍTULO PRIMERO GENERALIDADES SOBRE LA RESPONSABILIDAD**

### *I. CONCEPTO DOCTRINAL DE LA RESPONSABILIDAD*

Consideramos trascendente precisar algunas de las características de la **Responsabilidad Jurídica**, para lo cual señalaremos que dicho concepto se origina en el latín **respondere** que significa estar obligado. La responsabilidad se encuentra en diversos campos del Derecho, de acuerdo con su contenido formal y material, por lo cual es necesario el estudio de la **responsabilidad legal**, en donde su contenido cubre el tramo que se inicia con el nacimiento de la obligación por el incumplimiento, bien sea de un convenio, de un contrato o de una norma, por ello es que la doctrina general del Derecho la ubica generalmente en el ámbito del Derecho Civil, en el que surge la responsabilidad con el incumplimiento de una obligación. Por lo anterior el concepto de **Responsabilidad** *presupone el previo incumplimiento de una obligación; misma que en un sentido restringido establece que una persona es responsable cada vez que por acción u omisión causa un perjuicio o una trasgresión a un contrato o a una norma, lo que a su vez requiere la reparación del perjuicio o del daño causado, situación en la que también se puede considerar a la llamada conducta ilícita.*

La Doctrina Jurídica indica que la aplicación general de la Responsabilidad tiene diversas tendencias en cuanto a la concreción de las presunciones de **culpa**, en función del ámbito donde se produce, sea contractual, administrativa, laboral, etcétera, por otra parte se amplía a la noción de la solidaridad o seguridad social, para evitar los inconvenientes a los que puede conducir el exceso de una condición que la origina.

Además debemos manifestar que la **Responsabilidad** presenta un “**concepto unitario**” que originalmente ha sido analizado por los civilistas a través de **la culpa**, solo que el citado problema integral de la responsabilidad debe plantearse inclusive

por conducto de los diversos elementos que llevan a la indemnización. De esta forma se han formado tres corrientes doctrinarias básicas que explican el contenido de la **Responsabilidad**: una es la *Tesis Dualista*, que encuentra una diferencia importante entre la responsabilidad que llama contractual y otra a la que denomina extra-contractual. La responsabilidad extra-contractual se refiere a las fuentes de las obligaciones, en tanto que la llamada contractual se relaciona con los efectos de las obligaciones. En la práctica se presenta una diferencia esencial entre lo que es la trasgresión a la ley, misma que es defendida por el interés público y el contrato, que es defendida por los intereses de los particulares. Igualmente se indica que es diferente transgredir un deber general como es el de no hacer daño a los demás y el transgredir una obligación propia, porque hay culpas diferentes, en las que se admite su graduación, como son los casos de las contractuales, mientras que en otras se fijan en la ley, no es posible dicha admisión, toda vez que las primeras derivan del contrato que determina su naturaleza y alcance con reglas preestablecidas para graduar la culpa y que las fijan las partes, en tanto que en las últimas, no se puede hacer lo mismo, o sea que en la culpa extra-contractual, por estar determinada en la Ley, es obligatoria. Además en cierto tipo de responsabilidad existe un vínculo pre-existente que no opera en la culpa extra-contractual; por último existen dos tipos de responsabilidades en cuanto que en unas operan la prescripción, la solidaridad y otros principios jurídicos, en tanto que ciertos tipos de responsabilidad, no las admiten.

La **Tesis Monista** de la Responsabilidad, establece la idea de que no es posible que puedan operar culpas diferentes, porque la única reconocida es la culpa delictual; por ello es que algunos tratadistas señalan que entre la ley y el contrato no existe una diferencia esencial y además que al cometerse la ilicitud la obligación derivada o no del contrato, se extingue automáticamente por la pérdida o la imposibilidad de su objeto, naciendo así la única responsabilidad posible surgida de hecho ilícito. Algún sector minoritario de la doctrina considera que también se puede presentar una **Tesis Ecléctica** de la Responsabilidad, en virtud de que reconocen que la misma

puede ser unitaria o dualista, según que sus rasgos sean comunes o específicos, en los casos concretos.

Es evidente que la convivencia social genera cierto número y determinada calidad de exigencias –morales o jurídicas, o ambas cosas a la vez, que no es posible ni aconsejable desconocer o rehuir: Y también es evidente que el acatamiento de esas exigencias –es decir-, el acatamiento de esos deberes, si se trata de las exigencias contenidas en normas jurídicas- acarreará la aprobación social, y acaso el estímulo y la recompensa, en tanto que el incumplimiento de las obligaciones traerá consigo el reproche y, con éste, una reacción jurídica más o menos enérgica e intensa, según la mayor o menor importancia de las exigencias formuladas y el incumplimiento en que incurra el obligado.

Eso sucede en todo tiempo y donde quiera. Nadie –ningún integrante de la sociedad- debe quedar excluido de las consecuencias que entraña su propia conducta. Para asegurarlo se han formalizado y preservado dos principios centrales del sistema jurídico moderno: responsabilidad por la conducta propia (y en ocasiones, por la conducta ajena, bajo determinados supuestos que luego mencionaré) e igualdad de todos los hombres ante la ley.

En una sociedad primitiva hay confusión entre delitos, pecados y enfermedades. Además, se desmesura la punición: las faltas más leves son sancionadas con penas muy severas. No sucede lo mismo en una sociedad evolucionada. De hecho, un signo de la evolución social –me refiero al desarrollo pleno, no apenas al desenvolvimiento material o tecnológico- es la racionalidad en la injerencia del Derecho y del Estado en la vida de los individuos. Hay amplias zonas del comportamiento que se hallan liberadas; no tienen más frontera que el derecho ajeno. Y cuando el orden jurídico –es decir, el legislador- estima necesario regular la conducta y prever las consecuencias del incumplimiento de los deberes atribuidos por esa regulación, lo hace de manera gradual y selectiva.

Se dice que alguien es responsable cuando surge a su cargo cierta obligación frente a otra persona –o ante determinadas instancias del Estado- como consecuencia jurídica de su conducta indebida. Desde la perspectiva clásica sobre esta cuestión, la responsabilidad aparece cuando se reúnen tres elementos, a saber: “acto u omisión indebidos”, “perjuicio producido” y “nexo causal entre aquéllos y éste”. Sin embargo, conviene aclarar que en algunos ámbitos jurídicos se ha abierto paso la exigencia de responsabilidad por la mera violación del deber, aunque de ello no deriva daño concreto alguno. Esto abarca inclusive la responsabilidad internacional de los Estados, conforme a una moderna doctrina.<sup>1</sup>

Hablar de responsabilidad es aludir a ciertas consecuencias jurídicas de un hecho o un acto determinados. Esto nos coloca en el campo de las obligaciones. En los términos del Código Civil Federal, las fuentes de las obligaciones son: el contrato, la declaración unilateral de voluntad, el enriquecimiento ilegítimo, la gestión de negocios, los actos ilícitos y el riesgo profesional (artículos 1792 y siguientes). Agreguemos: la ley, que a su turno regula todas las figuras mencionadas.

#### *A. El Concepto de Responsabilidad de Hans Kelsen*

Muchas confusiones se habrían evitado de haberse sabido hacer siempre la distinción que se impone entre la responsabilidad jurídica y la obligación jurídica. También existe el hábito de decir que un individuo es responsable de un daño causado por sí mismo o por otro, cuando está obligado a repararlo. Esta fórmula no es correcta, puesto que la obligación y la responsabilidad son dos nociones totalmente diferentes.

Existe la obligación de conducirse de una manera determinada cuando la conducta opuesta es la condición de una sanción. Hay, pues, identidad entre el sujeto de una obligación y el sujeto de la conducta que forma el contenido de esta obligación. Por

---

<sup>1</sup> Cfr. AGUIAR, Asdrúbal, *Derechos Humanos y Responsabilidad Internacional del Estado*, Caracas, Monte Ávila Editores Latinoamericana-Universidad Católica Andrés Bello, 1997, p. 76.

el contrario, un individuo es responsable de una conducta determinada (la suya o la de otro) cuando en caso de conducta contraria se dirige contra él una sanción. La responsabilidad puede, pues, relacionarse con la conducta de otro, en tanto que la obligación siempre tiene por objeto la conducta de la persona obligada. Además, el individuo responsable es el objeto de la conducta del órgano estatal encargado de aplicarle una sanción, en tanto que el individuo obligado es el sujeto de la conducta que forma el contenido de su obligación. La noción de obligación está ligada a la de hecho ilícito, en tanto que la responsabilidad se relaciona con la sanción. A su vez, hecho ilícito y sanción están relacionados en la regla de derecho por el principio de imputación. Estas son las nociones primordiales de una teoría del derecho.<sup>2</sup>

Para Kelsen, la noción de responsabilidad jurídica se refiere a una situación normativa en virtud de la cual un sujeto puede ser sancionado. Su definición de la responsabilidad alude a las condiciones normativas para imputar una sanción en virtud de una conducta ilícita; ser responsable equivale a ser sancionable.

De esta definición de la responsabilidad se pueden resaltar tres características, que aunque son consecuencia de su concepción de la norma jurídica y de su aproximación a la ciencia jurídica, pueden distinguirse por motivos expositivos: el carácter normativo, el carácter formal y el carácter interno de la definición de responsabilidad. La definición de la responsabilidad de Kelsen es normativa porque sólo tiene en cuenta condiciones exigidas y consecuencias estipuladas por normas; es formal porque sólo describe relaciones entre conceptos jurídicos –sanción, ilícito, obligación- sin hacer ninguna referencia a datos empíricos, ya sean psicológicos o causales y, por último, es interna al Derecho porque sólo se refiere a criterios exigidos por normas jurídicas, sin tener en cuenta las condiciones exigidas por otros sistemas normativos.

---

<sup>2</sup> KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, 14ª ed., Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1976, p. 93.



Tomando en cuenta que ser responsable consiste en el hecho de ser susceptible de sufrir una sanción, Kelsen reconoce seis sistemas de responsabilidad a partir de tres criterios: 1) la relación entre el agente que comete el ilícito y el sujeto a quien se imputa la sanción: responsabilidad directa/ responsabilidad indirecta; 2) el carácter individual o colectivo de quien sufre la sanción: responsabilidad individual/responsabilidad colectiva, y 3) la relación “interna” –intencionalidad- entre el agente del ilícito y la conducta ilícita: responsabilidad por culpa/responsabilidad por resultado.

A partir de las consideraciones anteriores se puede decir que la perspectiva de la responsabilidad de Kelsen adolece, fundamentalmente, de tres limitaciones. En primer lugar, a) reduce el ámbito de esta noción a uno de los contextos en los que se utiliza el término “responsabilidad”: aquél en el que se formulan juicios de responsabilidad. En consecuencia, Kelsen pasa por alto el análisis de contextos en los que la responsabilidad se vincula con la formulación de normas de conducta y con la formulación de los criterios para imputar sanciones –reglas de responsabilidad-. En segundo lugar, b) como consecuencia de lo anterior, al limitar el concepto de responsabilidad exclusivamente a la función de imputación de sanciones, no presta atención a la función directiva de los juicios de responsabilidad; en este sentido, no tiene en cuenta que los juicios de responsabilidad no son sólo enunciados dirigidos a los jueces indicándoles que pueden o deben imputar determinadas sanciones a quienes han cometido un ilícito, sino que también cumplen la función de dirigir directamente la conducta de los individuos. En tercer lugar, c) deja a un lado el hecho de que los juicios de responsabilidad no sólo se refieren a una determinada situación normativa, sino que expresan una valoración de quien lo emite respecto del agente del ilícito.

### B. El Concepto de Responsabilidad de Alf Ross<sup>3</sup>

El análisis de la responsabilidad de Ross parte del problema que suscita la definición de conceptos jurídicos que no tienen referente empírico. Como respuesta a este problema sostiene que el término “responsabilidad” es un *término sistemático que representa* una relación entre una pluralidad disyuntiva de hechos condicionantes y una pluralidad acumulativa de consecuencias jurídicas. En estos términos, puede decirse que la responsabilidad jurídica representa, en la mayoría de los casos, la relación entre las condiciones en las que se realiza un ilícito –se vulnera un sistema normativo- y la situación normativa en la que alguien es susceptible de ser sancionado.

La vinculación de la noción de responsabilidad con un sistema normativo hace que se refleje la dimensión valorativa del sistema en el juicio de responsabilidad. Por este motivo, las nociones de culpabilidad y de castigo –estrechamente vinculadas con la noción de responsabilidad- manifiestan, en el primer caso, aquello en lo que incurre o que recae sobre el individuo al violar un sistema normativo y, en el segundo caso, la valoración de quienes aceptan el sistema. Esta dimensión valorativa del juicio de responsabilidad se refleja en dos sentidos usuales del término “responsabilidad”: *responsabilidad como carga y responsabilidad como imputabilidad*.

La expresión “ser responsable” representa una relación entre la conducta de un sujeto vinculado por un sistema normativo –expectativas de conducta- y la expresión de un reproche ante el incumplimiento de las normas de dicho sistema –sanción-. Estos dos extremos de la relación normativa permiten reconocer otros dos sentidos del término responsabilidad: *responsabilidad como exigibilidad y responsabilidad como sancionabilidad*. La responsabilidad como “exigibilidad” pone el acento en la función directiva de los sistemas normativos y opera como criterio para determinar en qué casos está justificado exigir cuentas a alguien respecto de una conducta. La responsabilidad como “sancionabilidad” pone el acento en la función valorativa del

---

<sup>3</sup> Cfr. Ross, Alf, *Lógica de las normas*, Madrid, Editorial Tecnos, 1971.

juicio y opera como criterio para determinar en qué casos puede imponerse justificadamente un castigo.

Estos dos sentidos de “responsabilidad” permiten identificar dos momentos del proceso en el que se realiza un juicio de responsabilidad: a) la identificación del sujeto hacia el cual ha de dirigirse el juicio y b) la identificación del sujeto hacia el cual ha de dirigirse la sanción o consecuencia normativa. Estos dos momentos, combinados con el criterio de identidad entre el agente del ilícito y la persona que sufre las consecuencias del mismo, permiten identificar cuatro formas del juicio de responsabilidad: *a) responsabilidad-exigibilidad directa; b) responsabilidad-exigibilidad indirecta; c) responsabilidad-sancionabilidad directa y d) responsabilidad-sancionabilidad indirecta.*

Un análisis de la responsabilidad por resultado y de la responsabilidad indirecta a partir de la distinción de las cuatro formas del juicio permite ver cómo, si se deja a un lado la cuestión de la responsabilidad-exigibilidad y se atiende sólo a la responsabilidad-sancionabilidad, estos sistemas de responsabilidad no entran en conflicto con los principios que sostienen la responsabilidad intencional o por culpa. Esto es así fundamentalmente por tres razones: 1) porque son sistemas que se refieren a normas que tienen contenido distinto; 2) porque los juicios de responsabilidad expresan distintas actitudes valorativas y 3) porque los sistemas de este tipo realizan funciones de distinta naturaleza. Así, pues, 1) estos sistemas de responsabilidad-sancionabilidad suelen tener como contenido obligaciones civiles de carácter pecuniario y no conductas delictivas de carácter penal; 2) las normas que sirven como sustento a estos juicios suelen regular actividades socialmente valoradas en términos positivos o, al menos, neutros y, 3) su función se vincula con principios de justicia distributiva relativos a la distribución de costes sociales y no, al menos no fundamentalmente, a la promoción de conductas conformes con el sistema normativo.

### C. *El Concepto de Responsabilidad de H.L.A. Hart*<sup>4</sup>

Hart, al igual que Ross, considera que los métodos ordinarios de definición no se adecuan a las características de los conceptos jurídicos en general y del concepto de responsabilidad en particular. Por este motivo propone un método de definición o elucidación adecuado a las particularidades de los conceptos jurídicos que consiste en, por un lado, especificar las condiciones en que son verdaderas frases en las que los términos relativos a estos conceptos tienen su función típica y, por otro, establecer cómo se utilizan estas frases para obtener, a partir de reglas generales, conclusiones para casos particulares.

Un análisis lingüístico del término “responsabilidad” permite a Hart reconocer cuatro sentidos del término: a) “responsabilidad” como capacidad; b) “responsabilidad” como causalidad; c) “responsabilidad” como deberes propios de un cargo o papel social y d) “responsabilidad” como sancionabilidad. Aunque estos cuatro sentidos del término “responsabilidad” son susceptibles de definiciones independientes, todos se pueden vincular, directa o indirectamente, con el sentido de “responsabilidad” como sancionabilidad. La responsabilidad como sancionabilidad representa el sentido central o primario del término “responsabilidad” en el Derecho. En otras palabras, cuando el término “responsabilidad” se utiliza en este sentido, realiza su función típica en la que “responsabilidad” no substituye o se sobrepone a otros conceptos normativos. Los otros sentidos de “responsabilidad” constituyen en distintas formas presupuestos de los juicios de “responsabilidad” como sancionabilidad.

La “responsabilidad” como capacidad da cuenta de las aptitudes psicológicas que se exigen de los sujetos para que tengan lugar determinadas consecuencias normativas. Según la naturaleza de dichas capacidades y el carácter de las consecuencias normativas en cuestión, se pueden distinguir dos sentidos de responsabilidad como capacidad: a) la capacidad para la culpabilidad y b) la capacidad como habilitación. Las capacidades del primer tipo se refieren a las

---

<sup>4</sup> Cfr. HART, H.L.A., *El concepto del Derecho*, México, Editora Nacional, 1980.

condiciones psicológicas que exigen las normas para que se den las consecuencias normativas previstas ante el ilícito. Las capacidades del segundo tipo se refieren a los requisitos de validez de determinados actos jurídicos. En ambos casos, se dice que una persona es “responsable” en el sentido de “capaz” cuando satisface determinadas condiciones subjetivas para que tengan lugar determinadas consecuencias normativas.

Cuando el término “responsabilidad” denota una relación causal pueden presentarse dos casos: que “responsable” sea sinónimo de “causante” y que se afirme que se satisface un requisito necesario para que se produzcan las consecuencias jurídicas de una norma de conducta. El primer caso corresponde a contextos en los que nos preguntamos acerca de la causa o queremos determinar quién ha sido el agente –causante- de un determinado hecho, mientras que el segundo caso tiene lugar cuando se imputa un acto o las consecuencias de un acto que es contenido de una norma de conducta: al primer contexto lo he llamado “responsabilidad como causalidad” y al segundo “causalidad en la responsabilidad”. Este segundo contexto se refiere a la causalidad como criterio de la responsabilidad- sancionabilidad y corresponde a las condiciones que establecen los sistemas normativos para considerar que una persona tiene una relación causal con un evento determinado. Según Hart y Honoré, en estos contextos imputativos –en los que se aplican normas jurídicas- se utiliza una noción de causalidad del sentido común distinta de la noción filosófica de causalidad. Esta noción de causalidad del sentido común se compone de tres conceptos de causalidad o de relación causal: el primer concepto de causa, que puede ser considerado central, es el de una contingencia –normalmente una acción humana- que inicia una serie de cambios físicos que son ejemplos de conexiones generales entre diferentes tipos de eventos; el segundo concepto de causalidad es aquél en el que una persona por medio de palabras o acciones da razones a otra para hacer algo y, el tercer concepto de causalidad es aquél según el cual alguien provee a otro de una oportunidad que usualmente es aprovechada. Cuando la conducta de un agente se relaciona en alguno de los sentidos indicados con un ilícito, entonces se afirma que ha realizado tal ilícito, esto es, entonces puede

decirse que cometió dicho ilícito. Este criterio de causalidad en la responsabilidad junto con la responsabilidad como capacidad constituyen los principales requisitos de la responsabilidad como sancionabilidad.

A diferencia de la responsabilidad como capacidad y de la causalidad en la responsabilidad, la responsabilidad como deberes propios de un cargo o papel social se vincula de manera indirecta con el concepto central de responsabilidad. Este concepto de responsabilidad no se refiere a las condiciones para imputar sanciones, sino que consiste en un criterio para determinar conductas exigibles a personas que ocupan un determinado estatus social o, en términos jurídicos, que constituyen un caso de una institución jurídica. En este sentido, son responsabilidades propias de un cargo o papel social los deberes especiales correspondientes a un rol y que constituyen una “esfera de responsabilidades” que se define mediante las reglas de fin y directrices que indican los resultados y objetivos que deben cumplir quienes se encuentren dentro de un caso de la institución de que se trate. En esta medida, dichos deberes –las normas de conducta que los establecen- constituyen un eventual apoyo para juicios de responsabilidad en el sentido de sancionabilidad.

Según Hart, aunque “sancionabilidad” y “responsabilidad” son nociones equivalentes en muchos contextos, afirmar que alguien es responsable de un ilícito no siempre significa afirmar que es susceptible de ser sancionado por el mismo. La sancionabilidad es una noción más amplia que la responsabilidad: esta última se refiere específicamente a tres tipos de criterios para imputar sanciones, mientras que la primera abarca otras cuestiones relativas a la exigibilidad de las conductas. La responsabilidad como sancionabilidad, en este sentido, se conforma mediante criterios de tres clases: criterios psicológicos; criterios relativos a la relación causal entre la acción y el ilícito y, criterios relativos a la relación entre el agente y el sujeto sancionable. Las distintas combinaciones de criterios de responsabilidad en conjunción con normas de conducta constituyen los distintos sistemas de responsabilidad. En otras palabras, un sistema de responsabilidad se compone de normas de conducta y un conjunto de condiciones para imputar sanciones.

## II.LA RESPONSABILIDAD JURÍDICA

### A. Conceptuación Doctrinal

*“La responsabilidad será para una doctrina muy generalizada el tramo obligacional que nace con el incumplimiento de la obligación y eventualmente puede llegar hasta la ejecución de los bienes del deudor”.<sup>5</sup>*

Dice Aguilar Días que el hecho de confundir en el mismo patrimonio el crédito para obtener la reparación y la obligación respectiva no afecta la figura de la responsabilidad. Se da el desinterés dentro de la caracterización del deber reparatorio consiguiente a la responsabilidad.

Digamos, pues, que una persona es responsable cada vez que debe reparar un perjuicio, porque el término “reparar” supone que el autor del perjuicio no es el que ha sufrido. Formulemos las siguientes preguntas: “¿Hay responsable?, ¿puede la víctima volverse contra un tercero, pedirle reparación de perjuicio que sufre?”. “no siempre que hay un perjuicio hay un responsable”.

Lo que está en juego es el fundamento mismo de la responsabilidad civil. Se comprende, en efecto, que quienes adopten la definición restringida de responsabilidad, se muestren exigentes cuando se trate de obligar a alguien a reparar el perjuicio que ha ocasionado; que, sobre todo, se nieguen a condenarlo cuando nada hay reprehensible en su conducta, cuando no ha cometido culpa alguna. Pero ¿Cómo admitir tal exigencia cuando se declara que cualquier persona, aún la víctima, que soporte un perjuicio, es de él responsable? No habría ya, en el problema de la responsabilidad, sino la comprobación de un hecho escueto. Puesto que se requiere imprescindiblemente un responsable, ¿por qué, en el caso de que no haya cometido culpa alguna, habría de serlo más bien la víctima que el autor del perjuicio?

---

<sup>5</sup> OMEBA, *Enciclopedia Jurídica*, Buenos Aires, Editorial Driskill, S. A., 1987, t. XXIV, p. 791.

Se reconoce la diferencia entre la responsabilidad hacia sí mismos y la responsabilidad hacia los otros, pero ello confirma la existencia de dos diferentes especies de responsabilidad. En los casos de culpabilidad concurrente el evento dañoso se asigna a los autores del delito o cuasidelito, los que responden en la proporción resarcitoria correspondiente. Aquí se ve que no son responsables hacia el otro sujeto sino hacia sí mismos.

Cuando una persona es autora y víctima de modo simultáneo, no es uno solo el patrimonio afectado si no dos, ya que en la medida en que no se puede reclamar indemnización se beneficia un patrimonio y se perjudica el otro. Con referencia a la confusión entre acreedor y deudor, es un obstáculo de hecho más que de derecho, no incidiendo sobre la obligación si no sobre la posibilidad de ejecutarla. La responsabilidad añade, no es sinónima de reparación, lo que se aprecia claramente en la regla en la regla que impide invocar la propia torpeza para dar fundamento a una solicitud indemnizatoria, lo que significa una verdadera pena que carecía de base sino mediase una responsabilidad hacia sí mismo.

Colombo, dice que “No puede dejarse de reconocer la fuerza dialéctica de los argumentos que hemos sintetizado respetando todo lo posible el desarrollo estructural que les dio su autor. Impresionan por su aparente solidez y por su elegante arquitectura; pero si se los examina un poco más de cerca revelan en seguida las movedizas bases sobre que reposan. Si se acepta el punto de partida en que se coloca poco habría que añadir a su criterio, tan brillantemente expuesto; más creemos, también que si no sucede así, que si se reemplaza ese punto de partida por el concepto clásico de culpabilidad, la solución por el propuesta contiene el germen de gruesos errores”.<sup>6</sup>

Naturalmente que cuando en materia de responsabilidad se ve únicamente un problema relacionado con el reparto de los daños producidos la tesis de dicho jurista es poco menos que inobjetable; quien debido a su actitud no puede cobrar una

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 792.



indemnización, de modo que el perjuicio tiene que soportarlo personalmente, es decir, es sin duda alguna responsable hacia sí mismo.

Cuando en una misma persona se amalgaman las condiciones de acreedor y deudor se desvanecen por completo la posibilidad de exigir el cumplimiento de la deuda, se pierde el elemento coactivo que vitaliza todo vínculo de derecho, y por ende, se desvanece también la obligación propiamente dicha, la negativa a conceder una acción contra terceros involucra otra contradicción ya que si la víctima es el mismo causante del hecho, y este hecho no influye sobre aquellos, es lógico que esa acción no puede conocerse, sencillamente porque nunca ha nacido. Suponiendo, que los terceros hayan tenido injerencia en el acontecimiento y reconozcan su falta de culpabilidad, la solución no se modifica, porque es injerencia es indiferente en la interpretación del caso: la culpa es del autor del daño y la falta de acción hacia los terceros deriva exclusivamente de ella. En el primer caso, la sanción consiste en cargar con las consecuencias de la propia actividad delictual o cuasi delictual y, en el segundo, en permitir que los perjudicados persigan el resarcimiento correspondiente.

En cada rama del ordenamiento jurídico hay una responsabilidad. Todas tienen elementos comunes y ofrecen elementos diferenciales que se tiñen con la particularidad de cada rama. Así, hay responsabilidad administrativa, penal, comercial, laboral, civil, etcétera.

### *B. El Modelo Central de la Responsabilidad Jurídica*

Para elaborar el modelo de análisis de la responsabilidad se utilizara como referencia el concepto central de “responsabilidad” –responsabilidad como sancionabilidad- que abarca la mayoría de los supuestos en los que aparece la noción de responsabilidad, tanto en el ámbito penal, como en el civil. Posteriormente se expondrán algunas consideraciones acerca de algunos supuestos de responsabilidad civil que se apartan del núcleo central del concepto general de responsabilidad jurídica.

Con base en dichos antecedentes podemos referirnos a los diferentes sentidos del término “responsabilidad” así como a los distintos elementos de la noción de responsabilidad, los cuales pueden describirse a partir de la distinción de tres tipos de enunciados normativos y de las relaciones que guardan entre sí. Los enunciados normativos a los que aludimos son “normas de conducta”; “reglas de responsabilidad”, así como a los “juicios de responsabilidad”. En adelante se utilizarán dichos enunciados normativos con los significados siguientes: por “*norma de conducta*” se deberá entender “cualquier norma de mandato de acción o de fin – sean reglas, principios en sentido estricto, o directrices”.<sup>7</sup> La expresión “*regla de responsabilidad*” da cuenta de reglas que establecen las condiciones necesarias para imputar sanciones a los individuos, distintas de la violación de una norma de conducta. Se designará como “*juicio de responsabilidad*” al resultado de contrastar una acción con un sistema de responsabilidad.<sup>8</sup> De esta manera un “sistema de responsabilidad”, se compone de una norma de conducta y de las reglas de responsabilidad que establecen las condiciones normativas necesarias –criterios de responsabilidad-, distintas de la violación de una norma, para que pueda imputarse una sanción en virtud de tal norma de conducta.

1. Normas de conducta. La noción de responsabilidad se relaciona con las normas de conducta de dos formas distintas: a) de manera directa, como equivalente de obligación o de deber y b) de manera indirecta, como criterio de identificación de deberes especiales.

- a) Cuando la noción de responsabilidad es equivalente a la de obligación o deber, caracteriza deónticamente la acción que es contenido de la norma. Esto es, “ser responsable” puede ser sustituido por “obligatorio” o “debido”.

---

<sup>7</sup> Para la clasificación de este tipo de enunciados se aplicaron las categorías propuestas por Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero en: *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, 3ª ed., Madrid, Editorial Ariel, 2005.

<sup>8</sup> Aunque estos tres tipos de enunciados normativos abarcan cuatro sentidos de “responsabilidad” no se pretendió describir los usos del término “responsabilidad” ni formular reglas para tales usos. El objetivo fue el de plantear un esquema para el análisis de la noción de responsabilidad, para lo cual se utilizaron los enunciados normativos, independientemente de que en ellos apareciera o no, la palabra “responsabilidad”.

Enunciados como “eres responsable de traer comida a casa” o “X es responsable de pagar 1000 pts. a Y” son ejemplos de este primer caso, en los que la sustitución por “debes traer comida a casa” o “X tiene el deber de pagar 1000 pts. a Y”, no significa ninguna variación de sentido.

- b) La segunda forma en que la noción de responsabilidad se relaciona con las normas de conducta es, en cierta medida, más compleja que la primera. Se trata de contextos en los que se hace referencia a las responsabilidades propias de un cargo o papel social: “X es responsable del cuidado de sus hijos” o “el presidente de gobierno es responsable de la política internacional” son enunciados que hacen referencia a estos supuestos.

Las reglas de conducta en la forma b) se distinguen de la forma a) en que presuponen otras normas jurídicas. En primer lugar, presuponen reglas que establecen que dadas ciertas condiciones alguien tiene un determinado estatus jurídico (reglas constitutivas o institutivas). En segundo lugar, presuponen normas que establecen las conductas que deben realizar las personas que ocupan un determinado cargo, esto es, normas que establecen el rol correspondiente al estatus o institución de que se trate (normas de conducta). Estas normas de conducta –principalmente, reglas de fin y directrices- conforman una esfera de responsabilidades. En este sentido, cuando la noción de responsabilidad se vincula a un cargo o papel social generalmente se hace referencia a un conjunto indeterminado de acciones relativas a la esfera de responsabilidades correspondiente. Así, por ejemplo, cuando se dice que “X es responsable del cuidado de sus hijos”, aunque no se establece directamente una obligación o deber respecto a una conducta concreta –alimentar, educar, etc.-, se hace referencia a la esfera de responsabilidades propia del estatus o institución jurídica de la paternidad. Esta esfera de responsabilidades se compone de todas las conductas concretas ligadas con la consecución de los objetivos de tal institución. En otras palabras, la idea de esfera de responsabilidades sirve para englobar los deberes concretos relacionados con las finalidades de una institución.

2. Reglas de responsabilidad. La noción de responsabilidad está vinculada también con normas que no tienen como propósito dirigir las conductas de los individuos, sino establecer las condiciones en que pueda imputarse una sanción en virtud de una conducta ilícita: reglas de responsabilidad. Las reglas de responsabilidad se refieren fundamentalmente a tres criterios: a) la capacidad de los sujetos normativos; b) la relación causal entre el sujeto y la conducta caracterizada por la norma de conducta y c) la relación entre el agente del ilícito y la persona a quien se dirige la sanción.

Las reglas de responsabilidad pueden describirse como reglas puramente constitutivas en el sentido de que son reglas que establecen que si se da un cierto estado de cosas, entonces se produce un resultado institucional. Esta interpretación distingue este tipo de reglas de las normas de conducta en el sentido en que las reglas de responsabilidad no dirigen la conducta de los individuos, sino que establecen una situación normativa: la imputabilidad. Así, pues, vistas como reglas puramente constitutivas con una fórmula canónica: si se da el estado de cosas Cr.– se satisfacen los criterios de responsabilidad- entonces la –Imputabilidad-, las reglas de responsabilidad establecen que si se da un estado de cosas R.– capacidad, relación causal y relación entre el agente y quien es sancionado- entonces Y.- es imputable. En otras palabras, este tipo de reglas sirve para constituir la condición de imputable del sujeto a quien se pretende sancionar. Retomando pues, la definición de sistema de responsabilidad, se podría decir que un sistema de responsabilidad se compone de una norma de conducta y de las reglas que establecen la imputabilidad del sujeto a quien se dirige la sanción en virtud del incumplimiento de la norma.

Los criterios a) y b) –la capacidad y la relación causal- pueden interpretarse de dos maneras simétricas dependiendo de la perspectiva que se adopte en relación con una norma de conducta; como presupuestos de la función directiva de una norma de conducta y, como condiciones de imputación de las consecuencias normativas previstas por una norma de conducta.

Si se interpretan como presupuestos de la función directiva de una norma de conducta, los criterios de capacidad y de relación causal se refieren a las aptitudes o las posibilidades de realizar la conducta ordenada por la norma. Los criterios de capacidad se refieren a las aptitudes subjetivas de dirigir la conducta, es decir, a la posibilidad psicológica de actuar en virtud a lo establecido por la norma de conducta. Los criterios de causalidad se refieren a la posibilidad fáctica de realizar la conducta o producir el resultado establecido por la norma de conducta.

Si se interpretan como condiciones para imputar sanciones, los criterios de capacidad y de causalidad se refieren, por un lado, a las aptitudes psicológicas exigidas por los sistemas normativos para irrogar las consecuencias del incumplimiento de una norma de conducta, y por otro lado, a los criterios aceptados por los sistemas normativos para considerar que existe una relación causal entre un sujeto y un ilícito o, dicho en otras palabras, para considerar que alguien ha realizado un ilícito. Cuando el término “responsable” se utiliza como sinónimo de “capaz” o de “causante” generalmente hace referencia a una regla de responsabilidad en esta segunda interpretación. Los criterios relativos a la capacidad se recogen en dos nociones: la capacidad genérica o imputabilidad y la capacidad en relación con el ilícito concreto o culpabilidad en sentido amplio. La culpabilidad en sentido amplio permite dos casos: el dolo o culpa en sentido estricto y la negligencia. Se dice que hay dolo o culpa en sentido estricto cuando el sujeto normativo realiza consciente y voluntariamente la conducta prescrita por la norma de conducta. Se dice que hay negligencia cuando, sin que exista la voluntad de realizar un ilícito, el sujeto omite realizar, o realiza inadecuadamente, las conductas necesarias para prever un daño teniendo obligación de hacerlo.

La relación entre el agente de un ilícito –sujeto de una norma de conducta- y la persona a quien se dirige la sanción se establece por reglas que pueden constituir dos casos genéricos: casos en los que hay una relación de identidad entre el agente del ilícito y aquél a quien se dirige la sanción: responsabilidad directa y casos en los que no existe tal relación de identidad: responsabilidad indirecta. El segundo caso,

cuando no hay identidad, permite, a su vez, dos supuestos particulares que dependen, de una manera difusa, de la naturaleza de la relación entre el agente y el sujeto o los sujetos que sufren la sanción. Por un lado, cuando se considera que los dos sujetos tienen una identidad independiente o autónoma se habla de responsabilidad indirecta –por ejemplo, cuando una compañía de seguros es responsable de los daños causados por un cliente- y, por otro, cuando se sanciona al grupo o colectivo al que pertenece el agente, precisamente porque, en cierta medida, su identidad personal se identifica con la del grupo se considera responsabilidad colectiva por ejemplo, en la vendetta o en las represalias de guerra<sup>9</sup>. La relación entre el agente del ilícito y aquél a quien se imputa la sanción puede establecerse por ley –por ejemplo, en el caso de responsabilidad de los padres respecto a sus hijos menores- o por contrato privado –por ejemplo, el contrato de seguro o de fianza.

Si se trasladan los criterios anteriores a términos normativos se puede decir que cada uno de estos criterios se refleja en dos reglas de responsabilidad distintas dependiendo de si se exige o no su presencia. En este sentido las reglas de responsabilidad pueden: establecer el dolo del agente del ilícito como requisito para que tenga lugar la sanción; no requerir el dolo del agente del ilícito como condición para que tenga lugar la sanción, sino sólo negligencia; establecer que la sanción se impute al agente del ilícito y, permitir que la sanción se impute a una persona distinta del agente del ilícito, en virtud de una relación específica entre ambos sujetos. Esto lleva a concluir que el único criterio que siempre debe estar presente en la imputación de consecuencias normativas a partir de una norma de conducta es la relación causal, por acción o por omisión, entre quien es sujeto de tal norma de conducta y la acción ilícita o estado de cosas ilícito.

---

<sup>9</sup> En cualquier caso, la expresión “responsabilidad colectiva” es ambigua, pues el carácter colectivo puede referirse tanto a la constitución del agente del ilícito como a los criterios de identificación de sujeto pasivo de la sanción. Así, como ejemplo del primer caso, se habla de responsabilidad colectiva del pueblo alemán, por los crímenes del holocausto judío y, como ejemplo del segundo, se habla de responsabilidad colectiva cuando se toman represalias contra la comunidad palestina, cuando hay disturbios en Jerusalén.

### III. PRINCIPALES CLASIFICACIONES DE LA RESPONSABILIDAD

Para ilustrar las muy diversas significaciones que se le atribuyen a la voz “responsabilidad”, se ha vuelto lugar común la referencia a la narración que hace el Tratadista H.L.A. Hart en su obra “Punishment and Responsibility”<sup>10</sup> De esta historia que se cita a pie de página, Carlos Santiago Nino sintetiza en cuatro acepciones la palabra obligación:<sup>11</sup>

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

Ahora bien, en su origen el vocablo responsabilidad deriva de la expresión latina “*sponsor*”, que significa “*el que se obliga por otro*”. A su vez, “*responder*” proviene del verbo “*respondere*” que quiere decir “*hacer frente*”. Lo anterior indica que el binomio responsabilidad y responder se refiere a una situación de constreñimiento de una persona frente a otra, en virtud de la cual debe esperarse cierto comportamiento.

Entre las diversas definiciones que ha registrado la doctrina sobre el concepto de responsabilidad, según la rama del Derecho, cabe destacar las siguientes, por su vinculación directa o indirecta con nuestro tema de estudio. Entre los civilistas, Rojina Villegas sostuvo en relación a la responsabilidad civil: “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>12</sup> Aquí el acento se da en el daño. Aguilar Gutiérrez afirma: “El principio general que domina esta

---

<sup>10</sup> HART, H.L.A., *Punishment and responsibility. Essays in the Philosophy of Law*, EUA, Oxford University Press, 1973, p. 211.

<sup>11</sup> NINO, Carlos Santiago, “El concepto de responsabilidad”, en ATILIO, Anibal y LÓPEZ CABANA, Roberto M. (dirs.), *La responsabilidad. Homenaje al profesor doctor Isidoro H. Goldenberg*, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1995, p. 15.

<sup>12</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de Derecho Civil. Teoría general de las obligaciones*, México, Editorial Porrúa, 1977, t. III, p. 296.

materia en la legislación mexicana, es el que establece que la conducta ilícita o contra las buenas costumbres observadas por una persona, entraña la responsabilidad de ésta y la consecuente obligación de reparar los daños que cause”.<sup>13</sup> Aquí encontramos el acento en la conducta ilícita. Acuña Anzorena establece que: “...la responsabilidad civil deja de ser sanción a una regla de conducta, para convertirse en una mera obligación de resarcimiento”.<sup>14</sup> Aquí se destaca la obligación de resarcimiento por sobre la sanción.

En materia del derecho de daños, Santos Briz desglosa los elementos de la responsabilidad de la siguiente manera: “1. La acción u omisión infractora del contrato o productora del acto ilícito. 2. La antijuridicidad de la misma y causas que la excluyen. 3. La culpa del agente. 4. La producción el daño. 5. La relación causal entre acción u omisión y el daño”.<sup>15</sup> Como se verá en otro capítulo, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, los elementos 1 y 3 sufrirán modificaciones: matizaciones en el primer caso, y cambio total, en el segundo. Lo que pudiéramos concluir en este punto es que la responsabilidad civil se expresa en el deber de reparación por los daños y perjuicios causados en un momento dado.

Por su parte, José María Fábregas del Pilar, nos aporta su concepto de responsabilidad –ya más enfocado a la idea de responsabilidad del Estado que buscamos- con las siguientes palabras: “La responsabilidad consiste en la indeclinable capacidad de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos y de sus omisiones en cuanto pueden dañar o perjudicar los derechos o los intereses de aquellas otras a quienes afecte su conducta. No puede haber

---

<sup>13</sup> Citado por PÉREZ CARRILLO, Agustín, *La responsabilidad jurídica. Conceptos dogmáticos y teoría del Derecho*, México, UNAM, 1979, p. 60. A su vez, citado por DÍAZ, Luis Miguel, *Responsabilidad del Estado y contaminación. Aspectos jurídicos*, México, Editorial Porrúa, 1982, p. 7.

<sup>14</sup> ACUÑA ANZORENA, Arturo, *Estudios sobre la responsabilidad civil*, Editorial Platense, 1963, p. 24. Citado por DÍAZ, Luis Miguel, *op. cit.*, p. 8.

<sup>15</sup> SANTOS BRIZ, Jaime, *Derecho de daños*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1963, p. 22, citado por DÍAZ, Luis Miguel, *op. cit.*, p. 9.



responsabilidad sin imputabilidad, es decir, sin la existencia de un nexo entre la conducta libre del agente y sus consecuencias.”<sup>16</sup>

La responsabilidad civil en Derecho Privado tiene su referente en el Derecho Público, como responsabilidad patrimonial. Sin embargo, es común que muchos estudiosos del tema omitan hacer esta distinción terminológica y se refieran por tanto a sendos institutos en forma sinonímica. Por ello, es usual constatar que la mayoría de los autores en sus estudios subdividan la responsabilidad civil en contractual y extracontractual (o aquiliana), identificando a esta última, como típica de la responsabilidad patrimonial del Estado.<sup>17</sup> Así, la responsabilidad civil contractual, es la que resulta del incumplimiento de obligaciones que tienen como origen un convenio o acuerdo de voluntades. En cambio, la responsabilidad civil extracontractual, es la que tiene su origen en un hecho o un acto jurídico, sin que exista vínculo previo –como sí lo habría en un contrato- entre las partes: responsable y dañado.

---

<sup>16</sup> FÁBREGAS DEL PILAR, José Ma., *La responsabilidad del Estado y de sus autoridades y funcionarios*, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1957, p. 6. (Publicado en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Madrid, junio de 1957).

<sup>17</sup> Como podemos recordar, en Derecho Romano el daño en propiedad ajena –*damnum injuria datum*-, era una de las obligaciones nacidas “ex delicto”. El principio consistió, según nos informa Eugéne Petit, en que cuando una persona causaba sin derecho un perjuicio a otra atacando su propiedad, la equidad quiere que haya reparación en provecho de la víctima. Esta materia fue reglamentada en un plebiscito de probablemente –dice Guillermo F. Margadant- 286 a. C., la *Lex Aquilia*. El tercer capítulo de la mencionada ley, se refirió a los daños causados en propiedades ajenas. La indemnización fijada para estos casos era el valor más alto en los últimos treinta años. También en este supuesto, dice el último autor citado, la indemnización podía exceder considerablemente el daño sufrido, ya que, aun habiéndose causado daño parcial, parece que se debía una indemnización por el valor total. Para el cálculo del daño, se tenía en cuenta no sólo el valor comercial general, sino también las circunstancias especiales del caso, como el hecho de que la muerte de un esclavo podía dejar incompleta la orquesta privada del señor. Así, *todo quod interest* entra en cálculo del daño, pero sin incluir aspectos puramente sentimentales. Las consideraciones anteriores del Derecho Romano no dejan de tener su interés, todavía se toman actualmente en cuenta, para efectos del cálculo de la reparación por responsabilidad patrimonial del Estado, algunos de los principios básicos sentados por la *Lex Aquilia*, misma que hoy en día se le invoca para referirse a la responsabilidad civil extracontractual. Cfr. PETIT, Eugéne, *Tratado elemental de Derecho Romano*, prólogo de José Ma. Rizzi, trad. de la 9ª ed. francesa por José Fernández González, México, Editora Nacional, 1975, pp. 460 y ss.; FLORIS MARGADANT S., Guillermo, *El Derecho Privado Romano (como introducción a la cultura jurídica contemporánea)*, 6ª ed., México, Editorial Esfinge, 1975, pp. 436 y ss.

La consecuencia natural de la responsabilidad civil, como se colige de las definiciones arriba citadas, es la reparación de los daños que sufra injustamente alguna persona. Dicha reparación nos dice Aguilar Díaz: “Es una forma de restablecer ese equilibrio en cuya conservación se interesa una civilización avanzada que teme a la decadencia. Es también el modo de satisfacer, para cada miembro de la sociedad, su aspiración de seguridad, comprometida y amenazada por la vida moderna”.<sup>18</sup>

Ahora bien, veamos lo que se ha dicho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a la naturaleza jurídica de la responsabilidad por culpa:

Instancia: Tercera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 5ª Tomo: LXVI. Página: 316.

RESPONSABILIDAD POR CULPA, NATURALEZA JURÍDICA DE LA:- “La idea de responsabilidad no constituye una noción autónoma independiente de toda premisa; ella es complementaria de una noción previa: de la obligación. La expresión “responsabilidad”, define la situación en que se encuentra el que ha faltado a su deber, o a una obligación prescrita por una norma, y se ve expuesto a consecuencias penosas. La responsabilidad no es otra cosa que la situación jurídica que sobreviene a consecuencia de la violación de una obligación. La existencia de la responsabilidad está condicionada, por una parte, a una obligación preexistente y, por otra, a un acontecimiento posterior, a saber, la violación o inexecución de un deber. La obligación legal es una regla de conducta fijada por el legislador, que constriñe a hacer o a no hacer una cosa. La obligación coloca al deudor en la necesidad jurídica de cumplirla; pero esa necesidad jurídica no es algo que fatalmente imponga el cumplimiento, pues deja al obligado en la posibilidad de faltar a la obligación. La violación del deber tiene una sanción, que no es otra cosa que la medida que toma el

---

<sup>18</sup> AGUILAR DÍAZ, José, *Tratado de la responsabilidad civil*, s.p.i., t. I, p. 31, citado por BARRERO STHAL, Jorge Alejandro, *La responsabilidad civil de la administración pública*, México, Escuela Libre de Derecho, tesis profesional, 1977, p. 6.

legislador, para asegurar el respeto a la norma, en caso de que sea violada. La sanción es algo indispensable a la norma, porque un mandato desprovisto de sanción, es vano. El que ha violado un deber jurídico, se enfrenta a una disposición legal y provoca la reacción del poder encargado de mantener el orden jurídico en la sociedad. La calidad de autor del daño, sólo sirve para designar al individuo que se ha enfrentado a la norma legal. El incumplimiento de la obligación puede resultar de dos distintas órdenes de causas: unas, dependientes directamente de la voluntad del deudor, como lo es el dolo, o indirectamente, como la culpa; y otras completamente independientes de la voluntad del deudor, como el caso fortuito o fuerza mayor.

En la teoría de la culpa no hay falta sino cuando el acto lesivo es imputable al agente. Para la responsabilidad por el daño, se requiere que el acto que lo causa pueda ser imputado a la voluntad de su autor, y ante la dificultad que entraña para el ofendido acreditar que el agente ha incurrido en falta, de acuerdo con la regla general de que la prueba incumbe al que demanda, supuesto que aquél no puede observar los elementos íntimos y morales de la falta, sino que su existencia sólo puede serle revelada por métodos indirectos, especialmente cuando se trata de negligencia, se ha aceptado en teoría la inversión de la prueba, imponiendo al demandado, autor del daño, la carga de la prueba exonerante...”. Precedentes: Tomo LXVI, Pág. 316.- Amparo Directo 5727/38, Sección 1ª, Rink Guillermo.- 10 de octubre de 1940.- Mayoría de 4 votos.- Disidente: Aguirre Garza.

La reparación, en principio, tiene como objeto volver las cosas a su estado anterior al daño producido, y sólo de ser esto imposible –o a elección de la persona dañada- se concede una indemnización. Ya volveremos sobre estos conceptos más adelante. Lo que importa dejar claro ahora es que para los efectos de este estudio, la responsabilidad civil –extracontractual- o patrimonial del Estado, es aquélla exclusivamente atribuible al Estado, por los daños causados a los particulares o administrados –con las excepciones que se apuntarán después- con motivo del ejercicio de sus funciones o actividades públicas y en la prestación de los servicios públicos, en su sentido más amplio.

Conviene desde ahora adelantar que doctrinalmente se distingue la llamada responsabilidad en directa o indirecta. Entendiéndose la primera como aquella que se imputa a la Administración Pública, sin ser indispensable identificar o demandar previamente al agente o servidor público de la misma; en cambio, la responsabilidad indirecta es aquélla que precisa identificar previamente al agente o servidor público a quien por su actuación culposa, negligente o dolosa se le responsabiliza frente al particular lesionado. En los regímenes que adoptan este sistema –como parcialmente lo hace nuestro sistema mexicano-, se le identifica con la subsidiariedad, es decir, que el Estado sólo intervendría en la reparación correspondiente cuando sus agentes no estuviesen en la posibilidad económica de resarcir los daños y perjuicios ocasionados con su actuación ilícita.

Para finalizar este capítulo, sólo restaría establecer que la responsabilidad solidaria es aquella que deja la opción al particular lesionado o dañado para que elija a quien dirigir indistintamente su reclamación o demanda, sea el servidor público causante del daño o la Administración Pública de quien depende. Lo anterior no restringe la posibilidad de repetición entre uno y otro en función de su respectiva concurrencia en los daños causados, según reglas que se establecerán después.

#### IV. LA RESPONSABILIDAD POR EL HECHO PROPIO

Puede afirmarse, sin temor a error, que detrás de cada problema de Derecho Civil subyace un problema de responsabilidad. Más técnicamente, **la responsabilidad** “*consiste en la obligación de reparar el perjuicio resultante de un hecho del cual somos autores directos o indirectos, por haberlo realizado en contra del deber que tenemos de no perjudicar injustamente a otro, ya que en el orden civil no solamente se responde por las consecuencias perjudiciales del hecho propio, sino también por el de las personas que están bajo nuestra dependencia, y hasta por el hecho de las cosas de que nos servimos o tenemos a nuestra guarda o cuidado*”.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> AGUIAR, HENOC, *Hechos y actos jurídicos*, Buenos Aires, Editorial TEA, 1950, t. III: Actos ilícitos, responsabilidad civil, p. 207.

El análisis de los sistemas de responsabilidad nos lleva a distinguir aquellos caso en que ella surge en forma directa, es decir, como consecuencia del hecho propio, de aquellos en que la misma es indirecta o refleja, esto es, existe a raíz de un hecho ajeno o del hecho de las cosas de que el hombre se sirve o están bajo su cuidado. La primera aparece en nuestro derecho positivo cuando se incumple la palabra empeñada mediante una decisión privada lícita o bien cuando se viola el deber genérico de no dañar mediante la comisión de un delito o de un cuasidelito.

Según cuál sea la causa generadora de la responsabilidad por el hecho propio, la misma será regida por las normas del sistema respectivo. Las reglas jurídicas determinan diversos alcances y consecuencias para cada grupo de hechos propios generadores de responsabilidad según veremos en detalle, es preciso afirmar la identidad intrínseca, cualitativa de los mismos en lo que hace a su esencia. En efecto, sea el hecho el incumplimiento de un contrato o de una declaración unilateral de la voluntad, un delito o un cuasidelito, se tratará en todos los casos de un acto ilícito civil. Además será necesario poder imputar culpabilidad al autor del hecho, deberá haberse producido daño y tendrá que existir relación de causalidad entre el hecho y el daño. Estos elementos generales y comunes de toda responsabilidad por hecho propio, a los que hay que agregar para integrar el camino que va del daño causado a la satisfacción del derecho de la víctima a ser resarcida, también como elementos necesarios y comunes, la acción, la imputabilidad y en sentido negativo, la ausencia de causales de exclusión de cualquiera de ellos.<sup>20</sup>

Daño es el presupuesto objetivo básico de la responsabilidad, dado el carácter eminentemente resarcitorio del Derecho Civil. Sin daño no es posible concebir responsabilidad, ya que está tiene sentido precisamente en cuanto medio de repararlo. Gramaticalmente considerada, la locución “daño”, significa perjuicio, detrimento, menoscabo. Nuestra Ley civil se sustrae a tal consideración para circunscribir su concepto al menos amplio marco de lo patrimonial, es decir, solo es dable, en consecuencia, encontrar daño en aquello que se refiera, directa o

---

<sup>20</sup> OMEBA, *Enciclopedia Jurídica, op. cit.*, pp. 940-941.

indirectamente a consideraciones de índole económica. Por ende, esta descripta posibilidad de apreciación pecuniaria es necesario antecedente para que el elemento que analizamos pueda ser objeto de consideración jurídica.

Es también requisito del daño, el que sea cierto. Es decir, esta característica no debe ser mecánicamente superpuesta al concepto de actualidad tiempo presente o de pasado acaecimiento del daño. No son estos los únicos indemnizables. Dado que el futuro también puede serlo dentro de ciertas circunstancias. La certidumbre es así, referida, tanto a la pasada como a la presente producción del perjuicio, como a la inevitable secuela que pueda en lo sucesivo derivar del hecho ilícito.

Contrariamente a esta necesidad desarrollada, aquello que implique un daño o menos cabo puramente hipotético, que puede o no llegar causa suficiente para que pueda considerarse cumplimentado el requisito analizado, base de la responsabilidad.

No es común en los autores de Derecho Civil el tratamiento de esta cuestión como elemento de la responsabilidad civil en general y de la responsabilidad civil por el hecho propio en particular. En cambio los penalistas la han desarrollado en profundidad con referencia a la responsabilidad que es propia de su materia. Pese al señalado olvido de la doctrina civilista, la acción es, luego del daño causado, el primer elemento a tomar en cuenta para determinar la existencia o no de responsabilidad civil por el hecho propio.

## V. LA RESPONSABILIDAD CIVIL DE LAS PERSONAS MORALES

*“Todos los entes susceptibles de adquirir derechos, o contraer obligaciones, que no son personas de existencia visible, son personas de existencia ideal, o personas*

*jurídicas*".<sup>21</sup> La actuación de las mismas es generadora de responsabilidad. Las personas jurídicas pueden ser demandadas por acciones civiles y puede hacerse ejecución en sus bienes. No se puede ejercer sobre personas jurídicas acciones criminales o civiles por indemnización de daños, aunque sus miembros en común o sus administradores individualmente, hubiesen cometidos delitos que redunden en beneficio de ellas.

### **Doctrina sobre la Naturaleza Jurídica de las Personas Jurídicas**

Conceptúa Alfredo Orgaz, que pueden ser adecuadamente separadas en dos grupos: a) teorías naturalísticas y b) teorías propiamente jurídicas de la personalidad en el derecho. La base de tal distinción se encuentra en la posibilidad, admitida por las últimas, de extraer el concepto jurídico de persona del Derecho mismo y no de elaboraciones extrajudiciales, como acontece con las primeras.

#### Teoría Extrajurídica (ficción)

Enunciada sistemáticamente por Savigny supone, conforme a la generalidad de la doctrina, la imposibilidad de considerar como persona a otra entidad diversa del ser humano. La condición de ente con capacidad jurídica proviene, de acuerdo con esta teoría, de una artificiosa creación del legislador, cuya influencia resulta decisiva para el inicio y la extinción de la personalidad jurídica.

Derecho romano. El concepto de *universitas* como entidad ficta, capaz de obrar sólo mediante la intervención de representantes o mandatarios cuyos actos se consideran realizados por aquella en virtud de una ficción, conduce lógicamente a un criterio de irresponsabilidad delictual o cuasidelictual de las personas jurídicas. Se considera incompatible con la esencia y el destino de las personas jurídicas el principio de su

---

<sup>21</sup> En orden a su terminología, el Derecho Romano empleó una locución genérica: *universitas*. La denominación es por demás variada en la doctrina actual: persona ficta o ficticia, persona moral o ideal, de existencia moral o de existencia ideal, persona colectiva, persona social, etcétera.

capacidad delictual. Los delitos que hay costumbre de imputar a las personas jurídicas, se cometen siempre por sus miembros o por sus jefes, es decir, por personas naturales, e importa poco que el interés de la corporación haya servido de motivo o de fin al delito, castigar la persona jurídica como culpable de un delito, sería violar el gran principio de derecho criminal que exige la identidad del delincuente y del condenado.<sup>22</sup>

Los que creen que los delitos pueden ser imputados a las personas jurídicas, les atribuyen una capacidad de poder que realmente no tienen. La capacidad no excede del objeto de su institución, que es el de hacerle participar del derecho a los bienes. Todo delito implica dolo o culpa y por lo tanto la voluntad de comértelo y responsabilidad consiguiente.

La responsabilidad contractual de las personas jurídicas surge cuando incumplen los contratos que las vinculan con terceros. “Las personas jurídicas pueden, para los fines de sus institución, adquirir los derechos y ejercer los actos que no les sean prohibidos, por el ministerio de los representantes que sus leyes o estatutos les hubiesen constituido. La persona jurídica solo por medio de sus representantes, puede adquirir derechos y ejercer actos, y no por medio de los individuos que forman la corporación aunque fuese la totalidad del número.

Como regla general la persona jurídica queda obligada por los actos de sus representantes siempre que no excedan los límites de su ministerio. La extensión de los poderes de los representantes se determina en primer término en los respectivos estatutos, o en los instrumentos que los autoricen y que en ausencia de previsión expresa cabe aplicar las reglas del mandato. De allí que solo se los deba entender legitimados para efectuar actos de administración.

---

<sup>22</sup> OMEBA, *Enciclopedia Jurídica, op. cit.*, pp. 855-856.



Aun cuando los representantes excedan sus atribuciones, si la persona jurídica si no ratifica; las gestiones, está obligada por las consecuencias de esos actos. El acto que supere la órbita del poder no obliga a la persona jurídica si no la ratifica; no obstante, si por virtud de él se hubiese enriquecido debe restituir al empobrecido el importe de su acrecimiento patrimonial.

Los casos de irresponsabilidad de las personas jurídicas, de todo lo dicho se deduce que éste ente es irresponsable cuando los responsables obran sin mandato o excediéndolo, siempre que no se ratifique su actuación. Si el acto en cuestión no lo enriquece, ni siquiera es posible de la acción de enriquecimiento sin causa. Las personas jurídicas pueden ser demandadas por acciones civiles y puede hacerse ejecución en sus bienes. Las acciones civiles pueden promoverse contra ellas son tanto las encaminadas al cumplimiento del contrato como las que persiguen la indemnización por el incumplimiento.

En cuanto a la responsabilidad extracontractual de las personas jurídicas, analizaremos de manera particular la responsabilidad por los ilícitos civiles. No se puede ejercer contra las personas jurídicas, acciones criminales o civiles por indemnización de daños, aunque sus miembros en común o sus administradores individualmente, hubiesen cometido delitos que redunden en beneficio de ellas.

Distintas teorías. Sistematizaremos las opiniones vertidos en este polémico tema, agrupándolas en función de un orden progresivo de responsabilidad o de irresponsabilidad decreciente.<sup>23</sup>

- Irresponsabilidad. Recibió el aporte de nombres prestigiosos excluye de manera absoluta la responsabilidad de las personas jurídicas tanto por delitos o cuasidelitos cometidos por los administradores del ente, como por la aplicación de la responsabilidad indirecta.

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 849-852.

- Responsabilidad restringida. Con relación a los estudiosos que admiten la responsabilidad de las personas jurídicas con alcances restringidos. Impide responsabilidad a las personas jurídicas por los delitos y cuasidelitos en que hubieran incurrido sus miembros o administradores, pero deja incólume su responsabilidad indirecta ya que responden por los daños causados por los individuos que se hallasen en relación de dependencia, por las cosas de que se sirven, o que tienen a su cuidado. Se trata de apreciar la responsabilidad la responsabilidad por hechos propios, puesto que la persona jurídica no actúa sino por el ministerio de sus representantes.
- Responsabilidad amplia. Se ha limitado a establecer como única excepción al principio general de la responsabilidad civil de la personas jurídicas la irresponsabilidad de tales personas por delitos criminales... así es indudable que contra ellas se pueden ejercer acciones por indemnización de daños provenientes de un delito civil ejecutados por sus gerentes o administradores, en su calidad de tales y dentro de los límites de su ministerio; como también por cuasidelitos de los mismos.

## VI. LA SANCIÓN

Otro de los elementos importantes para el Derecho Administrativo Mexicano es el relativo a la sanción, la cual tiene diversas características según la proyección que se le otorgue, de esta manera, el sociólogo Radcliffe –Brown la definió “como una reacción social frente a un determinado modo de conducta que con ella queda aprobado o reprobado”, definición que se ha convertido en un concepto clásico de la antropología; en opinión de dicho autor la sanción tiene una gran importancia para la sociología, ya que las sanciones proporcionan un eficaz instrumento para regular las conductas conforme a los usos sociales. En opinión de otros tratadistas su formulación margina una serie de puntos relevantes porque efectivamente su definición, al menos en uno de sus aspectos, cumple una función disuasiva, pero lógicamente para alcanzar este objetivo la sanción debe preceder a la reacción, esto es, la sanción debe existir cuando se produce la infracción de la norma, por lo cual se

estima que es preferible definir a la sanción, como una promesa de recompensa por el cumplimiento de las normas de conducta socialmente reconocidas y aceptadas, o como la posibilidad de sufrir las consecuencias que acarrea su infracción. “Desde ese punto de vista, la sanción tiene un elemento latente que se manifiesta con toda claridad, en el caso de las sanciones negativas, en la creencia general de la probabilidad permanente de que la amenaza se ejecute, lo cual implica otras dos características de la sanción, porque esta no puede ser arbitraria o “*ad hoc*”, su existencia debe ser general y constante. Cumpliendo esas condiciones, la sanción no solo sirve para disuadir, indica también los pasos adecuados que se deben dar para restablecer la situación cuando se ha infringido una norma o para expresar aprobación cuando ha sido respetada escrupulosamente”.<sup>24</sup>

La sanción es por supuesto, un concepto de fundamental importancia en la jurisprudencia y ha desempeñado un destacado papel en diferentes teorías jurídicas, pero no parece a ver ninguna razón válida para limitar de este modo su uso; por eso es que la sanción legal expresada en las penas, indemnizaciones y reparaciones sólo representa un medio de imponer la conformidad con las normas y de reafirmar su validez cuando han sido infringidas. Cada uno de los grupos de una sociedad tiende a desarrollar sus propios usos y los medios de mantenerlos sin tener que recurrir a un ordenamiento jurídico positivo, por lo cual las sanciones operan dentro de todo un conjunto concebible de relaciones de grupo, no solo incluyen las sanciones organizadas por la ley, sino también las opiniones y las aptitudes establecidas en las costumbres que regulan las conductas y que surgen espontáneamente en los grupos sociales, de tal forma, que tanto en las comunidades pequeñas como en los grandes sectores de la sociedad, las sanciones informales llegan hacer más radicales que las contenidas en los Códigos Penales, por lo que el concepto de sanción no tiene un interés meramente jurídico, sino que su dimensión sociológica lo inserta en el ámbito del análisis del control social.

---

<sup>24</sup> SILLS, David L. (dir.), *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, 1ª ed. española de Aguilar, S. A., Madrid, 1974, 2ª reimpresión de 1979; t. 9, pp. 464 y 465.

En sus orígenes la sanción tuvo un sentido esencialmente moral y religioso, significaba a la vez la pena y la recompensa instituidas para castigar una acción indebida o para premiar una buena. Su desarrollo posterior ubicó a la sanción en un plano jurídico para llegar a constituirse en una garantía del cumplimiento por parte de los gobernados, de los deberes y obligaciones constituidos por la moral, la religión y por el derecho.

Posteriormente en la integración de la cultura occidental, cuando el formalismo romano se introdujo en el ámbito de los valores filosóficos y jurídicos, se aplicó dicho vocablo para designar el acto de pactar una alianza obligatoria y a partir de entonces ha sufrido cambios de contenido y de significación en su evolución histórica, de esta forma en su sentido más antiguo la sanción se refirió al castigo o al premio retribuido por las malas y buenas acciones y después expuso el acto mismo de establecer un precepto de carácter moral, otro de carácter religioso y uno de carácter jurídico, este último, de carácter obligatorio.

Asimismo se puede señalar que conforme a la doctrina del derecho más generalizada, se establecen las categorías de sanciones jurídicas siguientes: *“sanciones relativas a los actos jurídicos en general”, se concretan en la nulidad y en la anualidad de los actos jurídicos, que abarcan todas las ramas del derecho; “sanciones relativas al derecho constitucional”, que se aplican a la destitución o separación de sus funciones para quienes ejercen poderes constitucionales; “sanciones relativas al derecho administrativo”, tienen carácter disciplinario y generalmente se concretan en la amonestación en la multa, la suspensión, el despido; “sanciones relativas al derecho penal”, que en realidad constituyen penas y que se concretan en multa, privación de la libertad, la muerte, etcétera, “sanciones relativas al derecho privado”, que se manifiestan en indemnización, pago de daños y perjuicios, incapacidad para ejercer ciertos actos, la ejecución forzosa de bienes, esto es el remate de bienes; “sanciones relativas al derecho internacional”, que se*

*manifiestan en la ruptura de relaciones diplomáticas en las represalias, la intervención armada, etcétera”.*<sup>25</sup>

Finalmente se puede indicar que la sanción en una estricta acepción jurídica es un vocablo que se utiliza en la teoría jurídica para referirse al acto mediante el cual el legislador crea una ley confiriéndole el cumplimiento obligatorio de la misma.

## VII. LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR RESULTADO

La expresión “responsabilidad civil” abarca tres tipos de sistemas distintos: sistemas de responsabilidad por culpa en los cuales la sanción es una obligación de carácter civil; sistemas de responsabilidad por negligencia en los cuales la sanción es una obligación de carácter civil y, sistemas<sup>26</sup> de distribución de costes sociales. La primera clase de sistemas no es problemática y puede analizarse a partir de las nociones descritas anteriormente. La segunda y tercera suelen agruparse bajo la categoría de “responsabilidad por resultado”.

Se dice que hay responsabilidad por resultado con negligencia cuando, sin que exista intención o previsión, se genera o no se interrumpe una cadena causal cuyo resultado está prohibido por una norma, esto es, cuando se genera un daño. En la responsabilidad por negligencia se incumple una norma porque se omite realizar las conductas necesarias para impedir el resultado prohibido. Se considera responsabilidad “por resultado” porque las reglas de responsabilidad no exigen que dicha omisión esté conectada con ningún elemento de la voluntad del sujeto –ni con la intención ni con la previsión del sujeto-. Para estos sistemas lo relevante es que se produzca un daño y que exista por parte del sujeto un deber de realizar las

---

<sup>25</sup> OMEBA, *Enciclopedia Jurídica, op. cit.*, pp. 159 y ss.

<sup>26</sup> La expresión “sistema” tiene en este caso un sentido distinto de la expresión “sistema de responsabilidad” que he definido anteriormente. Como veremos más adelante, no se trata de la conjunción de normas de conducta y reglas de responsabilidad en el sentido descrito anteriormente, sino de reglas que asignan, distribuyen, los costes de ciertas actividades. Se trata, sin duda, de una categoría anómala que, efectivamente, es difícil de encuadrar dentro de una concepción estándar de la responsabilidad. Sin embargo, conservo, el uso del término “sistema” porque, a fin de cuentas, constituyen mecanismos preestablecidos normativamente para imputar las consecuencias de determinadas actividades.

conductas necesarias para evitarlo. En este sentido, los sistemas de responsabilidad objetiva o por resultado en los que se requiere negligencia, al igual que la responsabilidad civil, por culpa, pueden ser descritos como la conjunción de normas de conducta y reglas de responsabilidad. En estos casos, el juicio de responsabilidad sería el resultado de contrastar una conducta –omisión negligente- con el sistema de responsabilidad.

Existen, sin embargo, otros casos que se incluyen bajo el rotulo “responsabilidad por resultado” que podrían describirse como “sistemas de distribución de costes”. Esta categoría supone, no obstante, afirmar dos cosas: que existen sistemas de responsabilidad en los que ni la intención ni la negligencia son los criterios necesarios para imputar una sanción, esto es, que las consecuencias normativas se imputan cuando existe un estado de cosas –generalmente descrito como un daño-, independientemente de la calificación de la conducta de los sujetos imputados y, como consecuencia de lo anterior, que existen sistemas de responsabilidad en los que no se requiere la violación de una norma de conducta para que se produzca una sanción. Un sistema de responsabilidad que prescinde de los criterios de responsabilidad que constituyen los requisitos de culpabilidad y negligencia renuncia a la dimensión valorativa del juicio de responsabilidad y, en este mismo sentido, un sistema de responsabilidad que prescinde de una norma de conducta renuncia, obviamente, a la dimensión directiva.

La responsabilidad por resultado que asigna costes con la única condición de la presencia de un daño se aleja considerablemente del sentido central de responsabilidad. En mi opinión, los juicios de responsabilidad que son resultado de estos “sistemas” pueden explicarse mejor como elementos de una norma de mandato. En este sentido, cuando se afirma que “X será responsable de los daños que ocasione, independientemente del nivel de cuidado que tenga para evitarlos”, lo que se hace es formular de una manera indirecta o encubierta una regla constitutiva que establece: “si Z da lugar X (daño) entonces Y es imputable”. Y, en este sentido,

la “responsabilidad por daños” que así se constituye puede verse como condición exigida por una norma de conducta que establece el deber de pagar.

### *VIII. JUICIOS DE RESPONSABILIDAD*

Un Juicio de Responsabilidad es el resultado de subsumir un hecho particular en una norma de conducta general. Un juicio será correcto o justificado si dicha subsunción satisface las reglas de responsabilidad que establece el sistema normativo en relación con la norma de conducta de que se trate.

Los juicios de responsabilidad pueden interpretarse en tres formas distintas: como expresión de una valoración de un agente o una conducta; como reglas de conducta particulares, en el sentido de que deben imputarse las consecuencias normativas al agente y, como una variable débil de la anterior, como enunciados que afirman que un agente es susceptible de ser sancionado.

Tomando en cuenta lo que se ha dicho anteriormente, un juicio de responsabilidad puede rechazarse negando cualquiera de los elementos del juicio, esto es, negando el hecho particular –acción o estado de cosas- que se imputa al sujeto del juicio; afirmando que la norma de conducta no es aplicable al caso, o bien, afirmando que, aunque el hecho que se imputa y la norma es aplicable al caso, no se satisface alguna regla de responsabilidad.

Cuando se rechaza un juicio de responsabilidad negando la existencia del hecho particular pueden hacerse dos cosas: afirmar que tal estado de cosas no existe, por ejemplo, si al imputarse un asesinato se demuestra que la persona está viva y, afirmar que, aunque el hecho existe, no está relacionado con el sujeto del juicio de manera que satisfaga la noción de agente requerida para la imputación. Así retomando el ejemplo de asesinato y suponiendo una imputación muy improbable, aunque se demuestre que de hecho una persona ha muerto, dicho estado de cosas no puede imputarse a alguien que, 50 años antes del suceso, le haya dado un golpe

en la nariz. En este caso, ni la distancia en el tiempo ni la relevancia de la posible herida satisfarían la noción de agente de la muerte.

Cuando para rechazar un juicio de responsabilidad se niega que una regla de conducta es aplicable al caso se aduce una justificación: se afirma que la conducta realizada no es ilícita y que, aunque así haya sido descrita en la norma de conducta que sirve como base al juicio, existen normas superiores cuya caracterización de la conducta no es compatible con la norma en cuestión. En otras palabras, se afirma que el juicio no es válido porque hay una excepción a la norma de conducta y, por tanto, no se ha violado el sistema normativo.

En los casos en los que para invalidar un juicio de responsabilidad se afirma que no se han satisfecho las reglas de responsabilidad se aduce una excusa. Las excusas hacen referencia a los presupuestos de la función directiva de las normas. Por consiguiente, pueden referirse a dos cuestiones: a la capacidad de entender lo ordenado por la norma y la posibilidad de guiar la conducta por la norma y a la capacidad objetiva –empírica- de realizar la acción que es contenido de la norma o de iniciar la cadena causal requerida para el cumplimiento de la norma.

Resumiendo: un juicio de responsabilidad válido o correcto acerca de un agente es el resultado de subsumir una conducta del agente en un sistema de responsabilidad, esto es, en una norma de conducta respetando las condiciones de imputabilidad exigidas por el sistema particular -reglas de responsabilidad-.

## IX. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

Los elementos fundamentales del concepto del Derecho Administrativo indican que el mismo como rama del Derecho Público, “*regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa*”<sup>27</sup> Como este poder se integra con múltiples elementos, de ellos surgen numerosas relaciones entre éste y el Estado y aún entre

---

<sup>27</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 41 ed., México, Editorial Porrúa, 2001, p. 13.



ellos mismos, siendo también necesarios coordinarlos en una organización adecuada para que puedan desarrollar una acción eficaz, sin perjuicio de la unidad misma de la estructura que forma. También regula los medios patrimoniales y financieros que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación; por ello surgen con motivo de la obtención, administración y disposición de esos medios, relaciones cuya naturaleza requiere de un régimen jurídico homogéneo y que se adecue a los medios que persigue la administración. Asimismo regula el ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de la función administrativa. En el dominio de la Administración, a diferencia de lo que ocurre en la vida privada, es más importante el capítulo del ejercicio de los derechos, que el que se refiere al goce de los mismos; finalmente regula la situación de los particulares con respecto a la Administración. De lo anterior se desprende que la casi totalidad de las relaciones jurídicas en que interviene la Administración con motivo de su organización y funcionamiento, están regidas por las normas del Derecho Administrativo que son de Derecho Público y que asimismo son las aplicables en todos aquellos casos en los que la actividad del Estado se vincula estrechamente con la subsistencia misma de la organización estatal o con el cumplimiento de las atribuciones que le corresponden, dejando para el Derecho Privado todas las actividades que no estén en esas condiciones.

## X. *LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO*

Igualmente es necesario precisar el contenido y alcance de las llamadas **Funciones Administrativas**, las cuales se pueden analizar desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material. Con base en un criterio **formal**, la Función Administrativa se entiende como “la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo”. La función administrativa se puede definir con base en la finalidad que el Estado persigue al realizarla y así se considera a la **Función Administrativa** como la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la Ley, definición que contiene como elementos: “el órgano que realiza la actividad”, que es un elemento **formal** y el otro elemento está constituido por “el fin que el Estado persigue

al realizar la función”, que es un elemento **material**. Ahora bien se presentan dos criterios para entender lo que es la **ejecución de la Ley**: o bien “indica que la actividad se encuentra autorizada por una disposición legal”, o bien, se entiende por tal ejecución, “la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa”; solo que este concepto de ejecución de las leyes no es útil para dar una idea de la función administrativa, porque en unos casos es muy amplio y abarca todas las funciones del Estado y en otros es muy limitado y no agota todas las actividades administrativas. Para otro sector de la doctrina la **Función Administrativa**, “*tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en los que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios de policía y por la organización de servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa*”.<sup>28</sup>

Otros autores definen a la **función administrativa**, teniendo en cuenta la idea de una finalidad, así señalan que la administración es la actividad del Estado para la realización de sus fines y bajo un orden jurídico.

Asimismo el Derecho Administrativo indica que los principales elementos que sirven para precisar la **Función Administrativa** son los siguientes: 1.- La función administrativa se realiza bajo un orden jurídico como necesario para que dentro de él se desenvuelva la función administrativa; 2.- Otro elemento constante de la función administrativa es la limitación de los efectos que produce el acto administrativo; 3.- También se estima que la función administrativa se integra con hechos materiales de trascendencia jurídica que constituyen el medio para la ejecución del acto jurídico administrativo, de tal manera que la inobservancia de las formalidades legales implica no la nulidad del acto, porque no se puede nulificar un acto material, pero si una restitución o una causa de responsabilidad.

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 53.

En conclusión, se puede definir a la función administrativa como: “*una actividad del Estado que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales, o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales*”.<sup>29</sup>

## XI. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El instituto de la responsabilidad patrimonial de Administración constituye uno de los temas más apasionantes del actual pensamiento jurídico.

Una administración pública tan compleja como la nuestra funcionando con varios miles de órganos e instituciones administrativas y manejadas por más de un millón de funcionarios y empleados públicos y aun por particulares, desarrolla una actividad que no solo beneficia a los administrados, sino que, en ocasiones, puede causar daños a las personas.

El progreso actual del derecho administrativo ha planteado la necesidad lógica y justa de que esos daños deban ser reparados. La pregunta inicial que se impone es esta: ¿quién debe reparar esos daños, el funcionario o empleado o la Administración Pública? Con anterioridad la tesis mantenida en la doctrina y en la legislación administrativa universal, fue la de la irresponsabilidad del Estado. Tenía que abrirse paso una noción nueva de la responsabilidad estatal, inspirada en propósitos de justicia.<sup>30</sup>

La responsabilidad de Derecho Civil es la fuente originaria de donde posteriormente se origina la responsabilidad del Estado. Nuestra legislación alude a la “responsabilidad del estado”, en la cual se comprende “la responsabilidad de la administración pública”.

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>30</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, *La responsabilidad extracontractual de la administración pública en la obra de la Procuraduría General de la República*, México, PGR, t. I, colección *Obra Jurídica Mexicana*, p. 436.

## A. La Responsabilidad del Estado

El problema de la responsabilidad del Estado se desenvuelve en el marco del Estado de derecho. La resistencia del Estado para aceptar nuevas obligaciones jurídicas y sus serias implicaciones económicas lo convierten en un problema complejo y de difícil determinación, que retrasa la elaboración de una teoría general en materia de responsabilidad pública, tan necesaria para rematar el régimen de las garantías de los particulares.<sup>31</sup>

La Constitución Italiana reconoce en el artículo 28 la responsabilidad del Estado en los términos siguientes:

*Artículo 28. “Los funcionarios y los subordinados del Estado y los organismos públicos son directamente responsables, según las leyes penales, civiles y administrativas, de los actos realizados con violencia de derechos. En estos casos, la responsabilidad se extiende al Estado y a sus organismos públicos”.*

La responsabilidad del Estado abarca toda su actividad, en un concepto extenso y general en materia legislativa, administrativa y jurisdiccional. Los autores especializan los temas al fijar un campo más limitado, pero constante, como es la responsabilidad administrativa o responsabilidad contractual y extracontractual de la Administración Pública, que es una especie de la anterior.

El Estado es una persona jurídica que actúa por medio de órganos que han sido creados por mandatos legales, es decir, esferas limitadas de competencia, las cuales se ejercen por titulares de la función pública, que son personas físicas. En esta actividad estatal se pueden lesionar los derechos de los particulares, existiendo la obligación de indemnizarlos por los perjuicios que se ocasionen. Es un principio de

---

<sup>31</sup> “No hemos de considerar sino la responsabilidad civil, esto es, la que se origina por un daño patrimonial y se resuelve en una indemnización”. GARCÍA OVIEDO, Carlos, *Derecho administrativo*, 5ª ed., Madrid, EISA, t. I, 1955, p. 573.

derecho administrativo la teoría del riesgo creada por el Estado por el funcionamiento de los servicios públicos y el ejercicio de sus demás actividades.

No existe en derecho administrativo la responsabilidad del Estado por el hecho personal, porque el Estado no es un ser consciente, ni tiene voluntad, es un ente jurídico o centro de imputación de normas jurídicas, con finalidades legales que realizar y que encarga a personas físicas funcionarios o empleados de la administración, realicen estos propósitos.

*El Estado debe responder de los daños que ocasiona el funcionamiento de los servicios públicos y del ejercicio de sus atribuciones.*

Son las personas físicas las que cometen las violaciones legales, sin culpa, dolosamente, por imprudencia o simplemente por el manejo de las cosas que originan perjuicios. Cuando una dependencia del Ejecutivo es responsable, con ello indicamos que son responsables las personas físicas que atienden esos servicios públicos o que su funcionamiento puede originar en determinadas condiciones, una responsabilidad pública.

Durante largo tiempo se sostuvo el criterio de la responsabilidad del poder público y no se aceptó que los particulares lesionados tuvieran derecho a acción para exigir del Estado la reparación de los daños que le ocasionaren.<sup>32</sup>

El principio en términos así expuesto, es a todas luces injusto y la doctrina jurídica se ha venido abriendo paso para aceptar el principio de la responsabilidad del Estado, y una teoría general que la defina y precise en sus consecuencias diversas.

---

<sup>32</sup> WALINE, M., *Droit administratif*, Francia, 1959, pp. 647 y ss.

De todas maneras las víctimas ocurren ante los Tribunales demandado directamente a los funcionarios responsables y subsidiariamente a las instituciones oficiales y sólo por excepción el Estado asume en forma graciosa y limitada esta responsabilidad.

### *B. Los Derechos Públicos Subjetivos de los Administrados*

La mejor piedra de toque para determinar el grado de penetración del Derecho en las estructuras del poder político y administrativo lo constituye el análisis de las garantías de que el administrado dispone frente a la acción administrativa, tanto en orden a la impugnación de los actos administrativos, como en punto de la obtención de las correspondientes indemnizaciones en aquellos supuestos en los que la actividad administrativa ha lesionado la esfera jurídica, intereses, bienes y derechos de los administrados.

La teoría tradicional de la soberanía no aceptó el principio de la responsabilidad del Estado, por considerar que todo daño que éste ocasionara, deben de soportarlo los particulares. “*Lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin compensación*”.<sup>33</sup> Existen dos nociones de responsabilidad y de soberanía, pues si se cree que el Estado es soberano, no se puede admitir que él sea responsable; y si se afirma que él es responsable no se puede admitir que él sea soberano. O la soberanía no es nada, o ella es, como se ha dicho, el carácter de una voluntad que no se determina nunca por sí misma, es decir, que no puede ser limitada por un elemento extraño ella misma, ni sometida a obligaciones más que en la medida que ella desee. Resulta de toda evidencia que una persona soberana no puede ser responsable de sus actos, es decir, sometida a una obligación que se le impone a ella del exterior.

**Concepción Objetiva De La Responsabilidad.** El particular no tiene ningún derecho para reclamar al Estado una indemnización, porque el Estado es irresponsable. El funcionario es el único responsable de sus actos, porque está

---

<sup>33</sup> DUGUIT, León, *Traité de Droit constitutionnel*, 12a ed., París, Ancienne Libfontemoing y Cie. Ed., 1923, t. III, p. 427.

obligado al cumplimiento de la ley; con más razón cuando él actúa ilícitamente, violando la ley y ocasionando perjuicios de los que debe responder.<sup>34</sup>

*“En un primer sistema, es el funcionario autor del hecho perjudicial el que es responsable con su patrimonio personal. Era la fórmula tradicional anglosajona, a lo menos para el Estado mismo, o para la colectividad local; ha sido aplicada en Inglaterra hasta el Crown Proceedings Act de 1947 y en los Estados Unidos, hasta la ley Federal de 1946 sobre responsabilidad delictuosa. En tal sistema no implica, sin duda, que la carga de la reparación sea siempre soportada por el funcionario, pero si el Estado asume esta carga es por una aceptación más o menos graciosa; lo esencial de la fórmula es que la víctima no dispone de una acción en contra del Estado”.*<sup>35</sup>

**Responsabilidad directa o sin falta.** Puede la administración al actuar legalmente causar un perjuicio a un particular. Ningún reproche puede hacerse al funcionario que ha actuado en acatamiento de un mandato legal y, sin embargo, su actuación ha causado un menoscabo al patrimonio de un particular.

El moderno derecho administrativo, apoyado en razones de equidad, estima justo que el particular perjudicado con un acto legal de la Administración sea indemnizado. Esta situación crea el deber de indemnizar.

Diversas son las opiniones que se han emitido para fundamentar este principio que ha adquirido carta de naturaleza, como un principio general de derecho:

- ✓ El principio de equidad, se funda “en atemperar el rigor de la Ley al aplicarla, tomando en cuenta las circunstancias excepcionales del caso concreto, que el legislador no previó al dictar aquella (Pallares). La Equidad es la propia justicia

---

<sup>34</sup> SCHWARTZ, B., *Le Droit administratif américain*, capítulo VIII, s.p.i., 1952.

<sup>35</sup> Cfr. FÁBREGAS DEL PILAR y DÍAZ DE CEBALLOS, José María, “La responsabilidad del Estado y de sus autoridades y funcionarios”, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Madrid, junio de 1957.

en su máxima expresión, una ley equitativa, se ha dicho es una ley justa.

- ✓ El principio del daño o sacrificio especial. Esta tesis fue expuesta, como ya vimos anteriormente, por León Duguit y posteriormente por Gastón Jéze. Se apoya en la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas. Cuando este equilibrio social se interrumpe, el ciudadano tiene derecho a que se le elimine de esa carga especial o se le indemnice.
- ✓ El principio de lesión de García de Enterría. El concepto técnico de daño o lesión, a efectos de la responsabilidad civil, requiere pues, un perjuicio patrimonialmente evaluable, ausencia de causas de justificación (civiles) no en su comisión, sino en su producción respecto al titular del patrimonio contemplado y finalmente, posibilidad de imputación del mismo a tercera persona.
- ✓ El principio de enriquecimiento indebido. Nadie debe enriquecerse a costa de los demás. Cuando la Administración al actuar, ve aumentado su patrimonio por un acto perjudicial a un particular, se enriquece indebidamente y debe indemnizarlo por esos perjuicios.
- ✓ La doctrina del riesgo social. La vida social cada día es más compleja y va originando nuevas y continuas intervenciones del Estado, en una enorme red de servicios públicos y de actividades públicas.

Esos servicios públicos funcionan normal y anormalmente creando riesgos sociales, cada vez más frecuentes, que originan serios perjuicios a los particulares, que se causan no por culpa, sino por la naturaleza misma de las actividades del Estado. La vida moderna divide no sólo la riqueza, sino también la miseria humana. El estado debe considerar que los perjuicios que origine ameriten indemnizaciones convenientes.



### C. *Las Faltas Administrativas*

Con el objeto de ubicar el significado de las Faltas Administrativas y especialmente el contenido doctrinal y legal de los conceptos técnicos jurídicos aplicables a las Faltas Administrativas, se analizarán las transgresiones administrativas, primero, en el ámbito de la justicia administrativa general y después en el orden administrativo electoral, lo cual implica hacer una referencia previa a los elementos propios que utiliza dicha legislación, como son entre otros, **la ilicitud**, que en sí misma no significa ausencia de licitud, ya que ésta, en última instancia, comprende toda conducta permitida; **lo ilícito** es uno de los presupuestos fundamentales del Derecho Positivo en su acepción estricta, toda vez que en un orden más amplio de conceptos, es admisible una sistematización que no se apoye rigurosamente en ella. La ilicitud es una conducta cuya consecuencia es la sanción, es decir, que la norma describe una conducta a la que le corresponde una sanción, por lo tanto esa conducta prevista como antecedente, constituye, lo ilícito. “Una determinada conducta no se sanciona por causar un daño a determinados sentimientos o intereses o valoraciones, sino porque ha sido puesta por un órgano jurisdiccional competente, como condición de una sanción, de lo que resulta que no se sancionan determinados comportamientos, porque condicionan una sanción prevista en la norma, así se considera que una conducta ilícita viola la ley, porque se adecua al supuesto establecido en ella, es el caso de un homicidio, cuya tipificación y sanción están previstas en la Ley Penal”.<sup>36</sup>

En la legislación electoral existen diversos tipos de hechos y de actos que pueden ser considerados como ilícitos, como son las **Faltas o Contravenciones** y las llamadas **Infracciones Administrativas**, pero en virtud de que las mismas no son iguales entre sí, sus respectivas sanciones tampoco pueden ser semejantes; de esta forma encontramos que para dichas faltas administrativas electorales, las sanciones pueden variar, según sus condiciones particulares; en el sistema jurídico el género es una conducta ilícita, pero como la misma se encuentra sancionada de diferente

---

<sup>36</sup> OMEBA, *Enciclopedia Jurídica, op. cit.*, pp. 964.

forma, ese género ilícito tendrá diferentes categorías y a cada una le corresponderá la sanción de acuerdo con la materia específica que se aplique al caso concreto.

### **Las Faltas o Contravenciones y las Infracciones Administrativas**

Ahora bien, el vocablo **falta** se deriva del latín “*falladitas*” que significa **engaño**; se relaciona directamente con el término “**contravención**” que proviene de los conceptos del latín *transgressio*, que significa infracción o violación y de *violatio* o *violationis* , que proviene del término *violo*, que significa “acción de dañar o perjudicar”, de lo que resulta que **contravenir**, es actuar en contra de lo que está mandado o establecido y **contraventor**, es el agente de la falta, el trasgresor o el violador de la Ley; de esta forma se considera a la **falta administrativa** como el incumplimiento de la obligación jurídica del deber en virtud de la norma vigente aplicable; solo que en sí misma la falta constituye un peligro simple para el orden social. Por lo tanto las faltas o contravenciones administrativas “son transgresiones en formas de acciones u omisiones que violan preceptos del Derecho Administrativo y en su significación etimológico se deriva de “contra” “venia”, es decir venir en contra de la ley, chocar con la ley, con lo cual se demarca la esencia especial de un hecho o posición que contraría la ley, independientemente de cualquier intención dolosa y aún de la conciencia de transgredirla. Las faltas o contravenciones administrativas por acciones u omisiones, contrarían los intereses de la administración, al oponerse al normal desarrollo de sus actividades jurídicas y sociales. La falta o contravención consiste en no cumplir el deber impuesto por la ley a todo administrado o vinculado con la administración pública por una obligación de colaborar con el interés colectivo. Asimismo se considera que la contravención se comete por la sola desobediencia a los preceptos de la ley administrativa y el contraventor no logrará evadir la sanción prevista, alegando error, buena fe o escasa trascendencia de la falta.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 698.

En nuestro medio las faltas administrativas están constituidas por la **insubordinación**, que se entiende por la transgresión o incumplimiento a la subordinación establecida, con lo cual se altera la disciplina vigente y se concreta en una rebeldía contra el superior jerárquico; la **desobediencia**, que se manifiesta en el incumplimiento de una orden de autoridad legítima de alcance general o particular, por parte del o los destinatarios de la misma, equivale a una renuncia o negativa al cumplimiento de las órdenes emanadas de una autoridad legítima de alcance general o particular, por parte del o de los destinatarios de la misma, equivale a una renuncia o negativa al cumplimiento de las órdenes emanadas de una autoridad establecida en ejercicio de sus funciones y dentro del ámbito o círculo de sus legítimas atribuciones, por la negligencia en el cumplimiento de las disposiciones administrativas de seguridad, ligadas en su mayor parte a tiempos y circunstancias; la cual se manifiesta en un descuido o falta de atención en el desempeño de las referidas obligaciones, es la comisión del cuidado que se debe poner en los deberes personales. El daño que puede ocasionar la falta administrativa es la perturbación de la actividad administrativa del Estado, vinculada a la producción de un detrimento a la Administración.

Las **Faltas Administrativas** se pueden clasificar como **instantáneas**, que son aquellas en las que su consumación tiene lugar en un solo momento y que se agotan al cumplirse la acción que la configura; **permanentes** que son las que se consumen en un tiempo y que el infractor puede prolongar voluntariamente, de tal forma que sea de la misma manera violatoria de la norma transgredida en cada uno de los momentos de ese tiempo, dentro de los cuales el infractor realiza la contravención y **continuadas**, que son las faltas en las que existe una serie de acciones idénticamente violatorias dentro de la norma electoral, las cuales son ejecutadas con una misma unidad de resolución. Atendiendo a la naturaleza del resultado, pueden ser materiales, cuando su consumación exige la producción de un efecto determinado previsto por la norma y que es diferente de la acción misma cumplida por el sujeto activo; **formales**, cuando su consumación no demanda una consecuencia independiente de la acción misma por cuanto que son de pura

actividad y de **daño**, cuando para su configuración se requiera la efectiva lesión del bien jurídico protegido por la norma.

La doctrina del Derecho Administrativa señala que una **infracción** “es la transgresión, violación o quebrantamiento de alguna ley, pacto, contrato o tratado”; *“toda persona es responsable por la infracción de leyes administrativas, así como por la de los convenios o contratos que hubiere celebrado, por lo cual procede la aplicación de las penas respectivas establecidas, o cuando menos en la obligación de resarcir los daños y perjuicios que resulten de su infracción o bien, permite reclamar su ejecución forzosa, que de no poderse lograr, se traduce en el resarcimiento de daños y perjuicios en lo civil, o en lo administrativo, o bien en la imposición de una pena, si el hecho constituye delito”*.<sup>38</sup>

En relación con la **sanción** que se aplica a las faltas administrativas electorales se debe tener presente que la teoría jurídica le confiere a la sanción dos contenidos, **primero** “tiene un sentido general y amplio”, equivale a una pena o castigo normativamente establecido que se debe aplicar a quien comete una ilicitud y el **segundo** “es un sentido restringido o estricto”, se refiere al acto mediante el cual un legislador crea, en la esfera de la competencia que le asigna un ordenamiento jurídico, una norma de derecho positivo legal; asimismo se debe entender que las **“sanciones administrativas”**: *“son aquellas consecuencias represivas de su ilícito previstas en disposiciones legales administrativas y cuya imposición le corresponde a la autoridad administrativa y a través de ellas, la administración pública protege su organización y orden internos, para garantizar su buen funcionamiento”*.<sup>39</sup>

Las Sanciones que contempla el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para las Faltas Administrativas Electorales son las siguientes: **“la multa”**, que es un sanción pecuniaria que designa tanto la obligación de pagar una determinada cantidad de dinero, como la conducta o prestación obligatoria;

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 771 y ss.

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp. 159 y ss.

procederán en caso de que un particular incurra en alguna ilicitud, para lo cual el presente ordenamiento determina que la multa como sanción se aplicará de acuerdo con el salario mínimo general vigente para el distrito federal, correspondiéndole su aplicación al Consejo General del Instituto Federal Electoral. “La **amonestación**”, que consiste en el requerimiento o apercibimiento para que se corrija una conducta que trasgrede una norma administrativa. “La **suspensión**”, que se entiende como la privación o limitación del empleo o de sus derechos y emolumentos, constituye una especie de censura que implica una forma de pena que en principio recae sobre el ejercicio de un cargo y que no quita el rango, ni el nivel del empleo. “La **destitución del cargo**”, equivale a separar a alguien de su empleo o cargo, de manera definitiva, como corrección o castigo. En relación con las sanciones a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, las mismas consisten en “reducción o suspensión de las ministraciones de financiamiento público”, así como las suspensión y la cancelación del registro correspondiente.

Es procedente señalar que en materia administrativa se llegan a establecer las llamadas “**medidas disciplinarias**”, las que consisten generalmente en el extrañamiento, que es la prevención que dirige un superior jerárquico inmediato a un subordinado que ha realizado una conducta que sin afectar gravemente los intereses institucionales, resulta inconveniente para el buen desarrollo de las labores administrativas del área de su adscripción; y también el **apercibimiento**, que consiste en una prevención enérgica que dirige un superior jerárquico inmediato a un subordinado que ha observado una conducta, que sin afectar gravemente los intereses administrativos institucionales, resulta inconveniente para el buen desarrollo del área de su adscripción y que de repetirse, recibirá una sanción mayor.

Pueden ser sujetos de las faltas administrativas electorales, los ciudadanos, las autoridades federales, estatales y municipales, los funcionarios electorales, los notarios públicos, los extranjeros, los ministros de culto religioso y las asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta y los partidos políticos.

La legislación mexicana electoral federal y local, ha tenido a lo largo de su historia numerosas e importantes disposiciones reguladoras de las **faltas**, tanto administrativas, como electorales.



**CAPITULO SEGUNDO**  
**ANALISIS DOCTRINAL DEL REGIMEN DE**  
**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL ESTATAL**

*XII. EL PATRIMONIO Y SU CONCEPTUACION*

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.

Por *patrimonio* se entiende el conjunto de relaciones económicas activas y pasivas atribuido a una persona física o jurídica, y que se encuentra al servicio de sus fines, en sentido técnico jurídico han de comprenderse también la noción de patrimonio todas las deudas que lo gravan, al igual que cualquier relación jurídica susceptible de tener repercusión económica.

Varios tratadistas consideran al patrimonio como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que tiene una persona susceptible de una valoración económica.

Existen varias teorías que han explicado la existencia del patrimonio, es así, como la Teoría Clásica del Patrimonio expuesta por Aubry y Rau la manifiestan en forma científica, se concibe el patrimonio como:

*“...el conjunto de derecho y obligaciones de una persona, apreciables en dinero, considerados formando una universalidad del derecho”....*

El patrimonio es una entidad abstracta, diferente a los bienes y obligaciones que lo componen, que puede constantemente modificarse sin que afecta la existencia del patrimonio ya que estos se pueden desvanecer, sin que el patrimonio desaparezca.



Un ejemplo de esto es 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, ya que si no contiene algo en su interior la bolsa va a existir.

Los elementos en los cuales basan su teoría respecto al patrimonio son los siguientes:

1. Sólo las personas pueden ser susceptibles a tener un patrimonio. Le da exclusividad a la persona de poseer, de ser propietario del patrimonio ya que es la única capaz de manejar bienes tener derechos y contraer obligaciones.
2. La persona ineludiblemente debe tener un patrimonio. La existencia del patrimonio no obliga tener bienes y derechos. La persona siempre se encuentra dotada de un patrimonio.
3. La persona sólo puede tener un patrimonio. Todos los bienes y derechos que tiene una persona forman una masa única, la excepción a esta regla es la posibilidad de tener un segundo patrimonio que se derive de una herencia y que se reciba a beneficio de inventario. Lo anterior significa que el heredero no responde con su propio patrimonio de las deudas del finado, las deudas del fallecido se pagan sólo con los bienes que dejó. Por medio del beneficio de inventario, no existe la posibilidad de que se confunda el patrimonio que se hereda del patrimonio propio del heredero.
4. El patrimonio siempre debe de estar con la persona. La existencia de la propia persona tiene como consecuencia directa la existencia del patrimonio, si se llegare a vender parte de el o todo éste sigue existiendo mientras se encuentre viva la persona.

Las críticas que se han dado respecto de esta teoría es afirmar que la persona siempre tiene un patrimonio, ya que lo confunde con el concepto de la capacidad, la aptitud jurídica para ser sujeto de derechos y obligaciones y de ejercitarlos.

Del ejemplo 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.

*La Teoría de Afectación*, nace para perfeccionar a la teoría clásica del patrimonio, la teoría indica que la fuerza que debe unir a los elementos del patrimonio no es la personalidad sino que es la afectación de *un conjunto de bienes a la realización de un fin específico y determinado*

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”.*

Gutiérrez y González manifiesta que existe un patrimonio que no es pecuniario y es el patrimonio moral, es así como surge la *Teoría del Patrimonio Moral*.

*“Patrimonio es el conjunto de bienes, pecuniarios y morales, obligaciones y derechos de una persona, que constituyen una universalidad de derecho”.*

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 colectivas, es decir, las personas morales.

Anteriormente, se había planteado el problema de que si las personas morales podían gozar de las garantías individuales que otorga nuestra Carta Magna y se llegó a la conclusión que tanto la persona física como la moral gozaban de las garantías

individuales, aunque algunas garantías por su naturaleza sólo pueden ser de las personas físicas.

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”*

### *El Patrimonio del Estado*

El patrimonio del Estado se compone de todos los bienes derechos y obligaciones sobre los que el Estado ejerce un derecho de propiedad. Estos bienes llamados también *dominicales* son de dominio público.

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.”*

Los elementos del patrimonio son los siguientes:

1. El Territorio y todos los elementos que lo componen como lo son:
  - La superficie terrestre, dentro de los cuales se encuentran los bosques, los minerales, la fauna y las aguas interiores;

- El subsuelo y todos los minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas y elementos radioactivos;
  - La plataforma continental, que es la prolongación por debajo de las aguas marítimas, las islas, los arrecifes y cayos, el mar territorial, el mar patrimonial, la zona económica exclusiva, la flora y fauna marítimas, el subsuelo del mar territorial, el subsuelo del mar patrimonial y 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
  5. Los bienes de dominio privado del Estado.

El fundamento legal lo encontramos en los artículos 27 en relación con el artículo 73, 42 al 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales regulan el aspecto territorial y las partes integrantes a la federación, además de contar con varias leyes especiales que norman diversos párrafos y fracciones del artículo 27.

Conforme al artículo tercero de la Ley General de Bienes Nacionales los bienes nacionales son:

*“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...”*

El artículo sexto de la Ley General de Bienes Nacionales indica que cosas están sujetas al régimen de dominio público:

*“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 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 o 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”.*

### **XIII. PRINCIPIOS QUE REGULAN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.**

Al hablar de los principios que rigen a la responsabilidad patrimonial del Estado me tengo que referir en principio a los dos pilares del Derecho Administrativo, el principio de legalidad y el principio de responsabilidad patrimonial del Estado.

El Derecho Administrativo tuvo su nacimiento en la época de la Revolución Francesa, la voluntad general cuya única expresión se encontraba en la ley, fue el cimiento de las grandes ideas que iban en contra del absolutismo del Rey, bajo la concepción de la libertad y la seguridad de los gobernados surge el Estado de Derecho, es la ley quien faculta y exige obediencia, en ese momento surge el principio de legalidad, la Administración Pública queda bajo la tutela de la ley ya que ésta no puede hacer lo que la norma no le permita.

Al imponerse límites a la Administración se empezó a modificar la idea de la irresponsabilidad del Estado, aunque varios juristas se inconformaron con la imagen de reconciliar a la soberanía con la responsabilidad ya que se consideró a las mismas incompatibles que se separaban mutuamente, porque la ley facultaba al Estado su actuar y era la propia ley quien representaba a la soberanía en otras palabras, la soberanía no podía ser sinónimo de arbitrariedad.

Poco a poco se fue introduciendo la idea de la responsabilidad del Estado, con la Declaración de los Derechos del Hombre se registra el principio de protección a la propiedad privada una limitación al Estado y por ende a la propia soberanía.

De lo anterior se justifica el porqué se considera a la legalidad y a la responsabilidad patrimonial del Estado como pilares del Derecho Administrativo.

*A. Principio de Igualdad o de Proporcionalidad de las Cargas.*

Ninguna persona está obligada a soportar más que otras, situaciones anormales que le cause un perjuicio, si se llegare a dar un evento así cuyo responsable sea el Estado tiene la obligación de indemnizar, aunque hay actividades de la vida diaria que exigen a los gobernados de soportar sin pago los perjuicios ocasionados por la Administración cuando éstos sean el resultado del actuar legal y regular del mismo, a excepción que el legislador haya regulado lo contrario.

Jorge Teissier elaboró la idea antes expresada, se bajó primordialmente en lo dispuesto en el artículo 13 de la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano de 1789 que a la letra indica:

*“... unos ciudadanos no deben sufrir más que otros las cargas impuestas en interés de todos...”*

La crítica que se dio fue que los daños provocados por el Estado en ejercicio de sus atribuciones legales e ilegales, regulares o irregulares deben de ser indemnizadas, es por ello que en varios países desarrollados se tardaron en aceptar la idea de la responsabilidad patrimonial del Estado.

En Alemania este principio lo acogió con el *criterio de la carga desigual o especial del particular sacrificio*, si una persona sufría un perjuicio favoreciendo económicamente u otorgaba algún beneficio a otro en este caso el Estado, éste tenía que indemnizar,



lo cual daría como consecuencia una ventaja más al Estado ya que si éste no demuestra que obtuvo alguna gracia se liberaba de rapara el daño.

El principal ponente de este principio es Ernst Forsthoff jurista alemán cuyo criterio parte de la indemnización por parte del Estado cuando éste cause algún perjuicio a un individuo o grupo de individuos quien o quienes no tienen la obligación de soportar el daño, por lo consecuente es el Estado quien tiene que compensar el *sacrificio especial* por medio de la correspondiente erogación, a ese respecto Altamira Gigena expresa que es ilógico y jurídicamente aceptable que algunas personas tengan la obligación de soportar daños que perjudican su vida normal cuya consecuencia no beneficia a la comunidad y por ende no restablece la igualdad modificada.

#### *B. Principio de la Responsabilidad por Riesgo*

La Administración Pública puede ser responsable aún cuando no haya culpa por parte de ella, lo anterior es la idea del francés León Duguit en su obra intitulada *Las Transformaciones del Derecho Público*, la falta de culpa por parte de la Administración Pública no lo exoneraba de fincarle responsabilidad ya que el actuar normal podría ocasionar daños a terceros, en ese momento nace el riesgo, en todo actuar normal del Estado hay posibilidad de crear daños, lo que hoy se define como *responsabilidad objetiva* del Estado, aunque hay que distinguir que cuando algún agente actúe fuera del servicio público y ocasione un detrimento en el patrimonio de otra u otras personas incurre en una responsabilidad personal.

#### *C. Principio de la Equidad y Enriquecimiento Illegítimo*

Al tratarse de la indemnización Otton Mayer importante exponente de esta doctrina en su obra intitulada *Derecho Administrativo Alemán* consideró que las erogaciones a las que se encontrara el Estado por concepto de responsabilidad patrimonial debería de realizarse no bajo los principios del Derecho Civil, ya que no sólo los hechos

ilícitos deberían de ser indemnizados sino también los actos legítimos, asimismo, en el caso del enriquecimiento sin causa el Estado tenía que indemnizar aún cuando no hubiere obtenido alguna mejora económica.

Lo anterior va aunado a la idea de indemnización bajo el principio de equidad, si bien es cierto Mayer aprobó varias concepciones del *principio de igualdad o proporcionalidad de las cargas*, explicó que al producirse un daño por parte del Estado hacia un particular, éste se encuentra en una desigualdad frente al dañoso, que trae como consecuencia una desproporcionalidad de cargas que el particular no tiene por qué soportar, de ahí que surja el *sacrificio especial*, la repetición de lo indebido al pasaje de valores equitativamente para cubrir el monto de un daño material.

#### *D. Principio de la Estricta Justicia, Bien Común, Solidaridad Social y Estado de Derecho*

Para discernir la responsabilidad directa del Estado no es necesario utilizar la teoría de la falta de servicio, ya que la responsabilidad nace al momento de producirse el daño por el hecho mismo de los empleados públicos o de las cosas que utilizan para la realización del servicio público, Felix Sarría creador de la idea antes descrita manifestó que la justicia se presenta a través del Estado y que éste debe de proporcionarla de forma eficaz, con la ayuda de la equidad en ese momento nace la estricta justicia.

Si existe una estricta justicia el resultado que debe de darse es el bien común, es ahí, donde Altamira Gigena maneja que el Estado debe de cumplir con dos funciones, la primera de ellas es cubrir las necesidades de los gobernados y la segunda es proporcionar y mantener el bien común, atender a la sociedad sin descuidar al individuo, al indemnizar los daños producidos por la Administración se ve plenamente que el bien común es la base de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Por otra parte en Argentina Guillermo Altamira manifiesta que el cimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado es la *solidaridad humana*, la justicia se distribuye entre los individuos que a la vez forman una colectividad de ayuda mutua que la sociedad esta sujeta a realizar para aquellas personas que por un hecho ajeno a su voluntad han sufrido una disminución en su patrimonio e impide que sigan realizando actividades que ayuden a la realización individual y social, es ahí, donde el Estado la pieza por la cual la sociedad mantiene la solidaridad afronta este problema y cubre los daños ocasionados.

En cambio, Marienhoff sustenta al *Estado de Derecho* como único fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado, acepta la idea que el Estado debe de garantizar el bien común, pero éste no podría realizarse si la Administración Pública se negara a reparar los daños ocasionados por su actuar.

#### *E. Principio de la Garantía Legal*

Al momento en que surge un perjuicio ocasionado por alguno de los agentes del Estado hacia un particular, éste puede recurrir a la indemnización o mejor dicho ejerce una garantía que el Estado está obligado a respetar.

Rafael Bielsa principal exponente de esta teoría manifiesta que la responsabilidad del Estado se mantiene cuando convergen la culpa de sus agentes públicos y el daño jurídico, por lo cual la indemnización se hace latente y por ello se respeta la garantía al perjudicado, lo anterior no quiere decir que el Estado sea el responsable, ya que la culpa se imputa alguno de sus servidores públicos, es por ello que el Estado sólo protege una garantía legal, porque, es la propia ley la que obliga al Estado a reparar, es ahí donde surge la responsabilidad subjetiva.

De todos los principios antes mencionados Álvaro Castro Estrada considera que el bien común y la justicia son los valores intrínsecos del Derecho, es por ello que los principios de la responsabilidad patrimonial del Estado están basados en los

principios del Derecho, ya que ésta es consecuencia latente de la aplicación de varios principios del Derecho.

#### *XIV. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.*

El tema de la Responsabilidad Patrimonial del Estado ha necesitado de la intervención de varias ramas del Derecho como es el caso del Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, el Derecho Civil y el Derecho Procesal Civil para poder regularla, dada su complejidad y al incluir cuestiones importantes de competencia y procedimientos.

La responsabilidad patrimonial del Estado se ha situado en varios dilemas durante la historia, es por ello que se han creado diversas teorías que han justificado el papel de la responsabilidad del Estado.

De tal manera, que la responsabilidad patrimonial del Estado se ha intentado manifestar de diferentes formas, una de ellas es la evolución de varias teorías de las cuales trataré de explicar las más importantes.

- A. *La Teoría de la Representación.*- Meucci y Chironi son los exponentes, una teoría de origen civilista y parte de la idea de la representación, los servidores públicos son representantes del Estado y es éste quien debe de subsanar los daños causados por sus representantes ya que realizan funciones a nombre de su representado o sea el Estado; se maneja a la culpa como la mala elección y la falta de vigilancia del Estado respecto de sus funcionarios. La crítica que se le dio a esta teoría fue la inaplicabilidad en materia administrativa, ya que en sentido estricto la administración no designa a sus funcionarios, sino que éstos son los elegidos por otros y así sucesivamente, de tal manera que unos y otros serían los responsables, lo cual haría ineficaz la reparación del perjuicio, otra crítica fue la elección de los servidores por

*medio de la elección popular y conforme a ésta teoría los responsables serían los que eligieron al servidor mediante el sufragio.*

- B. La Teoría Organicista.- Otto Von Gierke es el exponente, la teoría es de naturaleza administrativa y surge con la finalidad de subsanar la anterior teoría, se considera al hombre como responsable por el trabajo que realizan sus manos, por lo que, un órgano del cuerpo humano hace responsable a la persona; lo que pretende el autor es la integración de dos elementos, el objetivo conformado por el actuar del Estado a través de sus órganos y el subjetivo conformado por los funcionarios, al combinarse estos elementos se entiende que todo lo realiza la propia administración, por lo que si al actuar lesionan a un particular, el Estado debe responder por los daños causados.*
- C. La Teoría de la Proporcionalidad de las Cargas.- Esta teoría considera que el Estado debe de indemnizar cuando ocasione un daño injusto al particular, ya que nadie está obligado a sufrir en desproporcionalidad de otros, de lo contrario se rompería con el principio de igualdad. La crítica que se le dio fue que la reparación del daño sólo procede por causa de actos ilegales, por tanto, quedarían afuera los actos legales que también pueden ocasionar perjuicios.*
- D. La Teoría de la Responsabilidad por Riesgo.- Auguit es el sustentante de la teoría, indica que la realización de una actividad pública implica un riesgo, por lo tanto, si se llegare a causar un perjuicio con motivo de esa actividad el Estado debe de repararlo.*

Varios juristas mexicanos a lo largo del siglo XX trataron de explicar la responsabilidad patrimonial del Estado a través de la doctrina, es así que encontramos a Ricardo J. Zevada quien manifestó que la responsabilidad del Estado no podía basarse en la culpa, ya que ésta sólo puede servir para responsabilidades que recaen entre particulares y no así entre particulares y los órganos del Estado ya que el Estado no es un particular a quien se le pueda imputar la comisión de una

falta y muchos menos separar la culpa personal del servidor con la culpa del servicio público.

Por otra parte una de las obras de Carrillo Flores *La Justicia Federal y Administración Pública* se destacan los siguientes puntos:

1. No aprueba la subsidiariedad del Estado frente a los particulares, misma que se encuentra normada en el Código Civil.
2. Que el Estado cubra el pago del daño cuando se llegue a dar una atención anormal, irregular o ilícita de la administración o que la ley de manera expresa indique el finiquito del perjuicio por el actual normal, regular o lícito de la administración.
3. Está a favor de los conceptos que marcan la teoría francesa *la falta personal y la falta de servicio*.
4. Apoya la idea de aprovechar los conocimientos del Tribunal Fiscal de la Federación a falta de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
5. El pago de los daños se debe de realizar conforme se vayan resolviendo las demandas.

Gabino Fraga estudió el tema desde el punto de vista estrictamente jurídico, el autor de la obra clásica de Derecho Administrativo expresó someramente la incompatibilidad de la legislación mexicana con el principio de la responsabilidad del Estado, a diferencia de Carrillo Flores, reconoció que la actividad administrativa por el sólo hecho puede generar daños que no se pueden fincar a los funcionarios y que irremediablemente el Estado debe de reparar.

Por otra parte, Serra Rojas revela el problema en el que el Estado se ve involucrado al implantarse nuevas obligaciones y de más complejidad por las erogaciones pecuniarias que tiene que contemplar en su gasto público, por tanto, se retrasa la elaboración de teorías, normas, jurisprudencias que ayuden a evolucionar el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado. El jus-administrativista brinda tres ideas:

1. La indiferencia del Estado para aceptar nuevas obligaciones jurídicas, no así, de aceptar nuevos derechos.
2. Las grandes cantidades de dinero que tendría que pagar el Estado.
3. La necesidad del Estado en rematar el régimen de garantías de los particulares.

El reconocido jurista y Maestro Universitario, señor Lic. Don Genaro David Góngora Pimentel cuando desempeñaba el cargo de Magistrado del Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito, se pronunció respecto del tema denominándolo “*La Responsabilidad Civil de la Administración Pública*”, a ese respecto explicó la complejidad que envolvía el estudio del tema ya que no concebía que el Estado, un ente poderoso, con prerrogativas, derechos y privilegios que él mismo se concedía, se impusiera una figura de irresponsabilidad frente a los gobernados ya que es el Estado quien debe de salvaguardar la seguridad jurídica a los mismos.

Además, manifestó la falta de atención por parte de la legislación y más aún de la Suprema Corte en el sentido de que no se habían pronunciado respecto de la responsabilidad civil de la administración y sus servidores.

#### *E. Causas de Imputación al Estado*

Para que el Estado deba de indemnizar a un particular por daños ocasionados a éste, se tiene que analizar las circunstancias que dieron origen el perjuicio y el porqué es el Estado quien tiene que reparar el daño.

Es en esa hipótesis se tiene que analizar las manifestaciones de la voluntad estatal y que tipo de limitaciones tiene, los juristas por medio de la doctrina elaboraron y apoyaron dos teorías que explican la imputabilidad del Estado de los actos u omisiones de sus empleados, lo anterior se sustenta con la explicación de la *Teoría de la Representación y la Teoría del Órgano*.

En la legislación mexicana la imputabilidad de la Administración Pública Federal comprende tanto a sus dependencias que conforman la Administración Centralizada, como a sus entidades que conforman la Administración Paraestatal, respecto de los organismos constitucionales autónomos, como es el caso del Banco de México, el Instituto Federal, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía también se les puede fincar responsabilidad, es menester indicar que aunque gozan de plena autonomía en sus decisiones, funcionamiento y administración y se rigen bajo sus normas, sin embargo, las actividades que realizan son de interés público cuya finalidad es de realizar funciones estatales, por ello, no son excluibles de ser responsables frente a los particulares por su mal funcionamiento, tan es así que conforme lo establece nuestra Constitución se les reconoce como públicos ya que los recursos que obtienen para realizar su objetivo provienen de la federación.

Para que se pueda dar la imputación de un daño antijurídico al Estado se tienen que dar tres supuestos:

1. La realización o la omisión de alguna actividad administrativa regulada; lo cual comprende el hecho y el acto administrativo.
2. El vínculo de los agentes públicos con el Estado a excepción de los concesionarios, contratistas administrativos y profesionales libres, es así, que todo actuar de los servidores públicos debe de estar debidamente establecido ya que si el agente público realiza u omite algún acto del cual no este facultada esta responsabilidad no podrá ser imputable al Estado, sino al servidor público.
3. Que la actividad administrativa sea bajo la titularidad del Estado, o mejor dicho, todo lo realizado por la actividad administrativa es bajo su tutela.

Conforme a la doctrina francesa Aguiar explica que se le puede imputar la responsabilidad al Estado si el hecho encuadra dentro de las siguientes hipótesis:



1. Si el servicio de la Administración no funciona.
2. Por el mal funcionamiento de este servicio.
3. Porque el servicio se realizó de forma tardía.

Por lo general no es necesario el reconocimiento exacto de los agentes responsables de los daños ya que la titularidad que ostenta la Administración sobre sus empleados no permite individualizar al o a los causantes del perjuicio, es por ello que la doctrina lo ha denominado *daños anónimos, institucionales o impersonales*. Si la Administración funcionó mal se le denomina *culpa in committendo* o si funcionó mal *culpa in ommittendo*.

Para que se le puedan imputar responsabilidades al Estado es importante hacer notar las diferencias que se derivan de los hechos y actos administrativos legales e ilegales; Avelino Blasco señala que antes de 1980 la jurisprudencia española no había estudiado a fondo la responsabilidad del Estado derivada de actos administrativos lícitos, ya que no se trazó la diferencia entre los actos administrativos lícitos o ilícitos de la actuación material de la Administración.

Un ejemplo de ello fue la sentencia de 27 de enero de 1971, el caso se enfocó en varios daños causados por obras realizados por el Ayuntamiento ya que se modificó la variación del trazado del nivel de la vía pública sin que se hubiere nivelado de la misma forma en las calles subsecuentes, cuyas consecuencias fueron obstruir el acceso a varias casas e industrias, además de privarlos de luz y ventilación, la Sala de instancia desechó el recurso interpuesto por los afectados, pero el Tribunal Supremo declaró la nulidad de los actos administrativos y condenó al Ayuntamiento a resarcir los daños. Lo relevante de este caso fue observar de donde derivó el problema, de un acto administrativo lícito ya que en la propia sentencia remarcó que la acción administrativa fue realizada legalmente cuya consecuencia no fue prevista, por ende, se observó una irregularidad en su funcionamiento al ocasionar una lesión, lo cual no significa que se haya realizado una situación antijurídica por la manera en

que se produjo el daño, es por ello que los afectados no tienen el deber jurídico de soportar el perjuicio aún cuando el Ayuntamiento haya actuado conforme a ley.

Por otra parte, Argentina reconoció a través de su jurisprudencia la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de actos administrativos lícitos, ejemplo de ello fue el caso *S.A. Azucarera Argentina* la responsabilidad derivó de un acto legislativo lícito, la actora demandó la nulidad de las resoluciones del Ministerio de Economía y de la Dirección Nacional de Azúcar ya que por la enérgica industrialización y la exportación del azúcar se habían legislado varias reglas que se debían de seguir, lo cual produjo grandes pérdidas a los productores, la demandante se apoyó en la idea de que no se puede comprometer el patrimonio de los azucareros para lograr objetivos económicos y sociales sin asegurar la debida compensación, la Corte se manifestó a favor de la perjudicada, y apoyó el razonamiento de que el Estado al imponer una actividad económica lícita que tuviera como consecuencias pérdidas, lo lógico es que debe de resarcir el detrimento ocasionado en el patrimonio del afectado.

La mayoría de las reclamaciones al Estado por concepto de responsabilidad patrimonial generalmente devienen de actos administrativos, no obstante que también se dan casos de actos materiales, la conclusión que se dio a este dilema fue que no importa si los hechos o actos administrativos son lícitos o ilícitos, sino la unidad fundamental de la lesión ya que ninguna persona tiene la obligación de soportar un daño, aún cuando el agente causal obre con licitud, es por ello, que la importancia obra en ver si se realizó alguna lesión, lo que se encuentra bajo la apreciación de las pruebas ofrecidas por las partes y el juicio que le de la autoridad competente.

#### *F. Sujetos, Objeto y Requisitos de la Responsabilidad del Estado*

En todo vínculo jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado existen dos sujetos, la persona que tiene la facultad de exigir la indemnización o la reparación del daño denominada *sujeto activo* y la persona que tiene la obligación de erogar los

daños ocasionados a la perjudicada, denominada *sujeto pasivo*, sin dejar atrás que también puede haber la concurrencia de personas activas como de personas pasivas.

Como se manifestó en el apartado de imputabilidad del Estado es importante verificar que realmente se haya efectuado una lesión en el patrimonio del quejoso y que ésta se ocasionó bajo la responsabilidad de la Administración para que surja ese vínculo jurídico.

Es importante precisar que el sujeto activo no siempre va a ser el particular, también puede llegar el caso de que alguna dependencia o entidad sea la perjudicada, quien podrá exigir a determinados servidores públicos la indemnización correspondiente a título de reparación disciplinaria.

El rol del sujeto pasivo lo lleva el Estado, aunque en algunas ocasiones no siempre es fácil reconocer cuál es la dependencia o entidad administrativa responsable del perjuicio, y por tanto, a quien se debe de señalar como responsable ya que en algunas ocasiones pueden realizarse hechos o actos provenientes de diferentes dependencias o entidades al mismo tiempo.

Muñoz Machada agrupó el criterio de titularidad del servicio público de la siguiente forma:

1. Razonamiento orgánico: La Administración Pública es responsable de las consecuencias perjudiciales que llegaren a ocasionar sus agentes o de una cosa dependiente de ellos.
2. Razonamiento eficaz, el responsable sería el titular de la competencia que ha ocasionado los daños.
3. Razonamiento de decisión, los movimientos, órdenes y demás facultades que tiene la Administración sobre sus agentes en ejercicio de sus funciones.

En ese momento surge la idea de estudiar particularmente cada caso para determinar la responsabilidad de las dependencias o entidades administrativas involucradas, a ese respecto Álvaro Castro Estrada opina que se debe partir del razonamiento de imputar la responsabilidad preferentemente quien sea titular de la dependencia o entidad administrativa para salvaguardar la garantía del perjudicado.

El objeto de la responsabilidad patrimonial del Estado es la reparación del daño producido por la Administración en ejercicio de sus atribuciones sobre el patrimonio de una persona.

La legislación extranjera apoya la idea de la reparación equitativa, ésta debe darse de la misma proporción del daño causado, no debe haber ninguna desventaja ni mucho menos el enriquecimiento indigno por parte del dañado, el patrimonio perjudicado debe de recobrar el valor que tenía antes de su detrimento.

Para que haya una equidad en la erogación para reparar el daño se deben de tomar en consideración dos hipótesis:

1. *El lucrum cessans*, consistente en los daños morales y personales mientras éstos sean por su naturaleza jurídicamente posibles, el lucro cesante se presenta al momento que se deja de percibir beneficios del propio patrimonio cuando éste es dañado por la Administración, ejemplo de esto es la sentencia emitida en España el 23 de junio de 1995 en la que establece los rubros a considerar para determinar el monto indemnizatorio derivado de la paralización de una explotación los cuales son los siguientes: a) el beneficio industrial que se dejó de obtener con motivo de la paralización, b) el pago a los trabajadores de la industria, así como las respectivas indemnizaciones, c) el pago a los acreedores por concepto de renta de maquinaria para la explotación, los compromisos adquiridos con anterioridad los cuales no se pudieron cumplir con motivo de la paralización, y d) las erogaciones realizadas para iniciar la explotación.

2. *In natura*, consistente en la reparación en especie, sin dejar a tras las la dineraria.

El perjudicado tiene que probar el monto a indemnizar, para ello se necesita utilizar técnicas financieras que ayuden a determinar el valor del dinero en el tiempo que ocurrió el detrimento, respecto de la determinación de una indemnización por causa de muerte varios países han desarrollado la idea de mantener el nivel económico que tenía la familia del finado antes de su muerte, asimismo, en caso de lesiones se cubrirían todos los gastos médicos hasta la mejoría del perjudicado y se proveería la economía del hogar.

En la jurisprudencia de los países de Argentina y España han establecido los requisitos que se deben de cubrir para que haya responsabilidad patrimonial del Estado.

Los lineamientos establecidos en España son:

1. Que el daño sea real, económicamente determinable y que éste pueda ser individualizado a una persona o un grupo de individuos.
2. Que el perjuicio patrimonial sea el resultado de una actuación normal, anormal del funcionamiento público, inmediato y exclusivo de la relación de causa y efecto del cual no haya alteración en el nexo causal.
3. Que la autoridad no haya demostrado causa de fuerza mayor.
4. Que el perjudicado no tenga la obligación de soportar el daño.

Por otra parte, en la Jurisprudencia Argentina enmarca las siguientes hipótesis:

1. Que la responsabilidad le sea imputable al Estado.
2. La existencia del daño sobre la propiedad del afectado
3. Conexión causal entre el acto y el daño
4. La verificación del detrimento.

5. La desaparición de un deber jurídico de soportar.

Otros elementos de la responsabilidad patrimonial son: el daño y el nexo causal, el primero el Código Civil lo define como *La pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación*, sus características son las siguientes:

1. Que el daño sea real y que pueda ser indemnizado económicamente.
2. Que el daño pueda ser individualizado a una persona o varios individuos, el cual debe de rebasar las cargas comunes de la vida social
3. Todo daño material, personal o incluso moral debe de ser indemnizado cuando se haya valorado económicamente.

El Segundo elemento *nexo causal* es el tronco de la responsabilidad patrimonial del Estado, la relación que tiene el nexo causal con la imputación es muy importante, ya que ambos complementan la obligación del Estado en indemnizar.

El nexo causal establece el presupuesto de la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración Pública, trata de estudiar la relación causa y su efecto, en otras palabras, el daño pagable y el actuar de la Administración a quien deba de retribuirse la obligación de erogar.

La función de la causalidad recae en resolver las siguientes hipótesis:

1. Dar protección a la víctima de un acontecimiento dañoso.
2. Limitar dentro de los inmensos precedentes causales los hechos de gran importancia.
3. Limitar los resultados atribuibles a un determinado hecho causal.

La doctrina en este tema ha sido muy escasa, antes de 1962 estuvo caracterizada como un estigma de contradicción, se emanaban criterios muy rigurosos o muy endeble, aunque, en los últimos diez años se han unificado más los criterios.

Las dificultades que puede llegar a tener la autoridad competente al momento de resolver si existe o no existe responsabilidad patrimonial por parte del Estado es identificar con certeza las verdaderas causas productoras de los daños, en la práctica las causas creadoras de lesiones patrimoniales aparentemente se ven fáciles de hermanar, pero al analizarse complejamente se presentan hechos implantados dentro de una confusa causal de arduo deslinde.

Ahora bien, respecto de las teorías sobre la causalidad tenemos la *teoría de la equivalencia de las condiciones* se funda en varias ideas de la materia penal, toda condición o facto son factores de la causa ya que contribuyen a dar el resultado final, la crítica que se dio a esta teoría fue la injusticia que se pudiera llegar a dar por la estricta aplicación de la doctrina ya que no todos los hechos ni condiciones tienen la misma importancia.

En España la doctrina que más se practica es *teoría de la causalidad adecuada*, se evalúa a través de la experiencia los hechos o condiciones que pudieran producir un perjuicio.

**CAPITULO TERCERO**  
**ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD**  
**PATRIMONIAL DEL ESTADO**

*XV. EVOLUCIÓN HISTÓRICA GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD  
PATRIMONIAL DEL ESTADO.*

Es de reconocer que muchas de las concepciones legales que actualmente nos norman tuvieron origen en la cultura romana, existen grandes aportaciones que nos heredaron, aunque, en el tema de la responsabilidad del Estado no se dio algún avance por parte de los romanos, éstos no concibieron que los representantes del pueblo pudieran ocasionar algún perjuicio al gobernado que diera como consecuencia una responsabilidad o una indemnización.

En la Edad Media, con la idea “The King can do not wrong” el monarca tenía todo el poder y lo ejercía arbitrariamente, ni las ideas de grandes pensadores que surgieron en la ilustración pudieron dar una pauta para el estudio de “el mal actuar del estado”, fue hasta 1789 con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano donde se ve raquíticamente la indemnización al gobernado en el supuesto de que Estado expropiara forzosamente propiedad privada, sin prever los daños que se pudieran causar al afectado con dicha expropiación.

En la etapa del Estado-policía, se concibe “La Teoría del Fisco” las inminentes reclamaciones en la que se veía envuelto el fisco por pagos a los gobernados trajo la necesidad de poner en un mismo plano al fisco con el particular y se tuvo que aplicar las disposiciones del Derecho Común, con la relevancia que el particular podía acudir ante una instancia jurisdiccional a demandar al fisco, ya que, éste se consideraba como una persona moral del Derecho Civil a diferencia del Estado quien se estimó como una persona jurídica de Derecho Público.



Desde que empezó la primera guerra mundial, los avances tecnológicos, hicieron resurgir cambios en diferentes países que tomaron como base su sistema jurídico, sin dejar atrás los principios generales de derecho.

En el sistema inglés se siguió aceptando la idea que el rey no podía cometer ilícitos, se brindó a la Corona inmunidad judicial; para poder demandarla se tenía que pedir permiso a ella “petition of rights”, con la demanda de daños causados se determinó que in funcionario señalado por la Corona sería quien fungiría como demandado, éste sería respaldado económicamente por la Corona, la Cámara de los Lores no estuvo de acuerdo y en 1947 creó la “Crow Proceedings Act”, la cual instituyó que la Corona sería tratada de igual manera que un particular.

Por otra parte, en Estado Unidos tuvo una evolución semejante al sistema inglés respecto al tema de la responsabilidad del Estado, con la diferencia que su Congreso creó un órgano asesor especializado denominado “Court of Claims”, sin que tuviera éxito ya que las erogaciones comprometidas no se podían pagar sin que fueran autorizadas previamente por el Congreso y aunado a la falta de legislación en varias ocasiones el poder legislativo tuvo que intervenir y aprobar leyes privadas “private bill” para que se pudiera proporcionar el pago de los daños ocasionados. A la mitad de los años 20 la Court of Claims cambia y se convierte en un Tribunal cuya competencia fue resolver controversias de baja cuantía, aunque, en el año de 1922 se delegaron facultades a diferentes departamentos pertenecientes al ejecutivo para que se pudiera otorgar indemnizaciones hasta por mil dólares, siempre y cuando, el daño fuere causado a la propiedad, no a la persona y que el propietario dira por finiquitado el asunto.

En Alemania aparece otro concepto “la responsabilidad indirecta” misma que se definió en el artículo 839 de su Código Civil que señala:

*“Si un funcionario infringe dolosa o culposamente el deber profesional que le incumbe frente a un tercero, ha de indemnizar a dicho tercero por el daño causado. Si al funcionario sólo es imputable la culpa –y no dolo-, sólo cabe dirigirse contra él si el lesionado no puede obtener indemnización de otra forma”.*

En el año de 1919, se modifica éste criterio en la Constitución de Weimar e incorpora al Estado y a la Corporación como responsables directos de las infracciones causadas por sus funcionarios, con el razonamiento de que el empleado realiza funciones que el cargo le impone y su actuar se encuentra tutelado bajo el mando público. Treinta años después se ratifica la reforma en la Ley Fundamental de Bonn, misma que sirvió como modelo a los españoles para regular sobre el tema.

El sistema más importante y que ha desarrollado la teoría más pura de la responsabilidad patrimonial del Estado es el francés, se basaron principalmente en adecuar la vida diaria de los hombres con los principios generales del derecho. Antes del siglo XIX el sistema francés adoptó la idea de la irresponsabilidad del Estado, al igual que en el sistema inglés para que el particular pudiera demandar a un funcionario público en materia civil tuvo que pedir autorización al Consejo de Estado, éste tenía que declarar la falta personal del funcionario responsable y los perjuicios ocasionados se imputarían como una falta de servicio de carácter secreta o impersonal, por lo tanto, el Estado sería quién debía de resolver, en consecuencia, la acción de daños y perjuicios se iniciaría contra el Estado ante Tribunales Administrativos.

El Consejo de Estado fue un órgano muy importante en la regulación de la responsabilidad del Estado, inició un arduo trabajo en la emisión de jurisprudencias se basó principalmente en los casos que se presentaban y las sentencias que se emitían, es así, en 1873 con el famoso “Arrêt blanco” que el Consejo de Estado reconoce la responsabilidad patrimonial en Francia.

El Doctor Jesús Leguina opina:

*“A partir de aquel momento, éste órgano tan importante en el ordenamiento jurídico francés y en la doctrina francesa, inicia una jurisprudencia constante muy apegada al caso concreto y muy matizada. Por tanto, a partir de ella, muchos daños que hasta entonces corrían a cargo de las víctimas son imputados a la administración y ésta tiene que responder a través de una serie de técnicas propias del sistema francés...”*

Los franceses separaron la materia civil y la materia administrativa, se distribuyó los asuntos que debían de conocer y así se dio solución a las demandas interpuestas con motivo de la existencia de detrimentos producidos a los gobernados a causa de la prestación de servicios públicos del Estado, se elaboró la teoría autónoma de la responsabilidad patrimonial del Estado basada en los principios del derecho administrativo.

La idea de “la falta” fue el cimiento para concebir la responsabilidad patrimonial del Estado, no se asemejó a la culpa ya que ésta era manejada en otras ramas del derecho y se quería mejorar el concepto en la materia administrativa, la falta se planteó objetiva y general, con la diferencia de que ésta no podía subsanar una falta leve, ya que en materia civil si se tenía el compromiso de reparar.

A través de las sentencias se dieron grandes avances en el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado, es así, como se dio el origen del concepto “falta” un grado de riesgo que puede llegar a indemnizar el Estado. Los franceses distinguieron entre la falta de servicio y la falta personal, Luis Valdivia señala “Si el hecho es constitutivo de una falta personal, entonces sólo compromete al agente, siendo el asunto de competencia de los tribunales ordinarios; si es constitutivo de falta de servicio, es el patrimonio estatal quien responde de los perjuicios, y la competencia le corresponde a la jurisdicción administrativa...”, para explicar mejor la diferencia de ambas me remitiré a la sentencia Lemonnier emitida en el año de 1918 en ella se creó la figura de “acumulación de responsabilidades”, sin dejar atrás la

sentencia Anguet que creó la teoría de “acumulación de faltas” misma que sirvió de base para la figura de 1918, el caso se trató de un señor que se encontraba dentro de las instalaciones de correos y al percatarse que las puertas habían sido cerradas antes de tiempo le preguntó a un empleado dónde podía salir, éste le indicó una puerta reservada para el personal, al verle los agentes de correos lo sacaron brutalmente ocasionándole una fractura en la pierna. El señor demandó al Estado y éste negó la acción del demandante y su indemnización, argumentó que el acto de brutalidad de los agentes del servicio constituía una falta personal, la cual debía ser estudiada por un tribunal judicial. El Consejo de Estado estuvo parcialmente de acuerdo con esa resolución, no negó la falta personal, pero, argumentó que también concurría una falta de servicio ya que el servicio de la oficina de correos había sido cerrada antes de lo permitido, por lo tanto, se condenó al Estado a reparar el daño sufrido al actor, e indicó que se pueden acumular faltas sobre una persona y éste puede acudir alternativamente ante el tribunal judicial o a la Administración ante el juez administrativo para obtener la reparación del año sin que ello diera la acumulación de indemnizaciones.

El Estado al observar que en varias ocasiones tuvo que indemnizar daños que eran parcialmente ocasionados por él y al no poder demandar a su agente público por las faltas personales que habían realizado bajo la batuta de estar en sus funciones públicas, en 1951 mediante la sentencia Laurelle se le otorgó a la Administración un medio de defensa para poder reclamarle a su agente, pues aunque el perjudicado podía demandar directamente al agente ante los tribunales ordinarios prefería ejercer su acción en contra del Estado por la obvia solvencia, éste sólo cumplía con una garantía de pago frente a las víctimas, ya que al final de cuentas sería el agente quien debía de reembolsar al Estado lo que indemnizó, con la excepción de que ocurriera una falta de servicio ya que le estaba prohibido reclamarle a su agente.

Por otra parte, en el sistema Español, la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado se debió principalmente a sus juristas, estos se basaron en la doctrina y lo plasmaron en su legislación positiva.

Desde el siglo XIX ya se tenían reguladas algunas cuestiones de responsabilidad, lo cierto es que no todas las legislaciones que normaban la actividad de los servicios públicos contenían disposiciones de responsabilidades, Garrido Falla cita el artículo 24 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911 que disponía:

*“Ninguna reclamación contra el Estado a título de daños y perjuicios o a título de equidad será admitida gubernativamente pasado un año desde el hecho en que se funde el reclamante, quedando a éste únicamente, durante otro año, el recurso que corresponda ante los Tribunales ordinarios competentes, a que hubiere lugar en su caso, como si hubiera sido denegada por el Gobierno”.*

De lo anterior Garrido Galla explica que existe la posibilidad de demandar daños y perjuicios al Estado, la competencia de los tribunales ordinarios cuando no se acepte la reclamación en la vía administrativa y la prescripción de la acción, aunque, no indica los supuestos por los cuales se vaya a dar lugar el pago, lo anterior constituyó un precedente en su material legal, a pesar de que dicha disposición jurídica no tuvo mucha aplicación.

Vistos los contextos legales los españoles trataron de buscar la manera en la que se debía de regular la responsabilidad del Estado, empezaron a estudiar la vía civil, aunque al final se dieron cuenta que no iba a funcionar, se basaron en el artículo 1902 de su Código Civil de 1889:

*“Toda persona responde de los daños que por acción u omisión causa a otro, interviniendo culpa o negligencia”.*

Lo anterior explica la facultad de poder determinar la obligación para reparar el daño causado basándose en la especificación de la culpa, y en artículo 1903 del citado Código:

*“... es exigible no sólo por actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder... cuando obra por mediación de un agente especial, pero no cuando hubiese sido causado por el funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada en cuyo caso será aplicable lo dispuesto en el artículo anterior”.*

El problema que se suscitó fue que al adecuar la responsabilidad del Estado a éstos dos artículos, se dieron dos posturas, la primera se concibió la responsabilidad del Estado como un hecho propio como lo establecía el artículo 1902; la segunda se imaginó la responsabilidad del Estado por hechos de tercero, ya que mencionaba el artículo 1903 la mediación de un agente especial, al no poderse criticar la función negligente del Estado en la estructuración de los servicios públicos, y mucho menos de la selección de su personal, lo único que dejó lo anterior fue que el perjudicado tuviera que entablar la demanda sobre el funcionario público que le ocasionó el daño y para realizar su acción previamente que tenía que requerirlo por escrito el *“recordatorio previo”*, ya que si no lo realizaba no podía acudir a la vía civil.

De todo lo anterior Garrido Falla comentó que la utilización del Código Civil para regular la responsabilidad patrimonial del Estado fue como solventar la negación de la misma, García de Entería y Tomás-Ramón Fernández aseveraron que se generó una irresponsabilidad total por parte del Estado.

Concluida la idea de basar la responsabilidad del Estado bajo el Código Civil, reformaron su Constitución republicana de 1931, aunque tuvo muy poca eficacia por la escasa vigencia, se agregó en el artículo 41.3 la responsabilidad subsidiaria del Estado y las demás corporaciones públicas, la labor legislativa consistió en poner al Estado en responsable subsidiario en el caso de que algún funcionario público en ejercicio de su puesto infringiera sus obligaciones con perjuicio a tercero.

Un importante cambio en la legislación española fue la promulgación de la *Ley de Expropiación Forzosa* en el año de 1954, se especificó la responsabilidad patrimonial

de la administración por los perjuicios patrimoniales ocasionados por sus empleados a los particulares, García de Enterría comisionado para crear la citada ley explica:

*“La peculiaridad quizá más notable de la nueva Ley de Expropiación Forzosa es la extensión del sistema de garantía patrimonial de los administrados fuera del supuesto de expropiación propiamente tal, aplicándolo a cualquier daño patrimonial imputable a la Administración y no sólo al despojo expropiatorio. La ley desborda así los límites reconocidos a la institución de la expropiación forzosa, entrando a regular derivativamente el tema de la responsabilidad civil de la Administración. Teniendo en cuenta la radical reforma de la ley reportada en esta materia se encuentra aquí sin duda, las más trascendental de sus innovaciones, sistemática y políticamente”.*

De lo anterior se destaca la indemnización a cualquier persona que sufra algún menoscabo en sus bienes y derechos bajo el procedimiento establecido por la citada Ley, siempre y cuando, aquel sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, la crítica que se le dio a esta Ley fue que no se especificó la “culpa” concepto fundamental en el ordenamiento civil, además, de limitar la responsabilidad a sólo los bienes y derechos, excluyéndose los daños físicos a personas y aunado a esto la propia vida.

Tiempo después se trató de superar la limitación citada en el artículo 133 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, principalmente reguló la indemnización a toda lesión que sufrieran los particulares en sus bienes o derechos, mismas que fueren susceptibles de ser indemnizadas económicamente.

En 1957 se expidió la *Ley de Régimen Jurídico de la Administración*, inevitablemente superó a la ley de 1954, se realizó una fusión entre la *Ley de Expropiación Forzosa* y su reglamento, tiempo después, en 1978 se elevó la concepción a nivel constitucional al otorgarse a los particulares el derecho a ser indemnizados por todo perjuicio que obtuvieran en sus bienes y derechos como consecuencia del

funcionamiento de los servicios públicos, a excepción de los casos de fuerza mayor, tomando en cuenta los lineamientos que marcara su respectiva ley.

Álvaro Castro Estrada respecto de lo anterior opina:

*“La constitucionalización del principio de responsabilidad patrimonial del Estado, permite hablar de la existencia en España de un auténtico sistema de garantía patrimonial de los administrados...”*

La evolución legislativa de España ha sido continua, actualmente se considera como uno de los sistemas más avanzados en el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado, y en la actualidad se sigue estudiando.

#### *XVI. ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO*

En México la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado se desprende principalmente de los ordenamientos jurídicos de naturaleza administrativa emanados desde el año de 1821, el dato más antiguo que se registra es la Orden de 24 de octubre de 1821, en aquel entonces había triunfado el Ejército Trigarante y mediante ese ordenamiento se decidió que se juntaran, se especificaran los instrumentos notariales y los documentos que contenían créditos nacionales.

La Ley de Pensiones para Viudas y Huérfanos de los Soldados Insurgentes y Españoles se expidió el 23 de febrero de 1822, su objetivo principal fue regular la pensión que se debía de otorgar a quienes habían acaecido en defensa de la nación, de la misma forma, el Estado se adjudicó el compromiso de indemnizar a los españoles los perjuicios causados.

El 28 de junio de 1824 se emite un decreto en el que se reconoce las deudas contraídas por:



- a) El Gobierno de los Virreyes hasta el 17 de septiembre de 1810 con los mexicanos, se ordena la liquidación de los mismos, siempre y cuando, se demostrara que los particulares no consintieron de manera voluntaria los préstamos.
- b) Los jefes insurgentes, desde la proclamación del Plan de Iguala hasta la entrada del Ejército Trigarante a la capital, y
- c) Los gobiernos establecidos desde el 27 de septiembre de 1821 a la fecha del decreto.

La ley de 22 de febrero de 1832 estableció que los sublevados eran responsables "*in solidum*", por lo tanto, solidarios de los bienes que tomaron de los particulares por una revuelta.

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

Conforme a la Ley de Reclamaciones de octubre de 1855, también conocida como "*Decreto de Don Juan Álvarez*" se ordenó el pago a las víctimas por los daños causados por las actividades guerreras ya que se reconoció los compromisos contraídos por los caudillos más importantes de la Revolución de Ayutla.

Con las Leyes de Juárez expedidas el 11 de febrero, 25 de marzo y 17 de diciembre de 1860, se ordenó la indemnización de las víctimas por los daños ocasionados en los bienes muebles e inmuebles por el bombardeo en Veracruz.

De todo lo anterior los legisladores se preocuparon en legislar a favor de las personas dañadas por las guerras, no estudiaron la culpabilidad de sus acciones bélicas, varios juristas han concluido con la idea que el poder legislativo de aquella época se inclinó a favor del principio de responsabilidad objetiva.

El 24 de noviembre de 1917 Venustiano Carranza expidió la Ley de Reclamaciones, normatividad que sustituyó a la Ley de Reclamaciones de 31 de mayo de 1911, reguló el establecimiento de dos comisiones cuyas funciones fueron: la primera en determinar la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados a las personas o en sus propiedades por consecuencia de las corrientes revolucionarias dentro del período de 1910 a 1917, e instaurar un procedimiento para resolver las reclamaciones, la ley estableció restricciones para los dañados, algunas de ellas fueron la prohibición de reclamar las ganancias, los frutos o beneficios que se habían dejado de obtener por los perjuicios ocasionados, las reclamaciones debían estar fundadas por los daños causados por las revoluciones, mismas que tenían que ser reconocidas por el gobierno legítimo y ocasionadas por él mismo en ejercicio de sus facultades, siempre y cuando estuviera peleando en contra de los rebeldes. La segunda comisión fue de apelación para los extraños que hubieren refutado las resoluciones de la primera comisión.

La *Ley de Reclamaciones de 1917*, siguió la misma esencia de la *Ley de Reclamaciones de 1911*, el nexo de causalidad entre el daño y los movimientos revolucionarios, con la diferencia, de que, se incluye la regulación de los daños causados por lesiones y muerte, ya que en la anterior ley no se había estudiado.

Adolfo de la Huerta, Presidente de la República sustituto expidió el 13 de noviembre de 1920 un decreto que reformó la última ley de Venustiano Carranza, en tanto, Obregón Presidente constitucional expidió el 1º de febrero de 1921 un decreto que amplió el plazo para presentar reclamaciones.

En el gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho entró en vigor el 1º de enero de 1942 la Ley de Depuración de Créditos a favor del Gobierno Federal, constituida por trece artículos y cuatro transitorios, fue un antecedente loable aunque efímero y por lo mismo defectuoso, se siguió la línea de la responsabilidad directa del Estado y se expidió con el objetivo principal de regularizar las indemnizaciones ya que se había percibido de manera injusta el pago de las reclamaciones extranjeras y sin que se hubiesen resuelto las reclamaciones de los mexicanos.

Un ejemplo de las tantas reclamaciones internacionales de las que México se vio envuelto fue la de México-Estados Unidos de América, a partir de 1825 empezó Estados Unidos a pedir indemnizaciones y fue incrementando su acción en la época de la Revolución Mexicana, por lo tanto, se aumentaron las comisiones para que conocieran las reclamaciones por los daños causados en las propiedades e intereses de varios Estados, México siempre se encontró en un plano de desigualdad ante los intereses internacionales y muy pocas veces llegó a firmar acuerdos, respecto de las reclamaciones de Estados Unidos, México tuvo que declinar en su derecho de agotamiento de recursos, derecho que se había adquirido en la mayoría de las Convenciones en que México fue parte, se exhibieron 2781 reclamaciones por parte de los americanos, y se resolvieron 139 reclamaciones a favor de Estados Unidos a diferencia de las reclamaciones que se habían interpuesto por mexicanos 836 las cuales resolvieron sólo 9 en sentido positivo.

Las causales que dieron origen a esta Ley:

- a) La insuficiencia normatividad del Código Civil para resolver la responsabilidad patrimonial del Estado.
- b) La confusión en el determinar la culpa del funcionario, al identificarlo como el actor material del daño.
- c) La gran influencia del sistema francés sobre el tema principalmente de su jurisprudencia y el gran labor del Consejo de Estado al definir la *“falta de servicio”*, y

- d) La recién creación del Tribunal Fiscal de la Federación y su gran aforo que había empezado a demostrar.

El artículo 1º de la *Ley de Depuración de Créditos* facultó al Ejecutivo Federal a través del Tribunal Fiscal de la Federación a limpiar y a reconocer las obligaciones que aún no habían prescrito a favor del Gobierno Federal, que tuvieron origen entre el 1º de enero de 1929 al 31 de diciembre de 1941 y que aún no se habían indemnizado. La sentencia sólo tenía que declarar la existencia o no de un crédito, señalar el monto de la indemnización o si no se podía cuantificar se eximia de pagar al Estado.

Otra finalidad que tuvo la citada ley fue el de sustituir al Código Civil, ya que se tomó en cuenta al artículo 1928 para ser efectiva la responsabilidad del Estado, la crítica que se le dio al aplicar al artículo antes referido fue que la responsabilidad del Estado era sólo subsidiaria, ya que en primera instancia era el servidor público quien debía de responder con sus bienes, así, en el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos aumentó la finalidad de la misma, al poner al Estado como responsable directo de los perjuicios causados por la culpa del servicio, así mismo, reguló su procedimiento para poder reclamar la indemnización. Se eliminó la responsabilidad indirecta o subsidiaria establecida en el artículo 1928 del Código Civil y adoptó el criterio de la doctrina y jurisprudencia francesa “falta de servicio público”.

Los citados artículos señalaban:

*“Artículo 1º.- Todo crédito, cualquiera que sea su origen, con las únicas excepciones a que se refiere el artículo 2º, para el que en el futuro no exista asignación presupuestal, en el año de su constitución ni en el inmediato 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 servidores públicos.”*

*“Artículo 2º.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior, los siguientes créditos:*

- I. Aquellos para los cuales exista asignación presupuestal dentro del ejercicio fiscal correspondiente o saldo en la partida que correspondería gravar con dicha obligación. Para el efecto de esta fracción no se tomará en cuenta las partidas de “Otras Obligaciones” y “Diversas Obligaciones” del Ramo de Deuda Pública;*
- II. Los menores de \$100.00 (cien pesos);*
- III. Los correspondientes a las deudas tituladas, estén o no al corriente de sus servicios;*
- IV. Los que han quedado fijados por convenio con la Secretaría de Hacienda o con otra dependencia, pero con aprobación de la de Hacienda;*
- V. Los depurados por autoridad competente, ya sea judicial o administrativa;*
- VI. Los que sean materia de juicio diverso del de amparo, pendiente ante los tribunales federales;*
- VII. Los que tengan su origen en el Decreto de 18 de marzo de 1938, relativo a la expropiación de empresas petroleras, y en el de expropiación de los Ferrocarriles Nacionales;*
- VIII. Los derivados de expropiaciones realizadas para dotar de tierras y aguas a los pueblos;*
- IX. Los que nazcan de contratos para la construcción de obras públicas;*
- X. Los resultantes de convenios de reclamaciones y cualesquiera otros concertados con países extranjeros;*
- XI. Los que son a cargo de la federación por aval o fianza que ésta haya prestado a los empréstitos de estados, municipios y otras corporaciones públicas;*

- XII. *Los de participaciones en impuestos, derechos, productos o aprovechamientos;*
- XIII. *Los de reclamaciones de ingresos federales ilegalmente percibidos;*
- XIV. *Los anticipos a cuenta de impuestos;*
- XV. *Los hipotecarios sobre fincas de la Federación;*
- XVI. *Los que existan a favor de Estados, Municipios o Corporaciones públicas”.*

Se tuvo que implementar restricciones a la responsabilidad del Estado para prevenir que se provocara una disminución en los recursos monetarios, la ley dispuso que si en el año en el que se ocasionara el daño no se hubiere destinado fondos para las indemnizaciones ni el año posterior, sólo podría reclamar la indemnización en el mes de enero del año siguiente.

El artículo segundo transitorio de la mencionada ley preceptuó la derogación de todas las disposiciones legales que atribuyeran a otros tribunales distintos al Tribunal Fiscal de la Federación competencia para conocer sobre el tema de la responsabilidad, a excepción de los juicios que ya se encontraban en trámite.

Gutiérrez y González sobre dicha ley cita:

*“Ante la triste realidad que deriva de aplicar el artículo 1928, el legislador en un rango de honestidad poco común expidió la Ley que se menciona...; en ella establece la responsabilidad directa, ya no subsidiaria del Estado”.*

El primer caso que se presentó ante el Tribunal Fiscal de la Federación de responsabilidad civil del Estado en la que se vio la patética incursión de la responsabilidad directa del mismo fue el de una viuda de un militar americano que obtuvo mediante decreto del Congreso de la Unión una pensión de \$4.00 diarios, la Secretaría de Hacienda durante seis años omitió el publicar el citado decreto hasta que por la insistencia de la viuda fue publicado. En el momento en el que se le empezó a pagar la pensión entró en vigor la Ley de Depuración de Créditos y acudió

ante el Tribunal Fiscal de la Federación a demandar el pago de las cantidades que había dejado de percibir durante el tiempo que no se publicó el decreto, la cuarta Sala conoció el asunto y el 29 de septiembre de 1942 dictó sentencia.

De lo más destacado de la resolución fue el de considerar imposible que el Presidente de la República pudiera ejecutar personalmente todas las obligaciones que le fueron asignadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la notoriedad el Constituyente plasmó en el artículo 90 de nuestra Carta Magna la intervención de suficientes Secretarios para despachar los negocios, lo anterior se debería de complementar con el artículo 89 de la Constitución en la que se impone la obligación al Presidente de la República en promulgar y ejecutar las leyes que emane el Congreso de la Unión con la idea de que las mismas deberían de ser realizadas a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; así mismo, los Secretarios de cada dependencia cuentan con el personal suficiente para el correcto funcionamiento, lo que se desprende que no son los Secretarios de Estado quienes tienen el deber de realizar todos los negocios que constituye la materia de su competencia y al no ser publicado el decreto se lesionaron los intereses de la actora. Además se dejó aún lado la idea que la acción había prescrito ya que la prescripción nace en el momento en el que se ejecutan los actos por la persona o personas que están obligadas, y conforme al artículo 1934 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales el plazo para exigir la reparación de los daños causados prescribe en dos años contados a partir del día en que se haya causado el daño y el decreto fue publicado el 20 de octubre de 1941, por lo que la acción no había prescrito, el Tribunal declaró la existencia del crédito por la cantidad de \$10,068.00. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no pagó la indemnización,. Argumentó que no existía partida presupuestal para solventar la indemnización, la interesada recurrió al amparo y se le otorgó la protección de la Justicia Federal, se creó la partida presupuestal y dos años después el crédito fue liquidado en efectivo con una quita del 30% ya que por acuerdo presidencial del 18 de septiembre de 1945 se facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrar convenios con las

personas que se les había reconocido su acción ante el Tribunal Fiscal de la Federación y por ende, la viuda tuvo que acogerse a dicha disposición.

Así como la Ley tuvo sus aciertos también tuvo sus fallas, una de ellas fue la falta de partida presupuestal para pagar las indemnizaciones una vez que se emitía la sentencia por parte del Tribunal Fiscal de la Federación en la que se declaraba la responsabilidad del Estado, ante la informalidad del pago el perjudicado recurrió al amparo contra el incumplimiento de la sentencia.

La Ley de Depuración de Créditos cobijó grandes ideas del Consejo de Estado Francés en el tema de la imputación de responsabilidad, por ejemplo *“la falta de servicio público”* se proyectó *“como la mala organización y funcionamiento de los servicios públicos; el concepto abarcaba toda la actividad de la administración...”*; no se indicó cuando se debía de considerar que había mal funcionamiento por parte del servidor público, ni cuando había falta o irregularidad o cuando la irregularidad no era ocasionada por la falta de servicio sino del funcionario, a diferencia del sistema francés en la que se distinguió entre la falta de servicio y la falta personal, la responsabilidad directa del Estado en la falta de servicio y la responsabilidad indirecta y subsidiaria del Estado en la falta personal. La mencionada ley fue considerada como un gran avance en el tema de la responsabilidad del Estado, aunque, el resultado fue de aplicación muy precaria ya que el número de casos no llegó ni a diez antes de haber sido abrogada el 14 de enero de 1988, mediante un decreto emitido por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.



## XVII. *NORMATIVIDAD LEGISLATIVA REGULADORA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO*

Las normas jurídicas específicas que han regulado la responsabilidad patrimonial del Estado en las leyes mexicanas son las siguientes:

1. Ley de Expropiación
2. Ley de Vías Generales de Comunicación.
3. Ley Federal del Trabajo.
4. Ley de Responsabilidad Civil para Daños Nucleares.
5. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
6. Ley de Servicio Postal Mexicano.
7. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.
8. Ley Aduanera.
9. Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.
10. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
11. Código Financiero del Distrito Federal.
12. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
13. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Lázaro Cárdenas en 1936 promulgó la Ley de Expropiación, se limitó el derecho de propiedad bajo la idea de expropiar bienes inmuebles para destinarlos a utilidad pública y cubrir intereses de la colectividad, se reconocen los daños que se podrían llegar a ocasionar a los propietarios por la expropiación y se prevé la indemnización, misma, que no resultó equitativa con el real valor del inmueble, ya que se tomó en cuenta el valor catastral, disposición que en 1993 se reformó y se implementó tomar como base el valor comercial.

*La Ley de Expropiación* tuvo sus contradicciones mismas que se encontraron en los artículos 19 y 20, el primer artículo dispuso que el importe de la indemnización sería cubierto por el Estado al momento en el que la cosa expropiada pasara a su propiedad, en cambio en el segundo artículo dio a la autoridad la facultad para

establecer la forma y los plazos para indemnizar siempre y cuando no se rebasara un período de 10 años, en 1993 se reformó la Ley de Expropiación y el artículo 20 dispuso que la indemnización se debe de liquidar dentro del plazo de un año contado a partir desde que se declarara la expropiación, el pago en moneda nacional, sin ningún problema que se pacte la liquidación en especie.

*La Ley de Vías Generales de Comunicación* fue publicada el 19 de febrero de 1940 durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, dentro del tema de la responsabilidad del Estado se encontraron dos disposiciones muy claras:

1. Los daños a terceros provenientes de la operación de una aeronave y
2. El de los remitentes de correspondencia.

Aunque en la actualidad los artículos a los que me voy a referir están derogados es importante destacar su avance. Sobre la primera disposición sólo se necesitó demostrar la existencia del daño en las personas o en las cosas, que las mismas se encontraran en la superficie mientras la aeronave en ejercicio de alguna operación produjera el perjuicio. La responsabilidad recaía sobre la persona que tuviera la posesión o la propiedad de la aeronave, lo anterior de conformidad con el artículo 351.

Lo importante del artículo 351 fue su naturaleza objetiva solo se necesitaba establecer el daño y el origen, aunque el artículo 352 estableció límites para pagar las indemnizaciones ya que el máximo monto de pago para los daños que sufrieran los objetos en la superficie sería de doce mil quinientos días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal, para garantizar el pago a las víctimas la Secretaría de Comunicaciones quince días después de haber otorgado la concesión a los propietarios o poseedores de aeronaves pedía el contrato de seguro con alguna institución debidamente autorizada o el depósito en Nacional Financiera, S.N.C., cuya vigencia sería mientras se tuviera la concesión. Se dispuso la responsabilidad solidaria en los casos de colisión de dos o más aeronaves.

De la segunda disposición, el derecho de los remitentes de correspondencia la Ley de Vías Generales de Comunicación estableció cuales eran esos derechos y los supuestos en los que se debía de indemnizar, el artículo 510 indicó los derechos, tales como, obtener la devolución de sus envíos y percibir las indemnizaciones que se especificaron de la siguiente forma:

1. Tratándose de seguros postales:

Por pérdida: el importe total del que se hubiere asegurado la pieza.

Por faltante: el importe de lo que faltare.

Por avería: el importe del daño causado.

2. Tratándose de reembolsos:

Por pérdida: hasta treinta pesos, con la excepción de que se haya presentado alguna figura de caso fortuito o fuerza mayor

3. Tratándose de registrados:

Por pérdida: hasta quince pesos, siempre y cuando no se haya debido por alguna causa de caso fortuito o fuerza mayor.

Por último, es importante mencionar que la citada Ley dio la posibilidad de demandar ante vía civil la reparación cuando alguna persona sintiera que fue dañada por hechos u omisiones contrarios a la ley.

Otra ley especial es la *Ley Federal del Trabajo* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970, durante el gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, es una normatividad de gran importancia ya que en el tema de responsabilidad prevé la necesidad de reparar daños personales, por lo tanto, sirvió y seguirá ayudando en el tema de la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado, y más aún cuando la ley establece los riesgos de trabajo, la objetividad de indicar cuando el patrón es responsable y tiene que indemnizar o cuando se le libera de todo compromiso, el propio Código Civil en su artículo 1915 segundo párrafo remite a la Ley Federal del Trabajo para atender a la reparación del daño.

*“Artículo 1915.- Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima...”*

En el caso del tema de la responsabilidad patrimonial del Estado, cuando éste se vea con el compromiso de pagar a particulares lesionados o acaecidos dentro de sus actividades administrativas, tendría que remitirse a la regulación de la Ley Laboral para calcular el finiquito.

La Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares publicada el 31 de diciembre de 1934 en el Diario Oficial de la Federación, su objetivo es normar la responsabilidad civil por los daños que se llegaren a ocasionar por motivo de utilización de reactores, sustancias o combustibles nucleares, y sus desechos, la responsabilidad civil del operador es objetiva y será garante de los perjuicios ocasionados dentro de las instalaciones nucleares a su cargo, siempre y cuando no formen parte de una remesa de sustancias y reactores nucleares, admite la solidaridad entre operadores, limita el monto de pago a daños a terceros a cien millones de pesos y de ciento noventa y cinco millones de pesos cuando los accidentes nucleares surjan en una determinada instalación durante un período de diez meses consecutivos, los casos en que produzcan daños cuando hubiere guerra, invasión, insurrección u otros bélicos o cuando los daños fueren producto por el mismo perjudicado se le eximirá de todos los daños al operador de la planta, la acción prescribe a los 10 años contados a partir en que se realice el daño.

El 10 de enero de 1994 se reformó el artículo 2 de la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, la importancia de la reforma fue incluir

expresamente el concepto de responsabilidad patrimonial en el gasto público federal. La Tesorería de la Federación por medio de sus oficinas giraría los pagos a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República para que indemnizaran a los particulares, las erogaciones de las cantidades serían autorizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto tomándose en cuenta el presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados, a diferencia del Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, etc., quienes recibirían y administrarían su patrimonio y realizarían sus pagos por medio de sus órganos.

Durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el 24 de diciembre de 1986 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Servicio Postal Mexicano, la ley contempla el límite de responsabilidades en los siguientes supuestos:

- ✓ Cuando hayan recibido las personas la correspondencia a los envíos en los que hubieren sido señalados como destinatarios.
- ✓ Cuando haya pasado más de seis meses de su depósito sin que ninguna persona haya ido a reclamar.
- ✓ Cuando haya pasado un mes de que se le hubiere notificado al perjudicado el pago de la pérdida de la pieza y éste no se hubiere aparecido a reclamar.
- ✓ Por perder la pieza por motivo de caso fortuito o fuerza mayor.
- ✓ Cuando la autoridad hubiere decomisado la correspondencia.
- ✓ Cuando la correspondencia hubiere sido dañada por haber sido empacada inadecuadamente.

La responsabilidad acabará respecto de la correspondencia o envíos con reembolso:

1. Cuando el documento que resguarde el reembolso haya prescrito.
2. Cuando se haya devuelto al remitente.
3. Cuando hayan transcurrido seis meses desde que se hubiere depositado sin que se haya presentado reclamación por falta de pago o restitución.
4. Cuando se haya perdido la correspondencia o el envío por causas de fuerza mayor o caso fortuito.

Se terminará la responsabilidad de la correspondencia y envíos asegurados:

1. Cuando se hubiere entregado a la persona designada o por su devolución al remitente.
2. Cuando hubiere pasado seis meses contados a partir de su depósito sin que ninguna persona se haya presentado a reclamarlo.
3. Cuando hubiere pasado tres meses contados a partir de la notificación al interesado el pago de la indemnización, sin que éste haya acudido a cobrar.
4. Cuando se hubiere pagado la indemnización.

Los derechos de los remitentes de correspondencia y envíos para recibir indemnizaciones son los siguientes:

1. Seguros postales:

Por pérdida: el importe total del que se hubiere asegurado la pieza.

Por faltante: el importe de lo que faltare.

Por avería: el importe del daño causado.

2. Tratándose de reembolso o de registrado:

Por pérdida: hasta por la cantidad que de manera general señale el reglamento, a excepción de que se haya presentado alguna figura de caso fortuito o fuerza mayor.

Conforme a lo anterior se demuestra la forma en la que se regula la responsabilidad y su indemnización, es menester recordar que la *Ley del Servicio Postal Mexicano* derogó a los artículos 421 al 522 de la *Ley de Vías Generales de Comunicación* que anteriormente regulaba las disposiciones de correspondencia y envíos.

*La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1991 durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, tiene como objetivo prevenir y sancionar la práctica de la tortura, quien llegare a causar el daño antes mencionado tiene la obligación de cubrir los gastos de asesoría legal, gastos médicos, gastos funerarios, de rehabilitación o de otra especie en que se haya visto envuelta la víctima o sus familiares, como consecuencia del delito, respecto de la alteración a la salud, pérdida de la libertad, pérdida de la vida, pérdida de ingresos económicos, incapacidad laboral, pérdida o el daño a la propiedad y menoscabo de la reputación, el responsable estará obligado a reparar el daño y a indemnizar por los daños y perjuicios ocasionados a la víctima o a sus dependientes económicos.

El 15 de diciembre de 1995 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Aduanera, la anterior regula la responsabilidad del fisco federal por la pérdida de mercancías depositadas en los espacios fiscales que se encuentren bajo la guardia y custodia de las autoridades aduaneras, en la misma forma en la que el Fisco responde por la pérdida de la mercancía ante los particulares, los empleados de la aduana son responsables frente al fisco federal por los mismos conceptos, conforme al artículo 28 de la citada ley.

Si hubieren transcurrido tres días contados a partir en que se hubiere solicitado la mercancía para examen, entrega, reconocimiento u otro fin se entenderá que la mercancía ha sido extraviada, por lo tanto, el particular que fue afectado tendrá que solicitar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de un plazo de 2 años el pago del valor de las mercancías que deposito en el recinto aduanero, siempre y cuando acredite que las mercancías en el momento del extravío se

encontraba dentro de las bodegas de la aduana y su valor en ese momento. Si el extravío se origina por caso fortuito o causa de fuerza mayor el fisco federal y sus subordinados no serán responsables.

*El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal* fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 1989, instituye la regulación que deberá de llevarse a cabo en el tránsito de peatones y transportes en las vías públicas. El artículo 157 reconoce la responsabilidad de las autoridades frente a los particulares, en el momento en el que se hubiere arrastrado, detenido vehículos y se hubiere ocasionado daños o robo.

El 26 de julio de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al ser una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, el artículo 17 brinda el derecho a los habitantes a ser indemnizados por los perjuicios causados por los servidores públicos del Distrito Federal, de conformidad con lo normado en la Ley Federal de Servidores Públicos y el Código Civil para el Distrito Federal.

De conformidad con lo señalado por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, antes citado, el Código Financiero del Distrito Federal de 1994, respecto de la responsabilidad patrimonial de los servidores del Distrito Federal, no así la del Estado, brinda los lineamientos para realizar el pago por la Secretaría de acuerdo a las disposiciones del referido Código.

En el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado se publicó el 31 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, respecto del tema de la responsabilidad patrimonial del Estado, el artículo 77 bis señala un procedimiento administrativo disciplinario, si la falta administrativa causó el daño, el particular podrá acudir ante las Dependencias, Entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas determinen si hay o no hay una



responsabilidad que indemnizar. Si se niega la indemnización será optativo para el dañado acudir a la vía judicial o administrativa. De la misma forma el Estado puede renovar contra los servidores públicos responsables el pago de las indemnizaciones realizadas a los particulares. La acción prescribe en 1 año contado a partir del día en que se notifique la resolución administrativa.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en su artículo 11 fracción X, señaló la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, para conocer de las resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización descrita en el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### *A. A Nivel Constitucional Regulación Actual*

A través de los años la legislación mexicana ha estado inmersa de procesos legislativos, el perfeccionamiento de la legalidad ha dado como consecuencia la lucha por la libertad en contra de la arbitrariedad.

Como anteriormente se ha expresado el Estado por medio de sus representantes está sujeto a derechos y obligaciones, adoptando para el caso diversos caracteres soberanos, por ende, nuestra Carta Magna instituye a la soberanía nacional como la expresión del pueblo, quien tiene todo el derecho de modificar la forma de su gobierno.

El 14 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se incluyó un segundo párrafo quedando de la siguiente forma:

*“ARTÍCULO 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en*

*que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.*

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

Se introduce como garantía individual el derecho de exigir indemnización por concepto de responsabilidad patrimonial, aunque, esta disposición se incluyó dentro de la parte orgánica de la Carta Magna.

Aunque en la reforma del artículo 113 constitucional no se expresó de forma evidente la facultad de legislar del Congreso de la Unión, las legislaturas locales y la Asamblea del Distrito Federal sobre el objeto de la reforma constitucional, el único artículo transitorio manifiesta la obligación de la Federación, las entidades federativas y los municipios.

El decreto entró en vigor el primero de enero del segundo año siguiente al de su publicación, a lo cual fue el primero de enero de dos mil cuatro, ya que durante ese período se facultó a las entidades federativas y los municipios a expedir leyes, realizar las modificaciones prescindibles e incluir en su partida presupuestal un monto suficiente para indemnizar los asuntos que se llegaren a presentar con motivo de responsabilidad patrimonial.

Deja a la ley secundaria la facultad de establecer las reglas bajo las cuales se va a indemnizar, que lineamientos se deben de seguir y la sujeción presupuestal del ejercicio fiscal que se estará a dicho pago.

Con la reforma anterior se superó la etapa de retraso que imperaba en nuestro país en materia restitutoria del Estado, se optó por el establecimiento expreso de una nueva garantía que protege la integridad y la protección patrimonial de los individuos respecto de la actividad administrativa del Estado.

Antes del 1º de enero de 2004 el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado no se había introducido como garantía individual, aunque de una lectura detallada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se observan presupuestos fundamentales que justifican la responsabilidad de indemnizar a los particulares ofendidos ya sea por la reparación del daño o la responsabilidad civil, mismas que no son extrañas para el objeto de este análisis.

Del texto original de la Constitución de 1917, el artículo 20 fracciones I y X constitucional indicaron lo siguiente:

*“Artículo 20.- En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías:*

*I. Inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad, bajo fianza hasta de diez mil pesos, según sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito no merezca ser castigado con una pena mayor de cinco años de prisión y sin más requisitos que poner la suma de dinero respectiva a disposición de la autoridad, u otorgar caución hipotecaria o personal bastante para asegurarla...”*

*...X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo...*

El 3 de septiembre de 1993 se publica en el Diario Oficial de la Federación la tercera reforma a varias fracciones del mencionado artículo, de las cuales destaca la fracción primera

*“Artículo 20.- En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías:*

*I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando se garantice el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculpado y no se trate de delitos en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder ese beneficio...”*

Es importante mencionar que este artículo tuvo dos reformas, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1996 y el 21 de septiembre de 2000, por lo que respecta al texto de la primera fracción se reformó casi en su totalidad.

Otro artículo constitucional es el 22, parte del texto original y vigente es el siguiente:

*“Artículo 22... No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas...”*

El artículo 94 constitucional en su texto original no contempla ninguna idea de reparación, fue hasta la quinta reforma donde se agregan nueve párrafos, dentro de los cuales se encuentra la responsabilidad por parte de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación; el texto vigente es el siguiente:

*“Artículo 94... La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y en Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las **responsabilidades en que incurran los servidores públicos** del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes...”*

Respecto del artículo 107 constitucional en el texto original, la fracción X establecía:

*“Artículo 107. Todas las controversias que habla el artículo 103, se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes... X. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado, debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos **solidaridad la responsabilidad penal y civil de la autoridad**, con el que ofreciere fianza y el que la presentare...”*

El texto vigente del mencionado artículo, después de 13 reformas constitucionales la idea de la solidaridad penal y civil de la autoridad se contempla en la fracción XVII que es del tenor literal siguiente:

*“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes... XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando*

*admite fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos, **solidaria la responsabilidad civil de la autoridad** con el que ofreciere la fianza y el que la prestare...*

Del texto del artículo 111 noveno párrafo constitucional se introduce los perjuicios patrimoniales:

*“Artículo 111... Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o **cause daños o perjuicios patrimoniales**, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causado por su conducta ilícita...”*

*B. A Nivel Legal Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado de 31 de diciembre de 2004.*

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2004 y entró en vigor al día siguiente, el 1º de enero de 2005.

Deroga al artículo 33 de la Ley Federal Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y al artículo 1927 del Código Federal, y se convierte en Ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional.

Se deja atrás la responsabilidad subjetiva o indirecta del Estado y se implementa la responsabilidad extracontractual objetiva y directa, se especifican los pasos a seguir del procedimiento, se reafirma el derecho del particular o particulares a exigir una indemnización en la que el Estado sea responsable por su actividad administrativa irregular y por tanto, el único condenado a erogar por causar un daño al particular o particulares que no tengan el deber jurídico de soportar.

Los sujetos pasivos que marca la ley son: el Poder Judicial, Legislativo y Ejecutivo Federal, los 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 salvo mención expresa en contrario.

El sujeto activo es el o los particulares perjudicados por la actividad administrativa irregular del Estado.

Para que pueda nacer el derecho indemnizatorio los daños deben de ser reales y evaluables en dinero, la excepción a la regla es que los daños provengan por circunstancias de fuerza mayor, caso fortuito o que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

Las indemnizaciones deben pagarse conforme a lo siguiente:

1. El pago se realizará en moneda nacional.
2. Se puede pactar el pago en especie.
3. El cálculo de la indemnización se realizará tomando en cuenta la fecha en que se ocasionó la lesión o la fecha en que el daño cesó cuando sea de carácter continuo.
4. La cantidad a erogar por parte de algún ente federal, deberá de actualizarse durante el tiempo en el que se de cumplimiento a la resolución emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y se tomarán en cuenta las disposiciones que marca el Código Fiscal de la Federación.

El monto a indemnizar deberá de cubrir la totalidad de la reparación del daño conforme lo estipule las normas que integran el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Expropiación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, y se pagarán en orden cronológico, conforme se hayan emitido las sentencias.

Las bases para cuantificar las indemnizaciones en casos de daños personales se atenderá a lo que indica la Ley Federal del Trabajo, inclusive en el caso de daño moral se tomará en cuenta las disposiciones del Código Civil Federal, específicamente en lo que establecen los artículos 1915, 2647, 1916 bis y 1917 del referido Código.

El daño que se cause a los particulares se acredita tomando en cuenta los siguientes criterios:

1. 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
2. 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.





**CAPITULO CUARTO**  
**LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**  
**Y EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL**

*XVIII. CONSIDERACIONES DOCTRINARIAS APLICABLES AL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL*

El acto administrativo requiere para su formación estar precedido por una serie de formalidades y de otros actos intermedios que le dan al autor del propio acto, la ilustración y la información necesarias para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituye una garantía de que la resolución que se dicta no es arbitraria sino que se apoya en las normas legales procedentes.

“El conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, es lo que constituye el procedimiento administrativo”, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial, forman respectivamente, el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial.

El carácter común de esos tres tipos de procedimientos, de constituir el medio de realizar las tres funciones del Estado no obsta para que entre ellos se manifiesten diferencias, debidas, unas a que la técnica al procedimiento se han desarrollado ampliamente en cuanto a la función judicial y otras, a la diversidad de objetos de cada una de aquellas tres funciones. De esa forma, dado el carácter abstracto e impersonal del acto legislativo, el procedimiento correspondiente no exige normalmente colaboración alguna de los particulares, mientras que los **procedimientos** judicial y **administrativo** están dominados por la necesidad de dar intervención a los particulares a cuyos derechos pueden resultar afectados por la sentencia judicial o por el acto administrativo.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, op. cit., pp. 254 y 255.

Por otra parte el **Proceso Administrativo** opera cuando concurren cualquiera de las dos circunstancias siguientes: que una de las partes en la controversia sea la Administración Pública, o bien que el que resuelve la controversia sea un órgano de la propia Administración Pública, como pueden ser los Tribunales Administrativos o los Órganos Parajudiciales del Poder Ejecutivo, como son por ejemplo, las Juntas de Conciliación y Arbitraje. En la doctrina Administrativa existe una tendencia mayoritaria orientada a reservar la expresión **Proceso Administrativo** para aquel que se sigue ante los Tribunales Contenciosos Administrativos y en los cuales es parte de la Administración Pública.

Si tenemos presente el **Procedimiento Administrativo** es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo, se comprenderá que no tiene el mismo significado que el concepto de **Proceso Administrativo**.

La doctrina española señala que el Procedimiento Administrativo es el cauce legal, de los Órganos de la Administración Pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los Actos Administrativos.

Por lo tanto si se considera que por **Proceso Administrativo** “se entiende a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas”; si además se entiende que el Procedimiento Administrativo es una serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico. Además si se considera que el Proceso Administrativo posee como característica fundamental ser una secuencia de actos que tienen por fin decidir una controversia entre partes(litigio) por parte de una autoridad imparcial e independiente(juez) con fuerza de verdad legal, (autoridad de cosa juzgada) y que por su parte el **Procedimiento Administrativo**, es aquel que fija preestablecidamente los causes de los actos que contribuyen a un objeto final, se puede concluir que entre ambos conceptos existen plenas diferencias.

### *A. Clasificación de los Procedimientos Administrativos*

La Doctrina del Derecho Administrativo clasifica al procedimiento administrativo conforme a diversos criterios; así se considera que puede ser “formal” y aformal”, “general y especial”, “unifásico y bifásico”, “declarativo y ejecutivo”, “técnico o de gestión”; “ordinario y especial”, “flexible o rígido”, “lineal o triangular”, etcétera.

Estimamos que la clasificación generalmente más aceptada es la que corresponde a los Procedimientos Administrativos **internos y externos**: Los Internos se refieren a la creación de actos que surten sus efectos dentro del propio órgano emisor, por ejemplo una amonestación y los segundos, son el que se realizan por los particulares para que el acto surta a sus efectos o satisfaga ciertas formalidades o bien para que sea ejecutado o cumplido.

La doctrina administrativa también considera trascendente la clasificación de los Procedimientos Administrativos en “Previos y de Ejecución”, de “oficio y a petición de parte”.

**Los Procedimientos Administrativos Externos** tienen las características siguientes: legalidad, eficiencia, gratuidad, publicidad, agilidad y equidad y como requisito de legitimidad el Procedimiento Administrativo debe estar contenido en una ley o una norma reglamentaria de la misma y ser técnicamente idóneo para emitir o ejecutar el acto; solo que en México no tenemos un código o una ley expresa que regule de manera unificada a todos los procedimientos administrativos, por lo que se debe estar a lo que la ley aplicable disponga en cada caso, desde luego en concordancia con nuestra Ley Suprema en materia de procedimientos; aclarando que la “Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, que es en principio la aplicable, a la fecha no contempla como objeto de la misma, el presente Procedimiento, de cualquier modo las formalidades que nuestra Constitución Federal establece relativas a los procedimientos son las mismas que se aplican para el Acto Administrativo, es decir, que se regule la forma escrita, la competencia del órgano, la

fundamentación legal, la motivación, la no retroactividad y el cumplimiento de las garantías contenida en los artículos 14 y 16 del citado ordenamiento, primero para no dejar en estado de indefensión al gobernado y segundo, para que el procedimiento se efectuó conforme a la ley.

### *B. Regulación del Procedimiento Contencioso Administrativo*

Estimamos necesario que previo al estudio del Procedimiento Contencioso Administrativo, hacer una breve referencia a lo que es la Jurisdicción contencioso-administrativa, señalando al respecto que el concepto de jurisdicción unido a la expresión contenciosa-administrativa, señala la existencia de una función relativa a la decisión de los conflictos suscitados entre Administración Pública y los administrados, con motivo de actos o hechos regulados por el derecho administrativo. El ejercicio de esa función se podrá otorgar a órganos administrativos con atribuciones ante el Poder Judicial o bien ante Tribunales Judiciales, es decir en caso, ante Tribunales de la Administración Pública.

No obstante lo anterior, es común emplear la expresión “jurisdicción contenciosa administrativa” para referirla a los Tribunales Administrativos integrantes de la Administración Pública, aun cuando se le da a dicha expresión un sentido que técnicamente no se ajusta a su verdadero contenido jurídico.

La función jurisdiccional con respecto a la materia contencioso-administrativa, es decir, la que se ejerce con motivo de conflictos suscitados entre la administración Pública y los administrados, e inclusive bajo determinadas circunstancias entre diferentes órganos de la Administración Pública, es evidente que no deja de ser tal porque el órgano al que se le atribuye esa función sea órgano administrativo, judicial o de otro tipo. No es el órgano o su ubicación dentro de los poderes del Estado el que califica la expresión “jurisdicción contenciosa administrativa”, sino que es la función que se ejerce y su contenido.

Por lo tanto se puede admitir la división del referido concepto bajo dos aspectos para afirmar como lo hace el Maestro Don Gabino Fraga, que desde el punto de vista **formal** “el contencioso administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son Tribunales especiales, llamados Tribunales Administrativos”. Y que por otra parte desde el punto de vista **material** existe “*el contencioso-administrativo cuando se presenta una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última*”.<sup>41</sup>

Por lo tanto se puede afirmar que en la doctrina del Derecho Administrativo existe una antinomia en la expresión “contencioso-administrativo”, sosteniendo que lo “contencioso” constituye una parte de la función jurisdiccional que se integra con lo “voluntario” y que lo “administrativo” es por oposición a lo jurisdiccional, “la aplicación de la Ley”, de donde la administración no puede al mismo tiempo aplicar la Ley y resolver a posteriori jurisdiccionalmente sobre el conflicto que esa aplicación puede provocar entre el administrado y la administración. Esto último servirá para determinar si los Tribunales a los cuales compete juzgar sobre lo contencioso-administrativo deben o no integrar la Administración, pero nada tiene que hacer con respecto a la correcta denominación dada a esa parte de la función jurisdiccional a la que compete decidir sobre las contiendas originadas por la actividad administrativa.

De lo anterior se deriva una nota importante de lo contencioso-administrativo, en éste la Administración es siempre la traída a juicio por el administrado o por un órgano particular de la Administración; la cual jamás actúa en lo contencioso administrativo como actora en la contienda contra los administrados, pese a que en determinados ordenamientos jurídicos, un acto de la Administración Pública puede ser atacado en defensa de la Ley por un funcionario expresamente autorizado para ello.

El Procedimiento Contencioso Administrativo surge en virtud de considerar que la administración pública es uno de los poderes del Estado con atribuciones y funciones

---

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 443 y 444.

específicas establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual en principio no tiene por qué someter la solución de los conflictos derivados de su ejercicio al conocimiento de otro Poder, que en todo caso sería el Judicial. Por dicha razón se han creado Órganos Administrativos Jurisdiccionales dentro de la propia Administración Pública, investidos de autonomía, con capacidad de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ella y los particulares que se consideran afectados por los Actos Administrativos.

Otra razón que justifica la existencia del Contencioso Administrativo se ubica en el sentido de que la jurisdicción en esta materia, implica valorar el interés público de algunas cuestiones meta jurídicas, que no podría apreciar de manera conveniente el Poder Judicial.

En relación con los alcances de las Decisiones Administrativas Jurisdiccionales, se puede hablar de los diversos tipos de Contencioso Administrativo y que son los cuatro siguientes:

- 1.- Contencioso de plena Jurisdicción o subjetivo
- 2.- Contencioso de anulación de ilegitimidad, u objetivo;
- 3.- Contencioso de represión
- 4.- Contencioso de interpretación

En el primero, el Tribunal Administrativo al revisar el acto impugnado le indica a la Administración Pública en qué sentido debe emitirse dicho acto. En el segundo, el Órgano Contencioso Administrativo se limita a declarar la nulidad o validez del acto que ha sido realizado. En el tercero, se establecen y aplican las sanciones, particularmente las multas. En el cuarto, se puede enunciar indicando que por su medio, la autoridad, antes de emitir un Acto Administrativo, solicitará al Tribunal su opinión para el sentido en que deba expedir dicho acto.

En nuestra Constitución Federal el Contencioso Administrativo estuvo contemplado en el artículo 104, fracción I, párrafo segundo y tercero, pero en virtud de reformas de

treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, que estableció la coexistencia de los sistemas francés y anglosajón para controlar la legalidad de la acción administrativa, se produjo un mecanismo híbrido de control. En virtud de las reformas constitucionales de agosto y marzo de mil novecientos ochenta y siete, se establecieron los fundamentos vigentes en la materia, especialmente en el artículo 73 fracción XXIX-H que autoriza al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para expedir Leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tenga a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las reglas para su organización, funcionamiento, procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Igualmente en el artículo 104, fracción I-B, se indica que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de los Recursos de Revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo que regulen las Leyes. Asimismo en el artículo 116 fracción V, se regula la jurisdicción contencioso administrativa de las Entidades Federativas en los términos siguientes: “Las Constituciones y Leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

El Procedimiento administrativo es la garantía que tiene el gobernado frente la Administración Pública para que ésta no actúe de manera arbitraria y discrecional, sino siguiendo los pasos del procedimiento administrativo los cuales van a darle seguridad jurídica.

Es la vía legal que se ejercita para darle definitividad a la conducta administrativa, y que implícitamente quedan incluidos en esta idea, la producción, la ejecución, el autocontrol y la impugnación de los actos administrativos. Gabino Fraga menciona que el procedimiento administrativo está compuesto por formalidades y actos que preparan el acto administrativo, a ese respecto, Serra Rojas concluye que el



procedimiento administrativo está formado por un acumulado de gestiones y formalidades ordenadas y metodizadas en las normas administrativas que prevén los pasos a seguir de manera previa y por tanto, preceden al acto administrativo, los cuales son indispensables para su adelantamiento y condicionar su validez, al empalmar la conclusión de un fin.

Al respecto, surgen dos líneas “*el proceso administrativo*” y el “*procedimiento administrativo*”

Corresponde a toda actividad del Estado un procedimiento, que es el origen legal necesario, imperativo a seguir, cada una de las tres funciones y actividades del Estado, la legislativa, la judicial y la administrativa, siguen su 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 la formalidad 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.

En esa virtud, la diferencia que estriba entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo es que 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; es decir un procedimiento seguido en forma de juicio, seguido ante autoridad administrativa.

Dentro de la vida legal y práctica de la Administración se advierten dos procedimientos administrativos principales, el primero es la creación del acto administrativo y el segundo es la impugnación de este, 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 ya que a veces en forma indebida se le construye como si se tratara de un proceso.

Acosta Romero explica que puede haber distintos tipos de procedimientos Administrativos, estos son:

- Internos;
- Externos;
- Previos;
- De ejecución;
- De oficio; y
- A petición de parte.

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

*El procedimiento previo* se compone de aquellas actividades que se realizan antes de realizar el *acto administrativo* y el *de ejecución* es aquel en el que interviene la fuerza coactiva del Estado.

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

Es por ello, que el primer procedimiento administrativo del que voy a referirme es la creación del acto.

Se define como la manifestación expresa de la voluntad del Estado para actuar, es la producción de un acto que por ser derivado de la Administración Pública se le denomina acto administrativo, el cual aplica una ley a un caso concreto incontestable; el objetivo primordial de su creación es la de realizar cierta actividad, ya que dentro de este procedimiento no se encuentra una controversia, ni busca la solución de un conflicto, ni existe una contraposición de las partes, sólo es la manifestación unilateral por parte del Estado en ejercicio de sus funciones previamente establecidas en la ley, aplicando ésta.

Ahora bien, ya que la finalidad del procedimiento administrativo de creación del acto es sin duda el acto mismo, es indispensable analizarlo porque del acto administrativo puede nacer la *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, cuando el acto que realice el Estado como consecuencia de la actividad administrativa irregular lesione pecuniariamente el patrimonio de un particular que no este obligado legalmente a soportarlo.

*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 en el momento que la Administración lleva a cabo una actividad técnica o material que se

realiza para el cumplimiento de una decisión de la misma, por lo que realmente *los hechos administrativos* provienen siempre de un acto administrativo.

Rafael Bielsa indica que el acto administrativo está compuesto por varios elementos esenciales, los cuales son:

- *Que haya una decisión*: La manifestación de la voluntad de la autoridad; en el acto administrativo la voluntad de la administración pública debe manifestarse, de forma expresa o tácitamente, con un fin o un propósito determinado; el acto administrativo tiene por objeto crear, modificar o extinguir derechos.
- *Que la decisión sea general o especial*. Si la decisión administrativa considera una pluralidad de individuos o de casos y una situación objetiva se considera general, si sólo considera a un grupo de individuos se entenderá especial, aunque en algunas ocasiones se pueden crear situaciones objetivas.
- *Que la decisión emane 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 se convertiría en materia del derecho privado.
- *Debe ser relativo a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas, o de particulares*; en razón de que el acto nace de la actividad jurídica de la Administración Pública y se dirige a producir efectos jurídicos de la misma índole.

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, que esta autoridad administrativa tenga competencia territorial y material para realizar el acto y que lo ejecute en cumplimiento de sus propias funciones.

La competencia es una atribución legal concedida a un órgano o a una autoridad, es el ámbito dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones.

El acto administrativo debe de ser expedido por una autoridad administrativa competente debe cumplir con los requisitos legales, es por ello que el error, el dolo o la violencia, son conceptos que no forman parte del mismo.

### *C. Partes en el Procedimiento Administrativo*

En primer término tenemos a la Administración Pública como la primera parte dentro del procedimiento administrativo, es ella quien va a emanar el acto administrativo a través de las actividades que realiza para cubrir las necesidades de los gobernados, generalmente este tipo de diligencias dependen del Poder Ejecutivo, aunque en ocasiones, tanto el poder legislativo como el judicial realizan actos que son meramente administrativos, es decir, actos que son formalmente judiciales o legislativos, pero materialmente administrativos.

Acosta Romero define a la Administración Pública como “... *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...*”

En segundo término tenemos a los gobernados, son parte una vez que se ha producido el acto administrativo, y este afecta los interés de la persona, es en ese momento donde entra el concepto de administrado, ya que se entiende que es aquel particular (persona física o moral) sobre el que recae la acción de la administración pública.

Es por ello, que 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.

Es por eso, que el Derecho regula las relaciones entre la administración y los gobernados, y establece 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.

Por tanto, Gabino Fraga afirma que al estudiar la esencia de tales derechos o garantías es llegar a saber si el Estado se encuentra realmente dentro de la legalidad que marca la norma.

El marco legal de los derechos de los gobernados está definido en la parte dogmática que contempla las garantías individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que marca limitaciones al poder del estatal a favor de la libertad individual; de este conjunto de disposiciones destacan las que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, en el primer artículo establece, además del principio de la irretroactividad de la ley, el principio de legalidad de los procedimientos judiciales que se deben seguir ante 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 otra parte, el artículo 16 precisa el contenido del principio de legalidad, al indicar que nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papales o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa del procedimiento.

En estas dos garantías 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, es ahí donde entra 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.

Según García de Enterría existe 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>42</sup>

En el procedimiento de creación del acto administrativo no interviene la figura del administrado, según García de Enterría el administrado sería un administrado de forma simple, pues el acto administrativo es una manifestación unilateral del Estado ya que la figura de administrado cualificado aparece hasta que el acto administrativo recae en el administrado pudiendo afectarlo, ante lo que el administrado se

---

<sup>42</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo II*, México, Editorial Civitas, p. 20.

convertiría en parte en el procedimiento de impugnación al encontrar así, a dos partes.

#### *D. Iniciación del Procedimiento*

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece en su artículo 1º lo siguiente:

*“Artículo 1º. Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta Ley.*

*Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.*

*Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso”.*

En cuanto a la Iniciación del Procedimiento Administrativo de Impugnación del Acto Administrativo la Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece en su *“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 sólo 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>43</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.

#### *E. De los Recursos Administrativos*

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

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

De los diversos conceptos de recurso administrativo que la doctrina registra, merece cita especial el del maestro Gabino Fraga, que dice:

---

<sup>43</sup> Artículo 83 de Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

*“...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>44</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>45</sup>*

De lo anterior, se puede afirmar 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, es la anulación, modificación o confirmación de los mismos, mediante un análisis de la legalidad del procedimiento y del contenido.

El Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Jorge García Cáceres define a los recursos administrativos de la siguiente manera:

*“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, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional”.<sup>46</sup>*

---

<sup>44</sup> FRAGA, Gabino, *op. cit.*, p. 435.

<sup>45</sup> TFJFA, *Los recursos administrativos*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, s. a., t. III, p. 128.

<sup>46</sup> TFJFA, *Los recursos administrativos*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, s. a., t. II, p. 134.

Se entiende que al hablar de los recursos administrativos, estamos en presencia de que existe un acto administrativo previo que ha afectado la esfera jurídica de un particular, por tanto, éste acude ante la autoridad administrativa que emitió el acto, en un procedimiento administrativo de impugnación, o ante su superior jerárquico.

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>47</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 después de revisar el acto administrativo modificar o confirmar el acto que estudió.

En los recursos administrativos no existen dos intereses en conflicto por lo cual la autoridad administrativa no está por encima del administrado, simplemente por medio

---

<sup>47</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso de Derecho Administrativo II*, op. cit., p. 203.

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.

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, reposición o revocación; 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* y aquellos recursos en los que la autoridad que conoce y resuelve es una autoridad jerárquicamente superior se les denomina de *recursos de revisión*.

Lo común entre ambos recursos es que se promueven para revocar, modificar, anular o confirmar el acto administrativo impugnado; la diferencia reside en que los efectos se emiten por distintas autoridades.

Es importante hacer notar que aunque el recurso de revisión lo resuelve una autoridad distinta a la que emitió el acto reclamado, la interposición de ese recurso se hace ante el mismo órgano administrativo que dictó el acto administrativo.

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>48</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 está encargada de resolver el recurso puede:

- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- Confirmar el acto impugnado;
- Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y
- 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.

De conformidad con el artículo 89 de la citada Ley el recurso se puede desechar por improcedente en los siguientes casos:

*“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;*

---

<sup>48</sup> TFJFA, *Los recursos administrativos*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, s. a., t. I, p. 128.

*IV. Contra actos consentidos expresamente; y*

*V. Cuando se está 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.”<sup>49</sup>*

Respecto a la posibilidad de que un recurso pueda ser sobreseído el artículo 90 de la Ley indica las siguientes hipótesis:

*“Artículo 90.- Sera 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.”*

Para que exista o pueda tramitarse un recurso administrativo es necesario que el particular que está legitimado ponga en movimiento al aparato administrativo, es decir, que es a instancia de parte, ya que la autoridad por si 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.

Se entiende como acto administrativo definitivo si la autoridad que emitió el acto ya no puede modificarlo.

---

<sup>49</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El acto administrativo afecta los derechos del recurrente en el momento en el que se lesionan los derechos subjetivos 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>50</sup>*

Consiste en la facultad que tiene 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 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 es que la ley lo contemple como un medio de defensa del particular.

---

<sup>50</sup> DELGADILLO, Luis Humberto, *Elementos de Derecho administrativo*, s.p.i., p. 127.

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 aquellas.”<sup>51</sup>*

---

<sup>51</sup> Artículo 1 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.



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.

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 consideró 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:

*“Artículo 96.- 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.”<sup>52</sup>*

Ahora bien, atendiendo al tema que me ocupa, el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, regula que el afectado puede promover su “*reclamación*” ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo normado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Atendiendo a lo anterior, la ley de referencia no señala que tipo de naturaleza tiene esa reclamación, varios doctrinarios consideran a la “*reclamación*”, como un recurso más que se debe de substanciar de conformidad a lo establecido en el Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Si esto es así, con las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las normas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la reclamación se llevará a cabo conforme a los principios de economía, legalidad, publicidad, celeridad y buena fe, el quejoso debe presentar su reclamación por escrito en el que se indicará el nombre o denominación o razón social de quien o quienes promuevan, el domicilio donde podrán ser notificados, así como el nombre de las personas autorizadas para apersonarse dentro de la substanciación de la reclamación, la petición que se formula, los hechos y circunstancias que originaron el daño, los daños que sufrió tanto económicos o morales por la actividad irregular de la Administración, deberá de indicar el nombre del ente o entes públicos federales responsables, de los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa irregular, asimismo deberá de estar signado el escrito por el promovente.

Si se promueve en representación se tiene que adjuntar los documentos en que acredite su personalidad, así como las pruebas que ofrece en su escrito de

---

<sup>52</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

reclamación, sin olvidar que se aceptan todo tipo de pruebas a excepción de la confesional por parte de las autoridades.

El tiempo que tiene el quejoso para realizar su reclamación prescribe en un año, mismo que surtirá sus efectos a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera realizado el daño patrimonial o en su caso en el momento en el que se hubiesen cesado sus efectos lesivos, si estos fuesen de carácter sucesivo, con la excepción de que cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.

Una vez admitida la reclamación, se requerirá a las autoridades responsables para que en el término de quince días hábiles rindan un informe en relación a la reclamación interpuesta, con el apercibimiento que en caso de no rendir el informe se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del reclamante.

La resolución que se emita respecto a la reclamación, no presupone por sí misma el derecho a la indemnización, la Sala deberá tomar en consideración la causa y el efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado, se analizarán todas las pruebas ofrecidas por el reclamante y las pruebas que el Estado ofreció para probar lo contrario.

La resolución decidirá todas las cuestiones planteadas por el reclamante y el reclamado, y deberá de contener como mínimo los siguientes elementos:

- La existencia del vínculo de la actividad administrativa irregular y el perjuicio ocasionado.
- La motivación de la cuantificación en dinero o en especie de la indemnización
- En caso de concurrencia se deberá de estudiar los criterios de imputación y el grado de responsabilidad de cada ente público federal.

La resolución que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que no otorguen la indemnización o que por la cuantía no satisfaga la pretensión del reclamante, podrá impugnarse ante el mismo Tribunal en vía jurisdiccional.

Es a todas luces la irregularidad que existe respecto a la substanciación de la reclamación en la vía administrativa, más aún al señalar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como órgano para resolver en primera instancia la reclamación, ya que este Tribunal es una institución jurisdiccional, no administrativa.

Es importante precisar que al entrar en vigor la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el 1º de junio de 1995, se derogaron todas las disposiciones que se oponían a lo establecido a la Ley en comento, en particular a los diversos recursos normados en las diferentes leyes administrativas que se encuentran sujetas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con el señalamiento de que los recursos administrativos que se promovieron con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley multicitada se substanciarían conforme a la Ley de la materia, transitorio que indica lo siguiente:

*“Transitorios*

*(...)*

*SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta ley, se resolverán conforme a la ley de la materia.*

*(...)*<sup>53</sup>

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al artículo transitorio antes transcrito se ha manifestado de la siguiente forma:

“No. Registro: 184,025

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

---

<sup>53</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XVII, Junio de 2003  
Tesis: 2ª LXXXVIII/2003  
Página: 300

**RECURSOS ADMINISTRATIVOS. LOS PREVISTOS EN LAS DIVERSAS LEYES ADMINISTRATIVAS SE ENCUENTRAN TÁCITAMENTE DEROGADOS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Y LOS PRECEPTOS QUE AÚN NO SE DEROGAN EXPRESAMENTE SE CONSERVARÁN PARA SOLUCIONAR AQUELLOS MEDIOS DE DEFENSA INTERPUESTOS ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE DICHA LEY.** El artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, establece que se derogan todas las disposiciones que se opongan a dicha ley, particularmente los recursos administrativos de los diferentes ordenamientos que se refieren a las materias reguladas por ella, las cuales están acotadas por su artículo 1º que señala que es aplicable a toda actividad de la administración pública federal (centralizada y paraestatal), con exclusión de su campo de aplicación de las materias fiscal, responsabilidades de servidores públicos, justicia agraria, justicia laboral, funciones constitucionales del Ministerio Público, y respecto de las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional y financiera, con una exclusión parcial, toda vez que a ellas les será aplicable el título tercero A, relativo a la mejora regulatoria; además, el referido artículo transitorio prevé que aquellos recursos que se encontraran en trámite a la entrada en vigor de la nueva ley adjetiva se resolverán conforme a la ley de la materia. Por su parte, el artículo 9º del Código Civil Federal establece que la ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior. En atención a lo expuesto, a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, todos los recursos que hubieran estado previstos en las diferentes leyes administrativas que regulen materias que entran en el campo de aplicación de aquella ley, se encuentran tácitamente derogados, y los preceptos que aún no, lo estén expresamente se conservan para solucionar los medios de defensa interpuestos antes de su entrada en vigor.

*Contradicción de tesis 154/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Sexto y Décimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 30 de mayo de 2003. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel Rosales Guerrero.*<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XVII, junio de 2003.

De lo anterior se puede observar que con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo todos los recursos que estuvieron previstos en las diferentes leyes administrativas que sean reguladas por la ley aludida se encuentran tácitamente derogados, con la excepción de que si se promovió recurso administrativo antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se sustanciará conforme a la ley de la materia.

#### *F. 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.

### XIX. CONSIDERACIONES LEGALES APLICABLES AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, REGULADO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### *A. Disposiciones Generales.- Normas que regirán a los Juicios que se promuevan ante el T.F.J.F.A.*

En los términos contenidos en la presente Ley, los Juicios que se promuevan ante el mencionado Tribunal se deberán regular por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio a lo dispuesto por los Tratados de los que México sea parte. A falta de disposición expresa se podrá aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que las disposiciones de este último ordenamiento no contravengan las que regulan el Juicio Contencioso Administrativo Federal establecido por esta Ley.

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente y éste la contravierta en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, se deberá entender que simultáneamente impugna la resolución recaída en la parte que continua afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el Juicio Contencioso Administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Conviene señalar que el artículo 1-A que contienen las definiciones de los términos utilizados en la presente Ley, para los efectos correspondientes.

Asimismo en su Artículo 2 se establecen los casos en los que procede el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Igualmente se define quienes son "*partes del Juicio Contencioso Administrativo*" en su Artículo 3 y además, se determina quienes son los autorizados para firmar las promociones que se tramiten en su Artículo 4.

Tiene especial importancia el señalamiento expreso que hace la presente Ley en su artículo 6, respecto a que no habrá lugar a condenación en costas en los Juicios que se tramiten ante el presente Tribunal, en los términos que se contienen en su artículo 6.

Igualmente se hace mención de los casos en los que los integrantes del Tribunal incurren en responsabilidad, según lo establece su artículo 7.

*B. De la Imprudencia y del Sobreseimiento*

En sus Artículos 8 y 9 se establecen los actos y causales por los cuales es improcedente el Juicio ante el presente Tribunal.

*C. De los Impedimentos y Excusas*

*De la misma manera en su Capítulo III se regulan los impedimentos y las excusas en los cuales los Magistrados del Tribunal estarán impedidos para intervenir, según lo disponen los artículos 10, 11 y 12.*

*D. De la Substanciación y Resolución del Juicio*

*1. De la Demanda*

El demandante podrá presentar su demanda mediante Juicio en la vía tradicional, por escrito ante la Sala Regional competente o, en línea a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda. Una vez que el actor haya elegido su opción no la podrá variar. Cuando la autoridad tenga este carácter la demanda se presentará en todos los casos en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea. Para el caso de que el actor no manifieste su opción al momento de presentar su demanda, se deberá entender que eligió tramitar el Juicio en la vía tradicional.

La demanda se deberá presentar dentro de los plazos siguientes:

- I. De cuarenta y cinco días siguientes a aquel en el que se dé algunos de los supuestos siguientes:
  - a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, inclusive cuando se



controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación, una regla administrativa de carácter general.

- II. Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada, cuando sea autoaplicativa.
- III. De cuarenta y cinco días siguientes a aquel en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como Juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.
- IV. De cinco años, cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, solo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Por lo que corresponde a los datos que debe contener la demanda se tendrá que indicar:

- I. El nombre del demandante, su domicilio fiscal, así como su domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, también su dirección de Correo Electrónico, cuando opte porque el Juicio se tramita en Línea, a través del Sistema de Justicia en Línea.
  - (A) La indicación de que se tramitará en la Vía Sumaria. En caso de omisión, el Magistrado Instructor lo tramitará en esta vía en los supuestos que proceda, conforme a lo dispuesto en el Título II, Capítulo XI de esta Ley, sólo que no será causa de desechamiento de la demanda, el hecho de que ésta no se

presente dentro del término establecido para la promoción del Juicio en la Vía Sumaria, cuando la procedencia del mismo se derive de la existencia de alguna de las jurisprudencias a las que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 58-2; en todo caso si el Magistrado Instructor antes de admitir la demanda, advierte que los conceptos de impugnación planteados por la parte actora tienen relación con alguna de las citadas jurisprudencias, proveerá lo conducente para la substanciación y resolución del Juicio en la Vía Ordinaria.

- II. La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, deberá precisar la fecha de su publicación.
- III. La autoridad o autoridades demandadas, o el nombre y domicilio del particular demandado, cuando el Juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- IV. Los hechos que den motivo a la demanda.
- V. Las pruebas que ofrezca. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. En caso de que ofrezca pruebas documentales podrá ofrecer también el expediente administrativo en el que se haya dictado la resolución impugnada.
- VI. Los conceptos de impugnación.
- VII. Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
- VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda. En cada demanda solo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos de que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o bien que se afecten los intereses jurídicos de dos o más personas, las cuales podrán promover el Juicio contra dichas resoluciones, en una sola demanda. En los casos en que sean dos o

más demandantes, éstos ejercerán su opción, a través de un representante común.

En cuanto a los documentos que el demandante deberá adjuntar a su demanda, éstos se regulan por lo dispuesto en el artículo 15 de la presente Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Es importante señalar que la presente Ley dispone en su artículo 16 cuales son las reglas a observar cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada, o que lo fue ilegalmente.

Igualmente el artículo 17 de la presente Ley determina los casos, así como los plazos dentro de los cuales se podrá ampliar la demanda según lo dispone su artículo 17 y en su caso, el plazo y la manera para que un Tercero podrá apersonarse en el Juicio, según lo regula el artículo 18 del presente Ordenamiento.

## *2. De la Contestación*

Por lo que corresponde a los plazos y formas para la contestación de la demanda, los mismos se regulan por lo establecido en el artículo 19 de la L.F.P.C.A.; esto es que admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco siguientes a aquél en el que surtan sus efectos el emplazamiento y por lo que se refiere al plazo para contestar la ampliación de la demanda, será de veinte días siguientes a aquel en que surtan sus efectos la notificación del acuerdo que admite la ampliación. En el caso de que no se produzca la contestación a tiempo o ésta no haga referencia a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios, resulten desvirtuados. Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el

plazo a que se refiere el párrafo anterior. Cuando los demandados fueran varios, el término para contestar les correrá individualmente.

Respecto a lo que debe expresar el demandado en su contestación a la demanda, así como en la contestación de ampliación a la demanda, los requisitos correspondientes están regulados por lo dispuesto en el artículo 20 de la presente Ley.

Asimismo, en relación con los documentos que el demandado debe adjuntar a su contestación a la demanda, o bien a la ampliación de la demanda, los mismos están regulados por lo dispuesto en el artículo 21 de la presente Ley.

Finalmente el artículo 23 de la presente Ley regula las condiciones que se deberán tomar a cuenta en lo relativo al caso de que haya contradicción entre los hechos y fundamentos de Derecho en la contestación de la autoridad.

### *3. De las Medidas Cautelares que pueden decretarse una vez iniciado el Juicio Contencioso Administrativo.*

El artículo 24 de la presente Ley dispone que una vez iniciado el Juicio Contencioso Administrativo, pueden decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia, o causar un daño irreparable al actor, salvo en los casos en los que se cause perjuicio al interés social, o bien que se contravengan disposiciones de orden público.

Igualmente se debe precisar que el presente artículo 24 se modificó en su contenido por reforma al mismo publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de diciembre de 2010; medidas cautelares y reglas para iniciar el incidente que también fueron publicadas en el presente Diario Oficial y que se agregaron en el contenido de un artículo 24 bis correspondiente.

Además conviene señalar que el informe que ordenará el Magistrado Instructor en el acuerdo que admita el incidente de petición de medidas cautelares se contienen en el artículo 25 original de esta Ley, el cual fue reformado en los términos del Artículo Segundo Transitorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de diciembre del año 2010.

También es conveniente señalar que en los términos de lo dispuesto por los artículos 26, 27 reformado y 28 reformado y publicados en el Diario Oficial de la Federación de 10 de diciembre de 2010, se establecen las condiciones y requisitos del informe que deberá ordenar el Magistrado Instructor en el acuerdo que admita el incidente de petición de medidas cautelares, así como las medidas conforme a las cuales se procederá en los casos en los que las medidas cautelares puedan causar daños a terceros; también en los casos en que el demandante pueda solicitar la suspensión de la ejecución del acto reclamado y por último, las reglas para la tramitación y resolución de la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado.

*4. De los Incidentes, eventos que solo serán de previo y especial pronunciamiento en el Juicio Contencioso Administrativo Federal*

En relación con los presentes Incidentes, el artículo 29 de la presente Ley establece al respecto que en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, solo serán de previo y especial pronunciamiento:

- I. La incompetencia por materia
- II. El de acumulación de juicios
- III. El de nulidad de notificaciones
- IV. La recusación por causa de impedimento
- V. La reposición de autos
- VI. La interrupción por causa de muerte, disolución y la declaratoria de ausencia o de incapacidad.

El artículo 30 de la Ley en comento establece la competencia de las Salas Regionales para conocer de los juicios por razón de territorio, de conformidad con lo previsto en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Igualmente la regulación de los casos en los que procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución, se contienen en el artículo 31 de la presente Ley.

Por lo que toca a la competencia de la autoridad ante la cual se solicita la acumulación; la nulidad de las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en esta Ley; los casos en los cuales las partes puedan recusar a los magistrados o a los peritos del Tribunal; el señalamiento de la autoridad competente ante la cual se pueda hacer valer el Incidente, cuando alguna de las partes sostengan la falsedad de un documento; la obligación de las partes o del Magistrado Instructor de oficio, de solicitar se substancie el Incidente de reposición de autos; la duración de la interrupción del Juicio en los casos previstos, así como el señalamiento de las reglas a las que se sujetará y por último, la suspensión del Juicio en el principal cuando se promueva alguno de los incidentes previstos en la presente Ley, se regulan en lo dispuesto por los artículos 32 a 39 de la presente Ley.

*5. De las Pruebas.- Las mismas están reguladas en el Capítulo V de la presente Ley, el cual se integra con los artículos 40 a 46.*

Al respecto se establece que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos de los que se deriva su derecho, así como la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado, de sus excepciones.

También se indica que en los juicios que se tramitan ante el presente Tribunal, serán visibles toda clase de pruebas, ***la de la confesión de las autoridades mediante la absolución de posición y la petición de informes***, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Además se dispone que las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En cuyo caso se ordenará dar vista a la contraparte para que en un plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

Además se indica cuáles son las acciones que podrá llevar a cabo el Magistrado Instructor para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, así como la presunción de legalidad de las resoluciones y actos administrativos.

Reviste especial importancia lo que establece el artículo 43 de la presente Ley, porque determina las reglas a las que se deberá sujetar el desahogo de la prueba pericial en las cinco fracciones que la integran.

También es trascendente la regulación de la manera en que se deberá desahogar la prueba testimonial y que se contiene en el artículo 44 de esta Ley.

Además es muy importante el señalamiento de las reglas para la valoración de las pruebas ofrecidas y que se contienen en el artículo 46 de la presente Ley.

## *6. Del Cierre de la Instrucción*

La notificación del Magistrado Instructor del término para formular alegatos por escrito, está regulada en el artículo 47 de la Ley en comento que orden:

*“El Magistrado Instructor diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes, que tienen un término de cinco días para formular “alegatos por escrito”. Los alegatos presentados en tiempo, deberán ser considerados al dictar la sentencia.*

*Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción”.*

#### *7. De la facultad de atracción.*

La facultad para resolver los juicios con características especiales, por el Pleno o bien, por las Secciones del Tribunal están reguladas por lo dispuesto en el artículo 48 reformado de la L.F.P.C.A.

#### *8. De la Sentencia.*

EL CAPÍTULO VIII se integra con los artículos 49 a 56 de la presente Ley, señala como, por quienes y en qué plazo se pronunciará la sentencia; la manera de fundar y resolver de las sentencias del Tribunal; el contenido mismo de las sentencias; las causales para declarar que una Resolución Administrativa es ilegal; las opciones de contenido de la sentencia definitiva; los casos en los cuales la sentencia definitiva queda firme; la promoción para la aclaración de sentencia definitiva en su caso; los casos en los cuales las partes podrán formular excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal, así como la forma en que deberá proceder el Presidente del Tribunal una vez que reciba la excitativa de justicia.



## 9. *Del Cumplimiento de la Sentencia y de la Suspensión*

La materia del tema enunciado, corresponde al *CAPÍTULO IX* de la presente Ley, mismo que establece las reglas para cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por parte de las autoridades demandadas, el cual se integra con los artículos 57 y 58 de la presente Ley, en los términos siguientes:

El presente artículo 57 dispone que las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conforme a lo que establece en su fracción I, lo siguiente: *“En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las cuatro causales que contiene, según el caso que se contempla en cada una de ellas, en particular en su apartado a) señala que “tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o bien dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aún en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.”*

*El inciso b) indica que si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad; en el caso de nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.*

*En cuanto al inciso c) señala que cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el auto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.*

*Y por su parte el inciso d) ordena que cuando prospere el desvío de poder, la autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto administrativo anulado, en cuyo caso éste deberá reponerse en el plazo que señale la sentencia.”*

#### *10. De la Aclaración de Sentencia*

El artículo 54 de la presente ley, establece lo siguiente:

*“La parte que estime contradictoria, ambigua o obscura una sentencia definitiva del Tribunal, podrá promover por una sola vez su aclaración, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación.*

*La instancia deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la substancia de la sentencia. La aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación”.*

#### *11. Del Amparo en contra de la Sentencia*

El artículo 57 de esta L.F.P.C.A., en su fracción II regula expresamente la procedencia del Amparo en contra del contenido de una sentencia que la parte afectada considere que transgrede sus garantías individuales al establecer lo siguiente:

*“II.- En los casos de condena, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva. En ningún caso el plazo será inferior a un mes.*

**“Cuando se interponga el Juicio de Amparo, o el Recurso de Revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia”**

*Los plazos para cumplimiento de sentencia que establece este artículo, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquel en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa informe a la autoridad **que no se interpuso el Juicio de Amparo en contra de la sentencia, o el particular informe a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no interpuso en contra de la sentencia dicho Juicio.** La autoridad dentro del plazo de 20 días posteriores a la fecha en que venció el término de 15 días **para interponer el Juicio de Amparo,** deberá solicitar al Tribunal el informe mencionado.*

*En el caso de que la autoridad no solicite el informe mencionado dentro del plazo establecido, el plazo para el cumplimiento de la resolución, empezará a correr a partir de que hayan transcurrido los 15 días **para interponer el Juicio de Amparo.**”*

Asimismo, las reglas para que el Tribunal pueda actuar de oficio a fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones, está regulado por el contenido del artículo 58 de la presente Ley.

## 12. *CAPÍTULO X. “Del Juicio en Línea”*

En relación con el tema presente, el artículo 58 de esta Ley regula el procedimiento para promover, substanciar y resolver el Juicio Contencioso Administrativo en las múltiples posibilidades que contempla en sus divisiones marcadas con las letras A a la S.

*“que el Juicio Contencioso Administrativo Federal se promoverá, substanciará y resolverá **en Línea**, a través del Sistema de Justicia en Línea que deberá establecer y desarrollar el Tribunal, en términos de lo dispuesto por el presente Capítulo y las demás disposiciones específicas que resulten aplicables de esta Ley. En todo lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones que resulten aplicables de este Ordenamiento”.*

*13. Del Juicio en la Vía Sumaria, que dispone como se tramitará y resolverá el Juicio Contencioso Administrativo, en la forma y términos contenidos en el artículo 58, en sus incisos del 1 al 14.*

*E. De los Recursos, CAPITULO I, se contienen en los artículos 58 a 64 de la L.F.P.C.A.*

*1. De la Reclamación*

*El artículo 59 de la Ley en comento dispone que “El Recurso de Reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del Juicio antes del cierre de instrucción; aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La Reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de que se trate”*

La regulación del procedimiento del Recurso de Reclamación se contiene en lo dispuesto por los artículos 60 a 62 de esta Ley.

*2. De la Revisión, opción de la autoridad de impugnar las resoluciones y sentencias que dicten las Secciones que se señalan.*

El artículo 63 establece cuantas y cuáles son las resoluciones que emita el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el

sobreseimiento; las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley de Servicio de Administración Tributaria y el 6º de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, las cuales podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la Unidad Administrativa encargada de su defensa jurídica o por la Entidad Federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el **Recurso de Revisión** ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en el que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a los casos que en nueve fracciones se contienen en el presente artículo.

**CAPITULO QUINTO**  
**PROPUESTAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES,**  
**ASI COMO LEGALES, AL CAPITULO III DE LA LEY**  
**FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**

*XX. REFORMAS CONSTITUCIONALES*

*C. Artículo 73 fracción XXIX-H*

Otorga la facultad al Congreso de la Unión para que pueda expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, con autonomía para emitir sus resoluciones y que **“tengan a su cargo dirimir controversias que se den entre la administración pública federal y los particulares”**, por lo que a nivel Constitucional el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de competencia para conocer de otro tipo de controversias, como por ejemplo, “las que se susciten de la actividad irregular de los Organismos Constitucionales Autónomos (Banco de México, Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos), o la de los órganos administrativos de los otros poderes de la federación, como lo son el Consejo de la Judicatura o la Oficialía Mayor de alguna de las Cámaras del Congreso Federal.

En ese tenor de ideas, al ser la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Ley reglamentaria a nivel federal del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional y que medularmente indica que la responsabilidad patrimonial del Estado se dará por la actividad administrativa irregular de éste, se entiende al Estado como un todo, esto es, compuesto tanto por sus tres poderes, como los órganos autónomos dotados de plena autonomía por la propia Constitución, por lo que al facultar la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de los casos de responsabilidad patrimonial del Estado

en vía administrativa y en vía jurisdiccional, nos encontramos con un problema de competencia por lo indicado en el artículo 73, fracción XXIX-H Constitucional, por lo que es necesario hacer una reforma constitucional a dicho artículo.

Por lo que también se propone la reforma siguiente:

*“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

...

*XXIX-H Para expedir leyes que instruyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones; **asimismo, para conocer y resolver en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, de conformidad con el artículo 113 segundo párrafo de esta Constitución”.***

#### *D. Artículo 113, Segundo Párrafo*

El 14 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se incluyó un segundo párrafo quedando de la siguiente forma:

“Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión,

destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

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

*De conformidad con el único transitorio, el decreto entró en vigor el primero de enero del segundo año siguiente al de su publicación, esto fue, el primero de enero de 2004, ya que durante ese período se facultó a las entidades federativas y los municipios a expedir leyes, realizar las modificaciones prescindibles e incluir en su partida presupuestal un monto suficiente para indemnizar los asuntos que se llegaren a presentar con motivo de responsabilidad patrimonial.*

*Ahora bien, de un análisis del segundo párrafo del citado artículo se tiene que la responsabilidad patrimonial del Estado será objetiva y directa cuando cause daños a los bienes y derechos del particular, por la actividad administrativa irregular de la administración.*

*En ese tenor de ideas, se concluye lo siguiente:*

- Que la responsabilidad patrimonial se dará en el momento en que se realice alguna actividad administrativa irregular por parte del Estado, lo cual lesiona la esfera jurídica al gobernado, en razón de que la actividad del Estado puede ocasionar daños aún en su actuar regular, esto es, que sin prevenir lo que



pueda llegar a acontecer por la actividad administrativa regular se produzca un detrimento en el patrimonio ya sea moral o materia del gobernado.

- Respecto a que califica a la responsabilidad del Estado como objetiva y directa se tiene que el Estado siempre va a ser el responsable de los daños que ocasione el servidor público sin importar la naturaleza del acto lesivo, ya que esta se puede presentar de forma legítima o ilegítima, lícita o ilícita, regular o irregular aún cuando se hayan tomado todas las precauciones posibles para no causar daños.

De los puntos anteriores se observa que hay una contradicción en el segundo párrafo adicionado al artículo 113 Constitucional, ya que indica que la responsabilidad del Estado se dará por la **actividad administrativa irregular**, en ese sentido se tiene que la norma impone una condición, la irregularidad del actuar de la administración pública, pero líneas después señala que la responsabilidad patrimonial del Estado **será objetiva**, esto es, que no importa la naturaleza del acto que daña, ya que este concepto **también incluye el actuar regular del Estado**, por tanto, **se observa que hay una contradicción entre la actividad irregular de la Administración y la responsabilidad objetiva de ella misma.**

Con base en lo expuesto consideramos procedente llevar a cabo una reforma al segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, conforme al texto siguiente:

*“Artículo 113...*

*El Estado indemnizará en forma proporcional y equitativa a todo aquel que se vea perjudicado en sus bienes y derechos por la actividad administrativa, legislativa, judicial y de los órganos autónomos; la responsabilidad patrimonial del Estado será directa y objetiva y se basará de conformidad con las leyes que emitan el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales dentro del ámbito de sus respectivas competencias”.*

Con lo anterior se pretende que el Estado se vea obligado a indemnizar de manera equitativa y proporcional a todo aquel que sufra un daño en sus bienes y derechos por la actividad de éste, y se especifica que el perjuicio lo puede producir tanto el Poder Ejecutivo, como el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los órganos autónomos, además que se logre que la responsabilidad patrimonial del Estado sea objetiva y directa facultando al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales para que emitan las leyes respectivas dentro de su competencia.

Respecto que la indemnización debe de ser “*proporcional y equitativa*”, se tiene que va haber un criterio de justicia y que permite dar un tratamiento igual a los iguales, y desigual a los desiguales, esto es, que las indemnizaciones deben ser integrales para quienes menos ingresos tienen, y equitativas para quienes más ingresos reciben.

Ahora bien, ya que se ha propuesto una reforma al artículo 113 segundo párrafo de nuestra Carta Magna, es importante estudiar un problema que si bien se origina en leyes federales, repercute en un artículo a nivel constitucional, el cual no se puede dejar a un lado.

En efecto, el problema de la competencia, tanto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra la competencia de este Órgano Jurisdiccional para conocer de los casos de responsabilidad patrimonial del Estado en el Juicio Contencioso Administrativo Federal, asimismo amplía la competencia para lo que indique la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Ley que faculta al tribunal en mención para conocer de las reclamaciones en vía administrativa, y en vía jurisdiccional, en ese supuesto se encuentra una total violación a nivel constitucional y que analizo en este inciso, en razón de que la violación se da en dos leyes federales de manera directa e indirecta en una Ley Orgánica, que viola una disposición constitucional.

*XXI. REFORMAS LEGALES A LOS ARTÍCULOS 17, 18 Y 19 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO*

Ahora bien, una vez analizada la reforma constitucional y los cambios propuestos en ella, entro al estudio de la Ley Federal que entró en vigor en el año 2006 atendiendo al único transitorio de la reforma constitucional, Ley que a mi parecer tiene enormes lagunas en cuanto a la substanciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, tanto en el procedimiento administrativo como en juicio contencioso administrativo federal, lagunas y problemas adjetivos que a continuación desarrollaré.

En efecto, de conformidad con el único transitorio del artículo 113 constitucional, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios contarán con un período no menor a un año, ni mayor a dos, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias para que den el debido cumplimiento de la reforma constitucional, así como para incluir en sus respectivos presupuestos una partida para los casos en que se llegue a dar la responsabilidad patrimonial.

Atendiendo a lo anterior, en el ámbito federal, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2004 vigente al día siguiente, 1º de enero de 2005, disponía en cuanto al procedimiento lo siguiente:

*“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 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”.*

De los artículos anteriormente transcritos se deriva que los procedimientos de responsabilidad patrimonial se tramitarán vía reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tomando en cuenta lo que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, asimismo el reclamante debe indicar en su reclamación los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa irregular, indicaba que cuales eran cuando el procedimiento de responsabilidad patrimonial se tramitara en vía jurisdiccional se tendría que substanciar de conformidad a lo dispuesto por la Ley citada, así como por lo indicado en el Código Fiscal de la Federación, (actual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo); por último de su artículo 24 se apreciaba que las resoluciones que emitiera el Tribunal que negaban la indemnización, o que el monto indicado de indemnización no satisficiera las pretensiones del reclamante, se podía impugnar en

vía jurisdiccional ante el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de lo que resultaba que el órgano era juez y parte).

Los problemas contenidos en los artículos transcritos y explicados eran los siguientes:

En primer lugar al disponer los artículos 17 y 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que la parte interesada podía interponer reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa de conformidad a lo que regulaba la Ley Federal de Procedimiento Administrativo tenía que considerar que la ley adjetiva no establece ningún capítulo de reclamación ante un órgano jurisdiccional.

Además que en el segundo párrafo del artículo 18 se indicaban los requisitos que debería contener la demanda, no así la reclamación.

A mayor gravedad se observaba que el artículo 24 de la multicitada Ley, indicaba que las resoluciones que emitiera el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que no otorgaban indemnización, o que el monto que indicaban no satisfacían las pretensiones del o de los reclamantes, éste o estos los podían impugnar en el Juicio Contencioso Administrativo Federal ante el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, una resolución que se generó siguiendo los lineamientos del procedimiento administrativo, estudiada y resuelta por un Tribunal jurisdiccional, debe de ser impugnada ante el mismo órgano que la emitió, dejando de lado el principio de derecho “No se puede ser juez y parte de una misma causa”, aunado a ello, el que el Tribunal no tenía facultades para modificar sus propias resoluciones, pues de conformidad con el artículo 24 en comento, sería el Tribunal quien revisara sus resoluciones y resolviera en definitiva.

Ahora bien, una vez que se establecieron los puntos en contra de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y demás legislaciones de aplicación supletorias, se proponen las siguientes reformas:

Es necesario reformar los artículos 17, 18 y 19 del Capítulo III de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en los términos siguientes:

### *“CAPITULO III*

#### *Del Procedimiento.*

*Artículo 17.- Todo aquel que se vea afectado en su esfera jurídica de derechos y bienes por parte de la actividad del Estado, puede interponer Juicio Contencioso Administrativo Federal ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

*En la demanda, se deberá de indicar el nombre y puesto de el o los servidores públicos involucrados en el daño causado.*

*Artículo 18.- La substanciación del Juicio Contencioso Administrativo Federal se deberá de llevar a cabo de conformidad a lo que indica la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como lo estipulado por esta Ley.*

*Artículo 19.- Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respecto a la responsabilidad patrimonial del Estado, que no satisfagan las pretensiones de las partes pueden ser impugnadas mediante juicio de amparo o recurso de revisión, según sea el caso, ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva”*

Si bien es cierto que el Título III denominado “Del procedimiento”, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, contempla más artículos que la propuesta antes plasmada, no quise abundar respecto a ellos, en virtud de que me desviaría del objetivo primordial de estudio de esta tesis, la cual se centra en que actualmente con la regulación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado viola el principio de “Autonomía de las Partes”, por lo que, mi propuesta va encaminada a eliminar la vía de la reclamación, en primer lugar por economía procesal, ya que el afectado se libraría de una instancia, en segundo lugar, porque se debe de respetar la naturaleza jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en tercero porque hay que brindar una mayor seguridad jurídica a los gobernados en la substanciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, ya que además de soportar un daño que no les corresponde de aguantar, tienen que lidiar con procedimientos ineficaces y tardíos.

Al respecto estimamos necesario aclarar que en el Diario Oficial de la Federación publicado el 12 de junio del 2009, se reformaron los artículos 18, 19 y 24 de la presente Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en los términos siguientes:

*Capítulo III, “Del Procedimiento”:*

*Artículo 18.- La parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (DOF 12/06/09).*

*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 la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la vía jurisdiccional. (DOF 12/06/09).*

*Artículo 24.- Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. (DOF 12/06/09).*

A manera de conclusión consideramos necesario señalar que las tres reformas transcritas no resuelven los problemas planteados en las respectivas reformas constitucionales y legales propuestas, razones por las cuales ratificamos su validez y procedencia.





## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** La Responsabilidad Legal se inicia con el nacimiento de la obligación por el incumplimiento bien sea de un convenio, de un contrato o de una norma, por lo cual en el ámbito del Derecho Civil, surge la Responsabilidad con el incumplimiento de una obligación, lo cual en sentido restringido establece que una persona es responsable cada vez que por acción u omisión causa un perjuicio o una trasgresión a un contrato o a una norma, lo que a su vez requiere la reparación del perjuicio o del daño causado, situación en la que también se puede considerar la llamada conducta ilícita.

**SEGUNDA.-** La Responsabilidad Administrativa del Estado es la que surge de actos u omisiones de las autoridades administrativas de toda clase; en el ejercicio de sus funciones, cuando trasgreden, quebrantan o desconocen las normas a las que están obligados a cumplir, con la cual lesionan intereses públicos o de los particulares. También la que surge de los actos o de las omisiones de los particulares cuando quebranten o contradigan dichas normas. La presente Responsabilidad se puede declarar por la misma administración, en virtud de las atribuciones de sus órganos jerárquicos, pudiéndosele exigir a todos los funcionarios del Estado mediante la llamada protesta disciplinaria, así como a los particulares, mediante la imposición de multas derivadas de la potestad correccional, o bien, la pérdida de las garantías, o por medio de indemnización pecuniarias, etc. Lo anterior con base en lo establecido en el artículo 114, Párrafo Tercero Constitucional, la ley señalará los casos de prescripción de la Responsabilidad Administrativa tomando en cuenta la naturaleza y las consecuencias de los actos o de las emisiones a los que se refiere la fracción III del artículo 109 Constitucional y en el caso de que los mismos fueran graves, los plazos de prescripción, no podrán ser inferiores a tres años.

**TERCERA.-** Si se tiene presente que en materia administrativa se considera que no es el órgano del Estado, ni su ubicación dentro de los poderes del mismo, el que califica la expresión “jurisdicción contenciosa administrativa”, sino que es la función que ejerce el Estado, así como su contenido, lo que permite admitir la división del referido concepto bajo dos aspectos principales, uno, desde el punto de vista “formal”, que indica que el Contencioso Administrativo se define en razón de los órganos competentes para dirimir las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados “Tribunales Administrativos”; desde el punto de vistas “material”, existe el Contencioso Administrativo, cuando se presenta una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última.

**CUARTA.-** El estado de derecho consiste en la vinculación de los órganos del Estado con su normatividad constitucional y legal. Su vigencia jurídica produce ciertos resultados respecto a su propio ordenamiento jurídico y en relación con las actividades totales de los órganos involucrados del Estado. Por su parte la aplicación de la justicia política establece un cierto nivel de justicia en ese ámbito, el cual es aplicable a cada sujeto que se encuentre en el supuesto previsto en la normatividad política aplicable; por lo tanto la existencia y validez de la justicia política supone el carácter nacional de los juicios que la aplican, o sea, del conjunto de proposiciones que expresan normas de conducta política, es decir, de una justicia política que articula básica y unitariamente propósitos, efectivos o aparentes, que han de constituirse en signos iconos del sistema legislado, esto es, de legalidad; de esa forma se le da sentido de legitimidad al juicio político, el cual se inscribe, no en la norma jurídica per se, sino en un estado racional de referencias subsidiarias, con sanciones convencionales, pero nunca en una jurisdiccionalidad, con las respectivas consecuencias que ello implica.

**QUINTA.-** La Responsabilidad Patrimonial del Estado como institución política jurídica, ha tenido una evolución lenta, ya que para ser elevada a la categoría de

garantía constitucional, tuvo que superar diversos problemas sociales, legislativos y económicos para que pudiera el Estado indemnizar a los particulares, a quienes les llega a causar daños en sus bienes y derechos, como consecuencia de las actividades administrativas irregulares de sus órganos, o bien, de sus funcionarios, por lo cual dicha Responsabilidad Estatal ha tenido en nuestro país una evolución paralela a su vida independiente, como sigue:

- La Ley de Pensiones para Viudas y Huérfanos de Saldados Insurgentes y Españoles de 23 de febrero de 1822;
- La Ley de Reclamaciones de octubre de 1855;
- Las Leyes de Juárez de 1860;
- La Ley de Reclamaciones de 24 de noviembre de 1917;
- La Ley de Depuración de Créditos a favor del Gobierno Federal de 1942.

**SEXTA.-** Desde la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de junio del año 2002, al artículo 113 Constitucional se observó que la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado se convierte en una garantía de los particulares frente al Estado y su reglamentación a nivel federal, se contiene en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, norma que faculta a un Tribunal Jurisdiccional, para que dirima las controversias que se susciten con motivo de reclamaciones patrimoniales contra el Estado, tanto en la fase oficiosa administrativa, como en el Juicio Contencioso Administrativo.

**SEPTIMA.-** En el artículo 113, párrafo segundo de nuestra Carta Magna, contiene una contradicción, pues éste indica que la **responsabilidad patrimonial del Estado se dará por la actividad administrativa irregular del Estado**; sin embargo, el mismo párrafo indica que la responsabilidad patrimonial del Estado **será objetiva**, esto es, que no importa la naturaleza del acto dañoso, por lo que se debe estimar que dicho precepto incluye también, responsabilidad por actividades **“regulares”** del Estado.

**OCTAVA.- La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado**, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2004 y entró en vigor el 1º de enero de 2005; con artículos transitorios publicados en los Diarios Oficiales de la Federación de 30 de abril de 2009 y de 12 de junio de 2009, así como por el Decreto del C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Ejecutivo Federal, de 11 de junio de 2009.

**NOVENA.- La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado** publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2004, en vigor a partir del 1º de enero de 2005, establece en su artículo 24 que las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al interesado, podrán impugnarse mediante **Recurso de Revisión** en vía administrativa, o bien directamente, por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (D.O.F. 12/06/09).

**DECIMA.- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo** promulgada por el C. Carlos Salinas de Gortari y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de agosto de 1994, con vigencia a partir del 1º de junio de 1995, regula en sus artículos 83 a 96 el **Recurso de Revisión** contra actos o resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, o a una instancia, o resuelvan un expediente.

**DECIMA PRIMERA.-** Por Decreto del entonces Ejecutivo Federal, Vicente Fox Quesada, se ordenó la publicación de la **Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**, misma que entró en vigor el 1º de enero de 2006 con diversas reformas de 2007, 2009 y 2010.

**DECIMA SEGUNDA.- La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo** establece la “Interposición del **Juicio de Amparo**” o el “**Recurso de**

**Revisión**” en los casos de condena, en los que la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva. En ningún caso el plazo será inferior a un mes. Así lo establece el Artículo 58, fracción II de la Ley en cuestión, misma que en su artículo 59 regula la procedencia del **“Recurso de Reclamación”** contra las Resoluciones del Magistrado Instructor que admiten, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba ; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del Juicio antes del cierre de instrucción, aquellas que admiten o rechacen la intervención del tercero. La Reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de que se trate. Los artículos 63 y 64 de la presente Ley, regula la aplicación de las Resoluciones y sentencias que dicten las secciones que se señalen.

**DECIMA TERCERA.-** Con base en el contenido de la presente investigación se propone las modificaciones legislativas constitucionales siguientes:

**Al Artículo 73 Fracción XXIX-H:**

“Para expedir leyes que instruyan tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por Responsabilidad Administrativa que determine la Ley, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus Resoluciones; **“así mismo para conocer y resolver en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, de conformidad con el Artículo 113, Segundo Párrafo, de esta Constitución”**”.

**Al Artículo 113, Segundo Párrafo; agregar:**

**“El Estado indemnizará en forma proporcional y equitativa a quien se vea perjudicado en sus bienes y derechos por la actividad administrativa, legislativa, judicial y de los Órganos Autónomos. La Responsabilidad Patrimonial del Estado será directa y objetiva y se basará de conformidad con las leyes que emitan el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias”**

**DECIMA CUARTA.**- Asimismo se proponen modificaciones legales a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su Capítulo III “Del Procedimiento”, en sus artículos 17, 18 y 19, como sigue:

Artículo 17.- Todo aquel que se vea afectado en su esfera jurídica de derechos y bienes por parte de la actividad del Estado, puede interponer Juicio Contencioso Administrativo Federal ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En la demanda, se deberá de indicar el nombre y puesto de el o los servidores públicos involucrados en el daño causado.

Artículo 18.- La substanciación del Juicio Contencioso Administrativo Federal se deberá de llevar a cabo de conformidad a lo que indica la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como lo estipulado por esta Ley.

Artículo 19.- Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respecto a la responsabilidad patrimonial del Estado, que no satisfagan las pretensiones de las partes pueden ser impugnadas mediante juicio de amparo o recurso de revisión, según sea el caso, ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva”.

## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel, "*Teoría General del Acto Administrativo*". 5ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

ACOSTA ROMERO, Miguel, "*Derecho Administrativo Especial*", 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

ACOSTA ROMERO, Miguel, "*Segundo Curso de Derecho Administrativo*". 5ª edición, Editorial Porrúa, México 2000.

ACUÑA ANZORENA, "*Estudios Sobre la Responsabilidad Civil*"; Editorial Platense, 1ª edición, Buenos Aires, 1963, pág. 24.

AGUIAR ASDRUBAL, "*Derechos Humanos y Responsabilidad Internacional del Estado*", Monte Ávila Editores; 1ª edición; Latinoamericana-Universidad Católica Andrés Bollo, Caracas, 1997, pág. 76.

AGUIAR, Henoch, "*Hechos y Actos Jurídicos*", Editorial TEA, Buenos Aires, 1950, pág. 940.

AGUILAR DIAZ, José, "*Tratado de Responsabilidad Civil*", Madrid, 1976, Tomo I, pág. 31.

ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo, "*Derecho Fiscal*", Editorial Themis, 13ª edición, México, 1998.

ATIENZA, Manuel y Juan Ruíz Manero, "*Las Piezas del Derecho, Teoría de los Enunciados Jurídicos*", Editorial Ariel-Derecho, 3ª edición, Barcelona, 2005.

BECERRA BAUTISTA, José, "*El Procedimiento Civil en México*", 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1977, pág. 187.

BIELSA, Rafael, "*Derecho Administrativo*", 1ª edición, Editorial La Ley, Buenos Aires, 1966.

BISCARETI DI RUFFIA, Paolo, "*Introducción al Derecho Constitucional Comparado*", Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

BODENHEIMER, Edgar, "*Teoría del Derecho*", 2ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

BRISEÑO SIERRA, Humberto, "*Derecho Procesal Fiscal*", 2ª edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1975.



BURGOA, Ignacio, *“Derecho Constitucional Mexicano”*, Editorial Porrúa, 14ª edición, México, 2001.

CALVO ORTEGA, Rafael, *“Curso de Derecho Financiero I. Derecho Tributario (parte general)”*, 6ª edición, Civitas, Madrid, 2002.

CARDENAS ELIZONDO, Francisco, *“Introducción al Estudio del Derecho Fiscal”*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992.

CARPIZO, Jorge, *“Estudios Constitucionales”*, Editorial Porrúa, S. A. de C.V., 10ª edición, México, 1998.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, *“Derecho Fiscal Constitucional”*, 3ª edición, Editorial Harla, México, 1997.

CARRILLO FLORES, Antonio, *“La Responsabilidad del Estado en México”*, editado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 1981.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, *“Responsabilidad Patrimonial del Estado”*, Editorial Porrúa, México, 2000.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, *“Nueva Garantía Constitucional la Responsabilidad Patrimonial del Estado”*, Editorial Porrúa, México, 2002.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *“Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente”*, Fondo de Cultura Económica-IJ-UNAM, México, 2009.

COVIAN ANDRADE, Miguel, *“El Sistema Político Mexicano, Democracia y Cambio Estructural”*, 2ª edición, Edición del Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2001.

DE LA GARZA, Sergio Francisco, *“Estudios de Derecho Financiero”*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 1964.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *“Elementos de Derecho Administrativo”*, Editorial Limusa, México, 1996.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *“Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso”*, Editorial Limusa, México 1999.

DUVERGER, Maurice, *“Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”*, Editorial Ariel, Barcelona, 1970.

*Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, dirigida por David L. Sills; 1ª edición en español de Aguilar, S. A., Madrid, 1974, 2ª Reimpresión de 1979, Tomo 9.

ENTRENA CUESTA, Rafael, "*Curso de Derecho Administrativo*", Volumen I/I, Editorial Tecnos.

ESCOBAR RAMÍREZ, Germán, "*Principios de Derecho Fiscal*", 1ª edición, OGS Editores, México, 1994.

FABREGAS DEL PILAR, José Ma. "*La Responsabilidad del Estado y de sus Autoridades y Funcionarios*", Editorial Reus, Madrid, 1951, pág. 6.

FAYA VIESCA, Jacinto, "*Finanzas Públicas*", 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge, "*Derecho Administrativo: Contratos*", Editorial Porrúa, México, 2000.

*Finanzas Públicas y Derecho Tributario en General*, 3ª edición, Editorial Abeledo-Perrot, Argentina 2004.

FLORES ZAVALA, Ernesto, "*Finanzas Públicas Mexicanas*", 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 1991.

FRAGA Gabino, "*Derecho Administrativo*", Editorial Porrúa, 41ª edición, México, 2001.

GALINDO CAMACHO, Miguel, "*Teoría de la Administración Pública*", Editorial Porrúa, México, 2000.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, "*Curso de Derecho Administrativo II*", Editorial Civitas, Madrid, 1999.

GARRIDO FALLA, Fernando, "*Tratado de Derecho Administrativo*", Volumen III, editado por el Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963.

GIULIANI FONROUGE, Carlos M., "*Derecho Financiero*", Ediciones Depalma, 7ª edición, Buenos Aires, 2001.

GOMEZ LARA, Cipriano, "*Teoría General del Proceso*", Editorial Oxford, México, 2001.

GONZALEZ PEREZ, Jesús, "*Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*", Editorial Civitas, México, 1999.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, "*El Patrimonio*", Editorial Porrúa, México, 1996.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, "*Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*", Editorial Porrúa, México, 1996.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, "*Derecho de las Obligaciones*", Editorial Porrúa, México, 1997.

GUTIERREZ DELGADILLO, A., "*Principios de Derecho Tributario*", 1ª edición, Editorial Limusa, México, 1996.

HART, H.L.A. "*Punishment and Responsibility, Essays in the Philosophie of Law*", Editorial Osford University Press, London, 1973.

IBARRA GIL, Rafael, "*La Responsabilidad del Estado Moderno*", editado por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 1981.

JARACH, Dino, "*Curso Superior de Derecho Tributario*", Liceo Profesional Cima, Buenos Aires, 1969.

KELSEN, Hans, "*Teoría Pura del Derecho*", Editorial Universitaria de Buenos Aires, 14ª edición, Buenos Aires, 1976.

LARRAÑAGA, Pablo, "*El Concepto de Responsabilidad en la Teoría Contemporánea del Derecho*", Editorial Distribuciones Fontamara; S. A. de C. V., 1ª edición 2000, 1ª Reimpresión 2004, México, 2004.

LEGUNA VILLEGAS, Jesús, "*La Responsabilidad Civil de la Administración Pública*", Editorial Porrúa, México, 1995.

MARIN GONZALEZ, Juan Carlos, "*La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México*", Editorial Porrúa, México, 2004.

MARIN GONZALEZ, Juan Carlos, "*La Responsabilidad Patrimonial del Estado*", Editorial Porrúa, México, 2004.

MARQUEZ RABAGO, Sergio Ricardo, "*Evolución Constitucional Mexicana*", Editorial Porrúa, México, 2002.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio, "*Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*", Editorial Porrúa, México 1999.

MARTIN QUERALT, J., y Otros, "*Curso de Derecho Financiero y Tributario*", 11ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2000.

MARTINEZ VERA, Rogelio, "*Nociones de Derecho Administrativo*", Editorial Banca y Comercio, México, 1972.

NAVA NEGRETE, Alfonso, "*Derecho Procesal Administrativo*", 1ª edición, Editorial Porrúa, México 1959.

NINO, Carlos S., *“El Concepto de Responsabilidad, La Responsabilidad”*. Homenaje al Profesor Doctor Isidoro H. Goldenberger.- Atilio Anibal y Roberto M. López Cabana, Directores; Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995, pág. 15.

OLIVERA TORO, Jorge, *“Manual de Derecho Administrativo”*, Editorial Porrúa, México, 1997.

OMEBA, *“Enciclopedia Jurídica”*, Editorial Driskill, S. A., Buenos Aires, 1987, Tomo XXIV, pág. 791.

OVALLE FAVELA, José, *“Teoría General de Proceso”*, 3ª edición, Editorial Harla, México, 1990.

PALAO TABOADA, Carlos, (Coord.), *“Comentario Sistemático a la nueva Ley General Tributaria”*, Centro de Estudios Fiscales, España, 2004.

PALLARES, Eduardo, *“Diccionario de Derecho Procesal Civil”*, 20ª edición, Editorial Porrúa, S. A.

PEREZ CARRILLO, Agustín, *“La Responsabilidad Jurídica, Conceptos Dogmáticos y Teoría del Derecho”*, edición de la UNAM, México, 1970, pág. 60.

PETIT, Eugene, *“Tratado Elemental de Derecho Romano”*, Editora Nacional, 9ª edición, México, 1975, pág. 460.

PIETRO CASTRO, Leonardo, *“Eficacia del Proceso Civil”*, Rev. H.A. Año IX, Vol. II.

PORRUA PEREZ, Francisco, *“Teoría del Estado”*, Editorial Porrúa, México, 1993.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *“Derecho Tributario Mexicano”*, Editorial Trillas, 3ª edición, México, 1997.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, *“Compendio de Derecho Civil, Teoría General de las Obligaciones”*, Editorial Porrúa, México, 1997; Tomo III, pág. 296.

ROSS, Alf, *“Lógica de las Normas”* Editorial Tecnos, Madrid, 1971.

ROSENKRATZ, C.F., *“La Responsabilidad Extracontractual”*, Editorial Gedisa, S.A., 1ª edición, Barcelona 2005.

SALAZAR UGARTE, Pedro, *“La democracia constitucional. Una radiografía teórica”*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

SANCHEZ LEON, Gregorio, *“Derecho Fiscal Mexicano”*, Editorial Cárdenas, México, 1990.

SANCHEZ SERRANO, L., *“Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional I”*, 1ª edición, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1997.

SANTOS, Bria, *“Derecho de Daños”*, Publicación de la Revista de Derecho Privado; Madrid, 1968, pág. 8.

SERRA ROJAS, Andrés, *“Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia”*, Editorial Porrúa, México, 1995.

SERRA ROJAS, Andrés, *“Derecho Administrativo”*, Editorial Porrúa, S. A. 1ª edición, México, 1959.

TENA RAMIREZ, Felipe, *“Derecho Constitucional Mexicano”*, 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1968.

TENA RAMIREZ, Felipe, *“Leyes Fundamentales de México, 1808-1957”*, Editorial Porrúa, S. A., 1ª edición, México, 1957.

VEGA RUIZ, Juan Francisco, *“Daño Moral en el Servidor Público Federal por Juicio de Responsabilidad”*, Edición Monte Alto, 1ª edición, México, 2008.

## **LEGISLACION**

- Código Civil Federal
- Código Federal de Procedimientos Civiles
- Código Fiscal de la Federación
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Comercio Exterior
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- Ley del Seguro Social.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- Ley General de Bienes Nacionales
- Reglamento del Código Fiscal de la Federación
- Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, varios tomos
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, varios tomos.