



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO

**ANÁLISIS DE LOS ORDENAMIENTOS
ESTATALES EN MATERIA DE
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

MÓNICA ALONSO SERRANO



ASESOR:
Dr. Miguel Alejandro López Olvera.

MÉXICO D.F.

Abril 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
TURNO MATUTINO

DR. ISIDRO AVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E

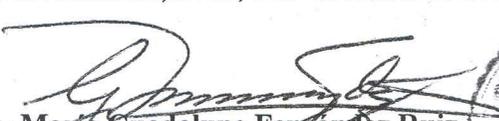
Distinguido Señor Director:

Me permito informar que la tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, elaborada en este Seminario por la pasante en Derecho, **Mónica Alonso Serrano**, con número de cuenta **097154365** bajo la dirección del **Dr. Miguel Alejandro López Olvera**, denominada **“Análisis de los Ordenamientos Estatales en Materia de Responsabilidad Patrimonial”** satisface los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con fundamento en la fracción VIII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de esta Facultad de Derecho, otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

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.

Sin otro particular, le envío un saludo afectuoso.

Atentamente
“Por mi Raza Hablará el Espíritu”
Ciudad Universitaria, D. F., a 19 de Abril de 2013


Dra. María Guadalupe Fernández Ruiz
Directora del Seminario



Dedicatoria y agradecimiento:

A mi familia,

A mis abuelos, por ser ejemplo de una vida de esfuerzo y tenacidad,

A mis padres, porque me han dado todo lo que soy como persona y por su amor infinito,

A mi papá, por su entrega incondicional a su familia y su dedicación y esmero en su trabajo;

A mi mamá, porque es la persona que más amo y admiro.

A mi hermano, por su coraje, valentía y determinación.

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO. EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.	
I. Concepto de responsabilidad.....	1
II. Principio de Legalidad.	2
III. Teorías que sustentan la Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	3
1 Teoría de la Representación o Teoría del Mandato.....	4
2 Teoría Organicista.....	5
3 Teoría de igualdad o proporcionalidad de las cargas públicas.....	6
4 Teoría de la Responsabilidad por riesgo creado.....	8
5 Teoría del daño o perjuicio antijurídico.....	9
IV Sistema Francés de Responsabilidad Patrimonial.....	10
1 Antecedentes de la Responsabilidad Patrimonial en Francia.....	11
- a. Caso Pelletier.....	11
- b. Caso Blanco.....	12
IV Sistema Español de Responsabilidad Patrimonial.....	14
1 Ley de Expropiación Forzosa de 1954.....	14
2 Ley del Régimen Jurídico de la Administración de 1957.....	15
3 Constitución Española de 1978.....	15
4 Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 30/1992.....	16
CAPÍTULO SEGUNDO EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO.	
I Antecedentes.....	19
1 Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.....	20
2 Código Civil Federal.....	23
3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	27
II Regímenes especiales de responsabilidad patrimonial del Estado.....	29
1 Ley de Responsabilidad Civil por daños nucleares.....	30
2 Ley del servicio de Administración Tributaria.....	31
3 Ley Aduanera.....	33
4 Ley de Aviación Civil.....	33
5 Diversos ordenamientos.....	34
III Adecuación de la garantía de responsabilidad patrimonial en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	36
1 Características fundamentales de la responsabilidad patrimonial del Estado.....	38
- a. Responsabilidad Objetiva.....	39
- b. Responsabilidad Directa.....	39

CAPÍTULO TERCERO ANÁLISIS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

I Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	41
1 Proceso Legislativo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	42
2 ¿Cuál es la Teoría que sustenta la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado?	44
3 Actividad administrativa irregular de los entes públicos federales.	45
4 Entes Públicos que pueden generar Responsabilidad Patrimonial del Estado.	49
- a. Concurrencia de causantes de responsabilidad patrimonial.	49
5 Supuestos de inimputabilidad del Estado.	51
II. El Procedimiento de reclamación responsabilidad patrimonial del Estado.....	51
1. Naturaleza Jurídica de la reclamación en términos del artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	52
2 Reclamación en la vía Administrativa.	60
3 Daño Resarcible.	62
- a. Daño Moral.	64
4 Relación de Causalidad.....	65
5 Indemnización.....	66
6 Vía Jurisdiccional Contencioso-administrativa.	66
7 Resolución definitiva.....	68

CAPITULO CUARTO ANÁLISIS DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

I Obligación de las entidades federativas de legislar la responsabilidad patrimonial.....	69
A. Leyes de Responsabilidad Patrimonial de las entidades federativas.	70
- 1 Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima.	71
- 2 Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios.	73
- 3 Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	74
- 4 Ley de Responsabilidad Patrimonial del estado y Municipios de San Luis Potosí. ..	76
- 5 Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato. ..	77
- 6. Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas y sus Municipios. ..	79
- 7 Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California Sur.....	80
- 8 Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Nayarit y sus Municipios.	82
- 9 Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California.	84
- 10 Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.	86
- 11 Ley de Responsabilidad Patrimonial de Querétaro.....	87
- 12 Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Aguascalientes.....	88
- 13 Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Morelos.....	89
- 14 Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua.....	92
- 15 Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León. ...	94
II. Omisión Legislativa de Entidades Federativas.	96
- a. Entidades Federativas que regulan la posibilidad de obtener indemnización por parte del Estado.	97
1 Sinaloa.....	97
2 Estado de México.	98

3 Durango	100
- b. Entidades Federativas sin regulación sobre Responsabilidad Patrimonial.	101
1 Campeche	101
2 Coahuila.....	102
3 Michoacán de Ocampo.....	103
4 Chiapas	104
5 Oaxaca	105
6 Yucatán.....	105
7 Hidalgo	106
8 Sonora.....	106
9 Tlaxcala	107
10 Quintana Roo.....	107
11 Puebla.....	108
12 Zacatecas.....	109
13 Guerrero	109
14 Tabasco.....	110
CONCLUSIONES.	113
ANEXO A	116
ANEXO B.....	119
ANEXO C	120
ANEXO D	122
BIBLIOGRAFÍA.....	123

Abreviaturas

Código Civil Federal.....	CCF
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Diario Oficial de la Federación.....	DOF
Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.....	LDCGF
Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	LFRPE
Ley Federal del Procedimiento Administrativo.....	LFPA
Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.....	LFPCA
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	TFJFA

INTRODUCCIÓN

La incorporación de la responsabilidad patrimonial del Estado, objetiva y directa, en el sistema jurídico mexicano, ha sido un periodo de más de una década que inicia con el establecimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y la obligación de las entidades federativas de cumplir con el mandato constitucional de emitir sus ordenamientos respectivos.

Este trayecto se traduce en la posibilidad real para el particular, de que cuando tenga un daño o lesión en sus bienes o derechos, ocasionado por la actividad administrativa irregular del Estado, cuente con el mecanismo mediante el cual puedan exigir una indemnización. Ese es precisamente el espíritu de la reforma del año de 2002, hacer exigible la reparación por el daño causado a los gobernados.

Derivado de lo anterior, en esta investigación analizo los antecedentes de la responsabilidad patrimonial del Estado y su incorporación a nuestro sistema jurídico. De igual forma, realizó un estudio comparativo de las entidades federativas que han hecho efectiva la obligación establecida a nivel constitucional y han expedido los diversos ordenamientos que establecen el procedimiento mediante el cual puede, el particular, exigir su reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado.

Por lo tanto, el objetivo de esta investigación es realizar una crítica al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, implementado en el año 2002, y que a la fecha, no ha sido totalmente aplicado a nivel nacional; pretendo hacer evidente a aquellas entidades federativas que no han dado cumplimiento a la obligación constitucional, así como aquellas que aún y cuando han expedido dichos ordenamientos, los mismos contienen requisitos de procedencia que complican o imposibilitan al particular la obtención de una indemnización.

En este orden de ideas, en el capítulo primero inicio explicando la importancia del principio de legalidad y cómo es que la institución de responsabilidad patrimonial es un elemento del estado de Derecho, analizo las diversas teorías que han pretendido sustentar la responsabilidad patrimonial, y de igual forma se estudian los sistemas francés y español en materia de responsabilidad patrimonial, que han sido de gran trascendencia en el sistema mexicano.

En el capítulo segundo describo los antecedentes en México de la responsabilidad patrimonial, desde la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, así como la regulación de carácter subsidiaria que se establecía en el Código Civil Federal. Realizo un recorrido por los diferentes ordenamientos que regularon de manera loable, pero precaria, la responsabilidad patrimonial del Estado. Finalmente en este capítulo se estudia la incorporación de la responsabilidad patrimonial a nivel constitucional.

Dentro del capítulo Tercero analizo la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y hago el razonamiento sobre cuál es la teoría que sustenta nuestro ordenamiento, así como los cambios que tuvo la reclamación respecto de su procedimiento en vía administrativa.

Por último, en el capítulo Cuarto hago un estudio comparativo respecto de las entidades que han promulgado sus ordenamientos en materia de responsabilidad patrimonial, que si bien es cierto tienen principios comunes, muchas ordenamientos presentan una serie de requisitos de procedibilidad para presentar la reclamación, de igual forma en muchos de ellos la indemnización dependerá de la situación económica del particular. Respecto de las entidades federativas que no cuentan con un ordenamiento en esta materia, se organizan en aquellas que tiene preceptos normativos que dan pie una reclamación por responsabilidad objetiva y directa y aquellas que todavía cuentan con preceptos para exigir la responsabilidad patrimonial pero de carácter subsidiario.

CAPÍTULO PRIMERO. EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

I. Concepto de responsabilidad.

La responsabilidad, en lato sensu, es la capacidad de responder por el daño hecho a otra persona que le genera un menoscabo patrimonial o moral. También se entiende por responsabilidad el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable, como resultado de la ejecución de un acto específico.¹ En un sentido estrictamente jurídico, "la responsabilidad significa la sujeción y obligación de una persona que vulnera un derecho de otro, por negligencia, impericia, imprudencia o dolo, lo que constituye la causa para que dicha persona deba resarcirlo o reparar el daño así producido."²

Esta institución jurídica puede tener diversas modalidades como la responsabilidad civil, penal, administrativa, teniendo todas ellas la misma

¹ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *La Responsabilidad del Estado*, Memorias de la XIV Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2005, p. 325.

² SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *Los daños y perjuicios y la obligación de resarcimiento. La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2011, p. 81.

finalidad, resarcir al agraviado que sufrió el daño, según el principio "todo el que causa un daño tiene que repararlo", proveniente de la *Lex Aquilia*.³

II. Principio de Legalidad.

Un tema estrechamente vinculado con la responsabilidad patrimonial es el *principio de legalidad* que implica que los poderes públicos deben sujetarse a la norma jurídica. El autor español Enterría y Fernández indica que "el principio de legalidad y el de responsabilidad patrimonial de los entes públicos constituyen [...] los dos grandes soportes estructurales del derecho administrativo, cuyo equilibrio, amenazado siempre por el peso inicial de las prerrogativas del Poder, depende justamente de su correcto juego."⁴

En efecto, este principio fue establecido en el artículo 27 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, en los siguientes términos: "La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social, ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos."⁵

Ahora bien, los órganos del Estado tienen establecida su competencia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Por ende, en atención al principio de legalidad establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales, las autoridades sólo pueden realizar aquello para lo cual estén expresamente facultadas, hacer lo contrario es vulnerar el estado de Derecho.

A mayor abundamiento, Luigi Ferrajoli indica que "el principio de legalidad, es decir, de la sujeción de los poderes públicos a la ley, en la que se

³ *Ibíd.*, p. 9. La *Lex Aquilia* proviene del plebiscito votado a propuesta del tribuno (orador) Aquilio.

⁴ GARCÍA ENTERRÍA Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 12ª ed., Civitas, España, p. 321.

⁵ Consultado en la página electrónica <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1814.pdf> en fecha 11 de noviembre de 2012.

fundan tanto la soberanía popular como el paradigma del estado de Derecho."⁶ Es decir, en un estado de Derecho es el propio Estado, como ente jurídico, quien debe respetar los derechos fundamentales de los gobernados y, en su caso, reparar por los daños que ocasiona a los particulares durante el desempeño de su actividad.

III. Teorías que sustentan la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

El desarrollo de la responsabilidad patrimonial, tuvo diversas etapas que culminaron con la facultad del ciudadano de poder exigir al Estado la reparación de los daños causados por las actividades de sus órganos públicos, toda vez que lo común era la irresponsabilidad del soberano fundada en el origen divino del monarca, situación que se resume en el principio: "The King can do not wrong" (el Rey no se equivoca)⁷ que caracterizó a la época absolutista.

El maestro argentino Adolfo Roberto Vázquez señala que "En la antigüedad, el poder del Estado era total y absolutamente irresponsable, omnipotente y omnisciente. La ley no les reconocía a los habitantes derechos individuales, diferentes y opuestos a los del Estado."⁸

En la evolución para reconocer la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados a los particulares en el ejercicio de sus funciones, surgieron diversas teorías que pretendían justificar la responsabilidad del Estado para resarcir a los gobernados de aquellas lesiones que hubiese sufrido por su actividad. Adolfo Roberto Vázquez⁹ indica que los autores sistematizan las

⁶FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, 2ª ed., Trotta, España, 2001, p. 17.

⁷En Inglaterra este principio fue vigente hasta el año de 1947 cuando fue publicada la *Crown Proceeding Act* que hizo responsable a la Corona Inglesa (únicamente a los Ministerios y excluye a la Reina) como si se tratara de una persona física y no por un régimen administrativo, respecto de los delitos cometidos por sus empleados o agentes; respecto a las faltas a todo deber, por el hecho de ser ellos quienes los emplearon; así como lo referente a la propiedad, ocupación, posesión o el control de bienes inmuebles.

⁸VÁZQUEZ, Adolfo Roberto, *Responsabilidad Aquiliana del Estado y sus funcionarios*, 2ª ed., Fondo Editorial de Derecho y Economía, Argentina, 2001, p. 41.

⁹*Ibidem*.

diversas teorías para construir un sistema doctrinario de responsabilidad estatal, ora sobre la base de ideas políticas o filosóficas, ora sobre disposiciones constitucionales, sobre criterios legales o jurisprudenciales, o sobre el derecho natural no referidas expresamente a la responsabilidad del Estado, pero que pueden servir de punto de partida.

A continuación, analizaré las tesis más representativas sobre el origen de la responsabilidad patrimonial del Estado.

1 Teoría de la Representación o Teoría del Mandato.

Esta teoría es concebida bajo la perspectiva del Derecho civil, cuyos exponentes principales son Meucci y Gian Pietro Chironi, sostiene que tal como sucede con las personas morales, quienes actúan por medio de personas físicas que los representan, el Estado al ser persona moral realiza sus actividades a través de funcionarios quienes fungen como sus representantes legales.

En otras palabras, el argumento central de esta teoría es que los servidores públicos actúan bajo un contrato de mandato el cual implica un acuerdo de voluntades entre ellos y el Estado, estableciendo derechos y obligaciones a las partes respecto a la ejecución de ciertos actos jurídicos.

Por tanto, el fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado, sería la culpa en la elección o vigilancia (culpa in eligendo o in vigilando) de los funcionarios que actúan dentro de la Administración Pública, es decir la falta de cuidado en la elección de las personas o la falta de control en las funciones que desempeñan. En este sentido, el Magistrado Luis Humberto Delgadillo señala al respecto:

“Esta teoría tuvo su fundamento en el Código Civil francés el cual, en su artículo 1384, consagraba la responsabilidad de los amos y patronos por los

hechos de sus criados y dependientes, equiparando al Estado con aquéllos.”¹⁰

Es decir, el Estado en su carácter de representado, es responsable de los daños ocasionados por su representante, en este caso el servidor público, que con motivo del ejercicio de sus atribuciones le generó un detrimento patrimonial al particular.

Es debatible esta teoría ya que las disposiciones jurídicas aplicables a un contrato de mandato son de carácter civil y no se equiparan a aquellas que integran al Derecho constitucional y administrativo que regulan a los órganos públicos, dado que la ley prevé las facultades expresas que tienen los titulares de los órganos. De igual manera, esta teoría resulta inaplicable, respecto de los funcionarios de elección popular que también tienen la calidad de servidores públicos, pero son elegidos por los ciudadanos.

2 Teoría Organícista.

Desde una perspectiva administrativa, Otto Von Gierke concibió esta teoría en 1883 como contrapropuesta a la tesis civilista de la representación. Señala que a semejanza de lo que hace un órgano del cuerpo humano hace responsable a la persona, cuando un órgano administrativo actúa, lo hace en nombre de toda la persona jurídica denominada Estado.

El Estado actúa a través de sus órganos, los cuales se integran por un elemento objetivo (competencia) y uno subjetivo (funcionario). Por tanto, el elemento trascendente es el servidor público, como medio a través del cual se materializa la función del Estado. Derivado de lo anterior, “Gierke considera al funcionario o agente público, como un órgano de un gran organismo, cual es la

¹⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso*, 2ª, Porrúa, México, 2001, p. 251.

Administración Pública, por lo tanto lo que hace el funcionario o agente hace responsable a la Administración."¹¹

Esta teoría puede sintetizarse en que los actos que realicen los servidores públicos se consideraran hechos por la propia Administración Pública, debido a la identificación orgánica que vincula al órgano con el ente público, por lo cual si esos actos generan daños a los particulares, el Estado está obligado a responder por ellos.

3 Teoría de igualdad o proporcionalidad de las cargas públicas.

Jorge Teissier señalaba como fundamento de esta teoría que: "Los ciudadanos no deben sufrir unos más que otros las cargas impuestas en el interés de todos, de donde resulta que los daños excepcionales, los accidentes que el poder público causa a los particulares, deben ser indemnizados por el presupuesto que está formado por las contribuciones de toda la colectividad."¹²

Dicha postura doctrinaria está sustentada en el Principio de igualdad de cargas públicas de los ciudadanos que es reconocido por primera vez en el artículo 13 de la Declaración de los Derechos Humanos de 1789¹³, que establecía lo siguiente:

"Artículo 13. Para mantener una fuerza pública y para los gastos de administración, es indispensable una contribución común: debe ser igualmente repartida entre todos los ciudadanos en razón a sus posibilidades.
... unos ciudadanos no deben sufrir más que otros las cargas impuestas en interés de todos y en la fórmula que reza las necesidades de la vida en sociedad y

¹¹ BARRAZA, Javier Indalecio, *Responsabilidad Extracontractual del Estado*, Fondo Editorial de Derecho y Economía, Argentina, 2003, p. 43.

¹² Citado por CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, 3ª ed., Porrúa, México, 2006, p. 288

¹³ JELLINEK, Georg, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 12, 2ª ed., México, 2003, p. 199.

la existencia misma del Estado imponen a todos los ciudadanos, para que gocen de su organización y de sus servicios, la obligación de soportar sin indemnización, salvo que el legislador haya decidido otra cosa, todas las consecuencias derivadas del ejercicio legal y regular del Poder Público y del funcionamiento normal de los servicios de interés general.”

Este precepto normativo establecía que existe equidad e igualdad entre los ciudadanos, por tanto se debe imponer de manera general cargas o gravámenes públicos para el goce de servicios públicos del cual son beneficiarios y por ende no implican una indemnización para los particulares.

En este orden de ideas, sí las cargas son impuestas en interés de todos, ningún ciudadano deben sufrir más que otros. En el mismo sentido se pronuncia el Magistrado Humberto Delgadillo “... cuando el Estado causa un daño injusto a un individuo, tiene la obligación de indemnizarlo, ya que nadie está obligado a sufrir, en desventaja de otros, las cargas impuestas en interés de todos, puesto que de lo contrario se rompería con el principio de igualdad.”¹⁴

Es pertinente señalar que esta teoría sólo reconocía la obligación del Estado de reparar el daño sufrido por los gobernados, derivado de actos ilegales que haya realizado en ejercicio de sus actividades, pero estaban exentos de indemnización los daños que tengan origen en actos legales, por tanto “... encuentra su limitación en la naturaleza de los actos cometidos por la administración, es decir, que ésta sólo es responsable cuando se ha excedido en el ejercicio de sus poderes legales o cuando la prestación del servicio público ha sido defectuoso.”¹⁵

¹⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *Op. Cit.*, p. 252

¹⁵ VÁZQUEZ, Adolfo Roberto, *Op. Cit.*, p. 45

4 Teoría de la Responsabilidad por riesgo creado.

El ejercicio de una facultad o la prestación de un servicio público implica un riesgo, por lo tanto la materialización del riesgo creado por la Administración, que se traduce en daños en los bienes y derechos de los particulares, deben ser resarcidos, este es el argumento central de esta teoría, para justificar la responsabilidad patrimonial del Estado.

El autor de la actividad creadora de ese riesgo será responsable del daño que por el mismo se pueda ocasionar, sin tener que acreditar la existencia de culpa de dicho sujeto. Refiriéndose a esta teoría Rafael Ibarra comenta que:

“...el Estado por la naturaleza misma de su actividad, dentro de los cauces legales, y por el intervencionismo que lo caracteriza, ya sea al prestar los servicios públicos o en cualquier actividad pública, aun cuando funcione normalmente, crea riesgos y causa perjuicios los cuales debe reparar [...] el Estado sería el asegurador del riesgo social, o sea del riesgo derivado de la actividad estatal en beneficio de la colectividad y siempre sería el responsable de los daños que cause su actividad.”¹⁶

Es decir, en la hipótesis de que la Administración Pública lleve a cabo actividades riesgosas, debe aplicarse un criterio de responsabilidad objetiva, para que cuando en el desarrollo de esa actividad se llegaran a ocasionar daños, la administración responda directamente frente al particular afectado.

La objeción a esta teoría según Marienhoff es que “los riesgos podrán ser la causa de los daños y perjuicios, pero no el fundamento de la responsabilidad estatal; y esa teoría queda absorbida por las consecuencias del Estado de derecho, cuyos principios fundamental la responsabilidad del Estado

¹⁶ IBARRA GIL, Rafael, La Responsabilidad del Estado Moderno, Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México, Obra Conmemorativa Tomo II, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1981, p. 1055.

en el derecho público, ya que estos principios o postulados forman un complejo y tienden a lograr la seguridad jurídica y el respeto del derecho de los administrados.”¹⁷

5 Teoría del daño o perjuicio antijurídico.

La teoría de la lesión antijurídica, fue propuesta por Vittorio Emmanuele Orlando¹⁸, pero ampliamente desarrollada, y en opinión de muchos, estructurada por los juristas españoles Eduardo García de Enterría y Jesús Leguina Villa.

En términos concretos esta teoría tiene como objetivo “que la exigencia de la responsabilidad patrimonial estatal, procure la reparación objetiva de una lesión en que la víctima no tenía la obligación establecida por el ordenamiento jurídico, de soportar, en lugar de anteponer la sanción del agente público a quien se imputa el acto o hecho causante de la afectación.”¹⁹

El aspecto novedoso que introdujo esta teoría, fue señalar que el Estado debe indemnizar los daños que los particulares no estén obligados a soportar, simplemente porque es inexistente una causa de justificación que así lo legitime. Este giro en el fundamento de la obligación reparatoria del Estado, hacia la perspectiva del patrimonio dañado ha sido denominada como “objetivización de la responsabilidad”, ya que es ajena a la conducta dolosa o ilegal del servidor público.

Es decir, finalmente se reconoce la responsabilidad patrimonial del Estado, de forma amplia, ya que establece el derecho del particular a ser

¹⁷ Citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *Op. Cit.*, p. 253.

¹⁸ Autor de la obra *Saggio di una nuovo teorica sul fondamento fiuridico della responsabilità doretta dello Stato, y Principii*, 1893. Citado por CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Op. Cit.*, p. 271.

¹⁹ PÉREZ LÓPEZ, Miguel, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Notas sobre el segundo párrafo del artículo 113 Constitucional*, Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, Año II, número 2, Enero de 2010, p. 69.

indemnizado por los daños que la actividad lícita o regular de la administración pública le puedan ocasionar a su patrimonio.

IV Sistema Francés de Responsabilidad Patrimonial.

El sistema francés de responsabilidad patrimonial tiene su origen en la jurisprudencia del Consejo de Estado²⁰ y del Tribunal de Conflictos²¹, de hecho en la actualidad no existe en Francia un ordenamiento legal que regule la responsabilidad patrimonial de las administraciones francesas, ya que toda la regulación es en base a la labor jurisprudencial de esos organismos. El maestro Garrido Falla señala al respecto:

“Es, por tanto, el examen de esta jurisprudencia el que proporciona los datos suficientes para escribir <<la pequeña historia>> de la evolución de esta institución; el análisis de los casos resueltos –y no las grandes reformas legislativas- nos ponen en presencia de las razones por las cuales se trata de una evolución en zig-zag, en la que a una resolución atrevida sucede otra de talante restrictivo, antes de consolidar cada una de las conquistas que nos conducen a la situación actual.”²²

Es tan importante la jurisprudencia en Francia, que a partir de ella se establecieron los conceptos de *falta personal* y *falta de servicio*, existiendo la primera, la acción debía dirigirse contra el funcionario, la segunda contra la Administración. Esta distinción entre falta personal imputable al funcionario y la falta en el servicio imputable a la administración fue el antecedente para que la responsabilidad del Estado adquiriera un carácter objetivo, al abandonar la noción de culpa, como presupuesto de la responsabilidad del Estado.

²⁰ El Consejo de Estado tiene una doble función jurisdiccional y consultiva. Por un lado está encargado de examinar todos los proyectos de ley y decretos que el gobierno quiera promulgar y por otro lado es Juez Administrativo.

²¹ Formado por miembros del Consejo de Estado y del Tribunal de Casación. En pertinente señalar que en Francia coexisten dos jurisdicciones, el orden judicial y el orden administrativo, cuyos tribunales son respectivamente, la Corte de Casación y el Consejo de Estado.

²² GARRIDO FALLA, Fernando, Revista de administración pública ISSN 0034-7639, Nº 119, 1989 pp. 7-48, p. 18 consultado en la página electrónica http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1989_119_007.PDF en fecha 11 de junio de 2012.

1 Antecedentes de la Responsabilidad Patrimonial en Francia.

En una primera etapa Francia no reconocía la responsabilidad del Estado por actos de sus funcionarios o por la prestación de servicios que causaran perjuicios a los particulares, fue a partir de la Constitución del año VIII²³ cuando se estableció por primera vez la exigibilidad a cargo de los funcionarios de reparar a las víctimas, en términos del Código Civil de Napoleón, estableciendo como requisito para demandar al funcionario administrativo, la previa autorización del Consejo de Estado, porque de no hacerlo de esta forma, se violentaba el principio de separación de poderes. En este contexto, el artículo 75 de la Constitución del año VIII, señalaba lo siguiente:

“con excepción de los Ministros, los agentes del gobierno sólo pueden ser perseguidos por hechos relativos a sus funciones en virtud de una decisión del Consejo de Estado, En este caso, el procedimiento tendrá lugar ante los Tribunales ordinarios”.

Sin embargo, la autorización del Consejo de Estado era denegada la mayoría de las veces, y cuando por excepción era otorgada, los reclamantes tenían que superar la insolvencia de los servidores públicos. Dicho artículo fue abrogado por Decreto del 18 de septiembre de 1870, que abrogaba todas las disposiciones que tenían por objeto entorpecer las demandas contra los funcionarios administrativos.

a. Caso Pelletier.

El 30 de julio de 1873 el Consejo de Estado resolvió el *arret Pelletier*, su importancia radica en que resolvió un conflicto de competencia entre el ámbito administrativo y civil. El señor Pelletier era editor en un periódico, a quién el prefecto general de Oise, Louis de Laudmirault, secuestró la edición.

²³ Constitución aprobada en Francia en fecha 24 de diciembre de 1799.

Derivado de lo anterior, el señor Pelletier promovió una acción civil en contra de la Prefectura, a la cual recayó una jurisprudencia novedosa, toda vez que distinguió entre los conceptos de falta de servicio y falta personal. En efecto, en este criterio jurisprudencial se determinó que la autoridad competente para conocer los reclamos en contra del Estado por causa de falta de servicio, era el tribunal administrativo, en cambio si la falta era personal, el tribunal civil era el facultado, tal y como se describe a continuación:

“Considerando que la demanda de Pelletier se funda exclusivamente sobre ese acto de alta policía administrativa; que fuera de ese acto él no imputa a los demandados ningún hecho personal de naturaleza a comprometer su responsabilidad particular, y que en realidad la pretensión está dirigida contra ese acto en sí mismo, en la persona de los funcionarios que lo ordenaron o colaboraron con el mismo [...] La falta personal fue concebida como aquella que se separa suficientemente del servicio de modo tal que el juez judicial pueda constatarla sin hacer con ello una apreciación sobre la marcha misma de la Administración. La falta de servicio, por el contrario, es el hecho del agente que está tan estrechamente ligado al servicio, que su apreciación por el juez judicial implicaría automáticamente una apreciación sobre el funcionamiento del servicio.”²⁴

b. Caso Blanco.

El caso Blanco determinó el nacimiento del Derecho administrativo francés, por haber circunscrito al ámbito administrativo el concepto de *servicio público* y haber precisado que su régimen jurídico era el derecho público, excluyendo la aplicación del código civil dentro del campo administrativo. Esta resolución emitida por el Tribunal de Conflictos determinó que la responsabilidad patrimonial era competencia de la jurisdicción administrativa y no de la civil.

²⁴ Citado en ISLAS COLIN, Alfredo, “El servicio público en el Derecho Francés”, p. 279, en CIENFUEGOS SALGADO, David, *Actualidad de los Servicios Públicos en Iberoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008.

El origen de este caso, fue cuando un camión de la Administración de Tabaco de Burdeos atropelló a la señorita Agnes Blanco y derivado de ello le amputaron las piernas. Por lo anterior, su padre interpone una demanda de daños y perjuicios ante los Tribunales Civiles, solicitando una indemnización a la empresa, la cual formaba parte de la Administración, por lo cual recae a la Prefectura del Departamento de Girona. Es importante precisar que, en la época en que se originó este caso, la única manera de demandar una indemnización por el daño, era en la vía civil.

En este orden de ideas, el Estado contesta con una excepción de incompetencia, por tanto dicho asunto se decidió ante el Tribunal de Conflictos quien determinó el 1 de febrero de 1873, que la autoridad competente para juzgar la responsabilidad administrativa del Estado era el Consejo de Estado y no la Corte de Casación, en razón de que los actos administrativos, cumplidos por un agente en el ejercicio de sus funciones, no podían ser examinados por los tribunales judiciales, tal y como se transcribe a continuación:

«Considerando que la responsabilidad que puede incumbir al Estado por los daños causados a los particulares por hechos de las personas que se emplean en el servicio público no puede regirse por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular;
Considerando que esta responsabilidad no es ni general ni absoluta; que tiene sus reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados;
Resuelve que según las leyes antes citadas la autoridad administrativa es la única competente para conocer del asunto»²⁵;

Finalmente, a partir del *Arrêt Lemmonière*, en 1918, se previó la “acumulación de responsabilidades”, que incluye la responsabilidad indirecta,

²⁵ GARRIDO FALLA, Fernando, Revista de administración pública ISSN 0034-7639, Nº 119, 1989 págs. 7-48 consultada en la página electrónica http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1989_119_007.PDF

por falta personal del funcionario y la responsabilidad directa de la administración por falta en el servicio²⁶.

IV Sistema Español de Responsabilidad Patrimonial.

El sistema de responsabilidad patrimonial en España es objetivo y directo, su evolución normativa, si bien ha sido larga, al igual que Francia, fue a través de la jurisprudencia que esta institución se logró consolidar. La justificación de la indemnización, radica en la existencia de *un daño antijurídico que el particular no tiene el deber de soportar*, sin importar si dicha afectación ha sido ocasionada por la actividad regular o irregular del Estado.

El primer antecedente se estableció en la constitución republicana de 1931²⁷ que responsabilizaba al Estado de manera subsidiaria, de los daños y perjuicios, en el caso de que un funcionario público en el ejercicio de su encargo infringiera sus deberes con perjuicio de terceros.

1 Ley de Expropiación Forzosa de 1954.

La Ley de la Expropiación Forzosa²⁸ en el artículo 121 establecía que la obligación del Estado de indemnizar toda lesión que sufran los particulares en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios

en fecha 11 de junio de 2012.

²⁶ CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Op. Cit.*, p. 77. "...en 1918 con otra señalada sentencia por mérito de la cual se consagró la denominada acumulación de responsabilidades, a fin de superar el problema por insolvencia que podía presentarse por parte del agente público que debiera responder personalmente en razón de haber incurrido en falta grave por su actuar. Ante esta situación, surgió la sentencia *Lemonnier* de 1918, que resolvió la acumulación de responsabilidades con la Administración, en razón de que reconoció que la falta personal de carácter grave del alguno de sus agentes, estaba necesariamente relacionad con el servicio que había proporcionado los medios para llevarlo a cabo."

²⁷ Artículo 41.3: Si el funcionario público, en el ejercicio de su cargo, infringe sus deberes con perjuicio de terceros, el Estado o la Corporación a quien sirvan serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes, conforme determine la Ley.

²⁸ Promulgada en fecha 16 de diciembre de 1954 en el Boletín Oficial del Estado, número 351 de 17 de diciembre de 1954.

públicos o de la adopción de medidas discrecionales no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la administración, con tal motivo, puedan exigir a sus funcionarios.²⁹

Aunque esta Ley reconoció que la responsabilidad patrimonial, tenía una limitación "sólo podrá reclamarse responsabilidad por daños sufridos precisamente en bienes expropiables, con lo que quedaba fuera, por ejemplo, los daños físicos a las personas, incluida la propia vida que, obviamente, no podía ser expropiada."³⁰

2 Ley del Régimen Jurídico de la Administración de 1957.

La Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado³¹, otorgó al gobernado una acción directa contra el ente público. El nexo causal entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos, era suficiente para que el Estado reparara la lesión, por tanto no era necesaria la identificación de un comportamiento del funcionario.

El artículo 40 del citado ordenamiento, establecía la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados a los particulares, salvo en los casos de fuerza mayor, como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa.

3 Constitución Española de 1978.

En 1978 España elevó a nivel constitucional la responsabilidad patrimonial, a través de los siguientes preceptos.

²⁹ VAZQUEZ, Adolfo Roberto, *Op. Cit.*, p. 60.

³⁰ GARRIDO FALLA, Fernando, *Op. Cit.*, p. 29.

³¹ Publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 187 de 22 de julio de 1957.

- a. Artículo 9.3 La constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.
- b. Artículo 106.2 Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifica.
Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.
- c. Artículo 121. Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado conforme a la ley.

4 Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 30/1992.

La ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común³², fue expedida el 26 de noviembre de 1992. En el artículo 139.1 establece el derecho de los particulares a ser indemnizados por las administraciones públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

La parte adjetiva de este ordenamiento ha sido desarrollada mediante el Real Decreto 429/1993 de 26 de marzo de 1993, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. En el citado reglamento se señala que la reclamación debe ser promovida por la persona perjudicada y respecto de la Administración autora del acto o de la actividad que ha producido el daño. Están

³² Modificada por la Ley No 4/1999 del 13 de enero.

previstos dos tipos de procedimientos para exigir la responsabilidad patrimonial³³: el procedimiento general y el procedimiento abreviado.

El procedimiento general puede iniciarse de oficio o a instancia de parte del interesado.

- a. Iniciación de oficio. Procede cuando no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado. La iniciación de oficio se efectuará siempre por acuerdo de la autoridad competente, de motu proprio o como consecuencia de una orden superior, petición razonada de otros órganos o por denuncia. Se les concede vista a los particulares presuntamente lesionados par que aporten alegatos, documentos o información que estimen conveniente a su derecho y propongan pruebas pertinentes.
- b. Instancia del interesado. Se verificara cuando el interesado presente la reclamación por las lesión producidas, la presunta relación de causalidad entre estas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial si fuera posible y el momento en que la lesión efectivamente se produjo. Este procedimiento tiene una etapa de instrucción, alegatos y Audiencia. El órgano instructor propondrá que se recabe el dictamen del Consejo del Estado o, en su caso, del órgano Consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando sea preceptivo y la resolución silencio administrativo, archivo del expediente y acuerdo convencional entre el interesado y la Administración.

El procedimiento abreviado es procedente antes del trámite de la audiencia, mediante proveído del órgano instructor, suspendiéndose la tramitación del procedimiento general, cuando a la vista de las actuaciones, documentos e informaciones del procedimiento general, entienda que son inequívocas la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización (artículo 14 del Reglamento). En este procedimiento, no es necesaria la fase probatoria y se caracteriza por el acortamiento de los plazos. De tal manera que, transcurridos 30 días desde la iniciación sin que hubiera recaído

³³ Los supuestos de responsabilidad patrimonial son: A). responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas. B). Responsabilidad de la administración por actos de sus concesionarios y contratistas. C). Responsabilidad del Estado por la actuación de la administración de justicia. 1. Responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la administración de justicia. 2. Responsabilidad patrimonial por error judicial. D). Responsabilidad del Estado Legislador. E) Responsabilidad del Estado por la no transposición de las directivas comunitarias.

resolución, se haya formalizado el acuerdo, o se haya levantado la suspensión del procedimiento general, se entenderá desestimada la reclamación.

CAPÍTULO SEGUNDO EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO.

I Antecedentes.

La evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado, en México ha sido gradual, inició con irresponsabilidad total, después un periodo de responsabilidad subsidiaria e indirecta del Estado y finalmente el reconocimiento de la responsabilidad objetiva y directa.

En el siglo XIX y principios del siglo XX existieron diversos ordenamientos³⁴ que tuvieron como objetivo indemnizar principalmente a

³⁴ CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Op. Cit.*, pp. 137-139. El Doctor Castro Estrada, señala cuales son las Disposiciones Jurídicas anteriores y posteriores a la revolución mexicana de 1910: 1. Octubre 25, 1821: Orden para que se reunieran y clasificaran los documentos para reorganizar el crédito nacional, cuando apenas había triunfado el Ejército Trigarante. 2. Febrero 23, 1822. Ley de Pensiones para viudas y huérfanos de los soldados insurgentes y españoles. 3. Junio 28, 1824. Decreto por el que se reconoció responsable para pagar las deudas contraídas por los virreyes. 4. Febrero 22, 1832. Ley por la que se establece que los sublevados son responsables solidarios de los bienes que tomaron de los particulares. 5. Abril 23, 1834. Decreto por el que se indemniza a Federico Doping de las pérdidas que sufrió en Tampico contra los españoles. 6. Noviembre 10, 1836. Acuerdo por el que se determina reparar a unos súbditos de su Majestad, por la pérdida que sufrieron con la toma de Zacatecas. 7. Mayo 2, 1849. Indemnización al Convento de la Cruz de Oro, por los daños que sufrió con el incendio de pólvora. 8. Decreto de Don Juan Álvarez, de octubre de 1855, se conoció con el nombre de "Ley de Reclamaciones" 9. Febrero 11, Marzo 25 y Diciembre 17, de 1860. Leyes de Juárez expedidas en Veracruz, por las que se acuerda indemnizar a las víctimas de los daños ocurridos por el bombardeo a Veracruz. 10. Enero 31, 1870. Ley que aportó prevenciones nuevas para hacer efectiva la responsabilidad de los sublevados. 11. Marzo 23, 1870. Circular para aplicar la Ley de Responsabilidad de los Sublevados. 12. Mayo 31, 1911. Ley de Reclamaciones, por los daños producidos en la revolución de noviembre de 1910. 13. Decretos de 31 de mayo y 30 de julio de 1911, por virtud de los cuales se creó y reglamentó la Comisión Consultiva de Indemnización por los daños producidos en la Revolución de Noviembre de 1910, y fue complementado dicho Decreto en 1913. 14. Noviembre 24 de

ciudadanos extranjeros "por los daños sufridos en nuestras guerras civiles, por expropiaciones agrarias o petroleras."³⁵ No obstante lo anterior, la realidad era que el gobierno mexicano era irresponsable de los daños ocasionados por actos provenientes de sus órganos, y de sus funcionarios o servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

1 Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.

Un incipiente esfuerzo para lograr el reconocimiento de la responsabilidad directa del Estado fue la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal (LDCGF), cuyos antecedentes fueron los convenios internacionales celebrados el 19 de noviembre de 1941, entre México y Estados Unidos para liquidar todas las reclamaciones hasta entonces pendientes, en materia de responsabilidad solidaria del Estado. "El presidente Ávila Camacho y su Secretario de Hacienda Eduardo Suárez consideraron que era injusto que se hubiesen liquidado las reclamaciones extranjeras y que no se atendiese a las de los mexicanos."³⁶

Ahora bien, el objetivo no era crear un régimen especial sino que, "se pensó que era necesario adoptar, por vía experimental, un régimen que atendiese a los problemas del futuro, esto es, a indemnizar a los particulares por los actos que conforme a derecho lo ameritasen y que tuviesen lugar con posterioridad al 1 de enero de 1942."³⁷ En este contexto, el 31 de diciembre de 1941 se promulgó el Decreto que expide la LDCGF

El aspecto novedoso de este ordenamiento, y por ende plausible, fue incorporar al sistema jurídico mexicano la responsabilidad directa del estado

1917 Ley de Reclamaciones de 1917. Expedida por Venustiano Carranza. 15. Diciembre 28, 1917. Reglamento de la Ley que crea la Comisión de Reclamaciones. 16. Agosto 30, 1919. Nueva Ley de Reclamaciones que surgen para ampliar la jurisdicción de las Comisiones creadas.

³⁵ CARRILLO FLORES, Antonio, *La Responsabilidad del Estado en México*, Tomo II, Tribunal Fiscal de la Federación 45 años, México, 1981, p. 1019.

³⁶ *Ibid.*, p. 1027.

³⁷ *Ibidem.*

por la falta o deficiencia del servicio público que elimina al concepto de culpa personal³⁸ de los servidores públicos, e incluye al *riesgo* como hecho generador de la responsabilidad patrimonial.

La LDCGF, señalaba que el Ejecutivo Federal, por conducto del Tribunal Fiscal de la Federación³⁹, debía depurar y reconocer las obligaciones pendientes de pago, no prescritas, del Gobierno Federal, nacidas o reconocidas de hechos jurídicos ocurridos durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1929 y el 31 de diciembre de 1941. La autoridad competente para conocer de estas reclamaciones, era el Tribunal Fiscal de la Federación quien determinaría la responsabilidad del Estado, tal y como se precisa a continuación:

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

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

Es importante señalar que hasta el año 2006 el Tribunal Fiscal se convirtió en un Tribunal de plena jurisdicción.

³⁸ El criterio civilista de la culpa se encontraba previsto en el Código Civil Federal, el cual se analizará en el siguiente apartado.

³⁹ La Ley de Justicia Fiscal publicada en el DOF del 26 de agosto de 1936 creó el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual inició funciones el 1 de enero de 1937. Este ordenamiento fue expedido por el presidente de la República, Lázaro Cárdenas, en uso de sus facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión al ejecutivo el 30 de diciembre de 1935, para la organización de los servicios públicos hacendarios.

En síntesis, esta ley contemplaba la responsabilidad patrimonial del Estado desde una perspectiva subjetiva, ya que dependía de la culpa de los servidores públicos en el desempeño de su encargo, determinar la procedencia de la indemnización a cargo del Estado. Su fundamento era la existencia de un defecto o una deficiencia en los servicios públicos y abogaba por la igualdad de todos ante la ley. Es decir, si un individuo sufre la falta o deficiencia de un servicio público y los demás gozan de él, a ese individuo no se le debe imponer soportar esa carga y es necesario indemnizar.

Sin embargo, esta LDCGF en la práctica no significó un instrumento para que los ciudadanos pudieran exigirle al Estado el pago de una indemnización, ya que establecía como requisito de procedencia de la reclamación patrimonial que ni en el presupuesto del año en que tenga lugar el hecho o la omisión generadora de la responsabilidad, ni en el siguiente, figure partida para hacer el pago al particular dañado. Antonio Carrillo Flores señala al respecto:

“... condicionar la procedencia de la acción, a un hecho que el particular no puede conocer: que haya una partida presupuestal con cargo a la cual se le pague. Y con otro más serio: para que una partida pudiera ejercerse se necesitaría que hubiese una autoridad de la Administración Activa con facultades para reconocer la responsabilidad del Estado. A falta de esa autoridad solamente el Congreso podría en rigor hacerlo usando la potestad que le da la fracción VIII del artículo 73 constitucional para ‘reconocer y mandar pagar la deuda nacional’”⁴⁰

Es decir, debido a su ineficacia práctica y a las restricciones que se establecieron para promover la reclamación este ordenamiento fue abrogado en 1988.

⁴⁰ CARRILLO FLORES, Antonio, *Op. Cit.*, p. 1025.

2 Código Civil Federal.

El Código Civil Federal⁴¹ (CCF) dentro del Capítulo V regulaba “De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos”, que preveía la responsabilidad patrimonial del Estado de carácter subsidiaria, la cual podía exigir el gobernado cuando el servidor público fuera insolvente o bien sí los bienes no fueran suficientes para responder por el daño causado. El artículo 1928 de ese ordenamiento, hasta el año 1994, señalaba lo siguiente:

Artículo 1928.- El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que le estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

Es decir “este tipo de responsabilidad, subsidiaria para el Estado y directa para el servidor público, consagrado en el artículo de referencia, es una salida que el Estado encontró para eludir su responsabilidad directa y objetiva”⁴². La responsabilidad subsidiaria, “implica que para el legislador mexicano el verdadero responsable de un ilícito civil es el funcionario público.”⁴³ La instancia dada en la legislación civil federal, resultaba inadecuada e inoperante porque la responsabilidad subsidiaria del Estado, suponía un litigio desgastante ya que se tendrían que seguir tres diferentes juicios⁴⁴:

- 1) Demandar el pago del detrimento patrimonial causado al particular por el funcionario público, probando la culpa de éste

⁴¹ Publicado en el DOF en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928 y entró en vigor el 1 de octubre de 1932.

⁴² JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública, Porrúa, México, 2008, p.129.

⁴³ CANO MELGOZA, Rosa María “Incorporación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado al sistema constitucional mexicano”, *Investigaciones Jurídicas*, Volumen XVII, número 7, Julio-Diciembre, México, Guanajuato, 2003, p. 83.

⁴⁴ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las Obligaciones*, 13ª ed., Porrúa, México, p. 802.

(se debía acreditar que la ilicitud del acto no provenía por negligencia o culpa inexcusable de la víctima);

- 2) Probar que el funcionario público es insolvente, y para ello se tendría que seguir un procedimiento de concurso mercantil, pues no hay otra forma de probar la insolvencia; y
- 3) Uno más, ya con base en la declaratoria de insolvencia, en contra del Estado por su responsabilidad subsidiaria.

Por lo anterior, en el caso de que existiera una resolución que declarará la insolvencia del servidor público, por el tiempo transcurrido la acción en contra del Estado ya estaría prescrita, en términos de lo señalado por el artículo 1934 del CCF, que señalaba que son dos años para intentar una acción y se computaba a partir del día en que se haya causado el daño. Es decir, además de la dificultad que suponía la acción en contra del Estado existía una imposibilidad para que se indemnizara al particular. Tal y como se ejemplifica en la siguiente tesis aislada⁴⁵ visible en el Semanario Judicial de la Federación Tomo CXXV, de la Tercera Sala, Quinta Época, p. 1211:

RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA NACION POR ACTOS DE SUS FUNCIONARIOS. Del texto del artículo 1928 del

⁴⁵ En relación a este tema también es pertinente señalar el criterio aislado: DAÑOS CAUSADOS POR LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, OBLIGACION DEL ESTADO DE RESPONDER DE LOS. Para que exista, conforme al artículo 1928 del Código Civil, la responsabilidad subsidiaria del Estado, por actos de sus funcionarios, se requiere: a) que un funcionario cause daño; b) que este daño se origine en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas; c) el carácter subsidiario de esta responsabilidad sólo podrá hacerse efectiva, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado, lo que quiere decir que este tercer requisito que señala el precepto que se comenta, solamente se cumple, cuando el que resulte lesionado en sus intereses, ejercita la acción principal, frente al causante de los daños, y que, no habiendo obtenido satisfacción o habiendo la logrado sólo en parte por insuficiencia de los bienes del responsable principal, obtiene por este hecho la mejor demostración de la insolvencia del funcionario responsable, y por tanto, la prueba jurídica suficiente y eficaz para demandar subsidiariamente al Estado; en otros términos: el Estado no puede ser demandado subsidiariamente por los daños causados por sus funcionarios, en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, sino cuando el lesionado en sus intereses haya ejercitado la acción principal sin haber obtenido íntegra reparación o la que ha obtenido es insuficiente, y si está justificado en autos, que el actor hubiese ejercitado la acción principal contra el obligado en primer término, se impone la conclusión jurídica de que no tiene derecho de demandar subsidiariamente al Estado. Juicio sumario 3/43. Salceda Illanes Enrique. 7 de marzo de 1949. Mayoría de catorce votos. Disidente: Emilio Pardo Aspe. La publicación no menciona el nombre del ponente. Visible en el Semanario Judicial de la Federación, XCIX, página: 1679. Quinta Época Instancia: Pleno.

Código Civil se desprende que, en primer lugar, debe probarse que el funcionario causó el daño y la cuantía de éste y, en segundo lugar, su insolvencia, por lo que una demanda de esta naturaleza debe dirigirse desde luego contra el propio funcionario, ya que una sentencia condenatoria previa es requisito indispensable para entablar acción contra el Estado. Por consiguiente, si el particular exige del Estado, directamente y sin acreditar la insolvencia del funcionario, el pago proveniente de perjuicios causados por un acta de éste, no demuestra tener derecho ni legitimación para obrar judicialmente. Asimismo, el Estado puede defenderse de la acción ejercida directamente en contra suya simplemente negando que el actor le asista un derecho, puesto que no se acreditan ni éste ni la insolvencia del funcionario.

Amparo civil directo 2893/53. Bustamante Luis Felipe. 8 de agosto de 1955. Unanimidad de cuatro votos. El Ministro Gabriel García Rojas no votó en el asunto, por las razones que constan en el acta del día. Relator: Hilario Medina

En 1982 mediante reforma al artículo 1916 del CCF, se extendió la responsabilidad subsidiaria del Estado por lo que se refiere al daño moral, en los siguientes términos:

Artículo 1916: Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como ex contractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1914, así como el Estado y sus funcionarios conforme al artículo 1928, ambas disposiciones del presente código.

Un esfuerzo importante para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial fue la reforma de 1994⁴⁶ al CCF, derivada de la iniciativa presentada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en su artículo 1927, disposición que a continuación se transcribe:

Artículo 1927. El estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Si bien es cierto, el texto de este artículo, era casi el mismo que el artículo 1928, resaltan los siguientes cambios:

- a. Se establecía, por excepción, un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado solidaria⁴⁷, cuando se trate de actos ilícitos dolosos y seguía siendo subsidiaria cuando la conducta ilícita del servidor público hubiera sido culposa.
- b. La reparación también incluía a los perjuicios que el servidor público hubiera ocasionado al particular y no solo los daños.
- c. Se señaló que el Estado tendría obligación de reparar los daños y perjuicios que los servidores públicos que *con motivo del ejercicio de las atribuciones* hubieren generado, es decir, “la competencia o legitimidad del acto ya no es trascendente.

⁴⁶ Publicada en el DOF el 10 de enero de 1994.

⁴⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *Op. Cit.*, p.257 “en virtud de la solidaridad, el acreedor puede escoger entre cualesquiera de los deudores, o posibles responsables, en este caso.” La solidaridad es una modalidad de las obligaciones por virtud de la cual dos o más deudores queden obligados a responder, cada uno por sí, en su totalidad, de la prestación debida.

Dentro o fuera de sus atribuciones el acto de cualquier forma sería ilícito."⁴⁸

- d. "... en congruencia con la terminología que utiliza el artículo 108 constitucional y su Ley Reglamentaria, se refiere a "servidores públicos", en lugar de funcionarios"⁴⁹. De igual forma se sustituye la noción de "funciones, por la de atribuciones".⁵⁰

A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE), estos preceptos fueron reformados y la nueva redacción del artículo, prevé que el Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños causado por sus empleados y servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas, de forma objetiva y directa por la actividad administrativa irregular conforme a la Ley de la materia y en los demás casos en términos del Código Civil Local.

3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si bien es cierto, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁵¹, tiene una naturaleza punitiva en contra de los servidores públicos, con la finalidad de que la Administración Pública Federal sea eficaz y eficiente, este ordenamiento incorporó en 1994 la institución de la responsabilidad patrimonial, cuya adición, en palabras del Doctor Castro Estrada, resultó "...útil pero insuficiente; es loable pero incompleta."⁵²

En la exposición de motivos de la iniciativa que originó la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de enero de 1994, se señaló que:

⁴⁸ BURRUEL HUERTA, Leopoldo, *La responsabilidad del Estado y sus agentes: estudio en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer Centenario*, Porrúa-Libre de Derecho, México, 2009, p. 51.

⁴⁹ CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Op. Cit.*, p. 199.

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ Publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1982.

⁵² CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Op. Cit.*, p. 208.

"Es de importancia capital que quienes ejercen la función pública, ajusten sus actos a la jerarquía que, a partir de la norma fundamental, respetuosa de la dignidad humana, configura al orden jurídico mexicano. Por ello es imperativo que cuando un servidor público deliberadamente viola los derechos humanos, la persona afectada sea plenamente resarcida de los daños y perjuicios sufridos".

En este orden de ideas, la reforma consistió en incorporar un sistema de carácter subjetivo e indirecto, puesto que primero era necesario que el particular acudiera ante la dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo⁵³ a instaurar un procedimiento administrativo disciplinario en contra del servidor público por denuncia de particulares, en el cual se tenía que acreditar la culpabilidad de dicho servidor así como el daño patrimonial, y que las citadas autoridades reconocieran la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida. En otras palabras, la reforma quiso incorporar los siguientes supuestos:

- a. La posibilidad de obtener indemnización por reparación del daño en forma líquida sin necesidad de recurrir a instancia judicial cuando se establezca la responsabilidad del servidor público.
- b. La posibilidad de inconformarse por vía administrativa o judicial ante la negativa de la dependencia, entidad o la Secretaría de la Contraloría, según corresponda; o ante la insatisfacción por el monto fijado por cualquiera de estas dependencias.
- c. La intervención de las Comisiones de Derechos Humanos en el sentido de que sus recomendaciones aceptadas por la autoridad ante quien era dirigida, eran suficientes para que las

⁵³ Hoy denominada Secretaría de la Función Pública, mediante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF del 10 de abril de 2003.

citada autoridad administrativa fundamentara el pago de daños y perjuicios.

- d. La facultad del Estado para repetir en contra del servidor público, en caso de que procediera la indemnización al particular.

Aunado a lo anterior, un hecho importante fue que esta reforma incluyó en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el concepto de responsabilidad patrimonial del Estado para integrar el Presupuesto de Egresos de la Federación, de manera que una vez obtenida una resolución administrativa o jurisdiccional en la que se fundara la obligación del Estado para reparar los daños y perjuicios causados a los particulares, se dispusiera de los recursos presupuestales para dar cumplimiento a tal resolución.

Finalmente, una crítica que tuvo esta inclusión del concepto de responsabilidad patrimonial en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue que sólo se refería a la actuación anormal o ilícita de los servidores públicos, “excluyendo tácitamente los daños y perjuicios que los mismos puedan ocasionar con su actuación normal o lícita.”⁵⁴

II Regímenes especiales de responsabilidad patrimonial del Estado.

En México antes de la expedición de la LFRPE existieron diversos ordenamientos que de manera precaria regulaban la responsabilidad patrimonial del Estado mexicano, respecto de casos especiales y en algunos casos, atendiendo a los diferentes servicios públicos prestados por el Gobierno, por lo anterior en los siguientes apartados analizaré dichas leyes.

⁵⁴ CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Op. Cit.*, pp. 209-210.

1 Ley de Responsabilidad Civil por daños nucleares.

La ley de Responsabilidad Civil por daños nucleares⁵⁵ tiene por objeto regular la responsabilidad civil por daños que puedan causarse por el empleo de reactores nucleares y la utilización de sustancias o combustibles nucleares y desechos de éstos.

Los sujetos que adquieren responsabilidad civil objetiva por los daños⁵⁶ causados por un accidente nuclear pueden ser el operador de una instalación nuclear, quien es la persona autorizada por el Estado en cuya jurisdicción se encuentre la instalación nuclear. Los daños nucleares pueden consistir en la pérdida de vidas humanas, lesiones corporales, daños y perjuicios materiales que se produzcan como resultado directo o indirecto de las propiedades radioactivas o de su combinación con las propiedades tóxicas, explosivas u otras propiedad peligrosas de los combustibles nucleares o de los productos o desechos radioactivos que se encuentren en una instalación nuclear o de las sustancias nucleares peligrosas que se produzcan en ella, emanen de ella, o sea consignada a ella.

Son causas de excepción para exigir responsabilidad, sí el accidente se produce directamente por acciones de guerra, invasión, insurrección u otros actos bélicos o catástrofes naturales, sin que la ley defina tales situaciones.

La responsabilidad del Estado será subsidiaria, en términos del CCF, primero el funcionario y después el Estado, en los supuesto de que el operador o transportista sea una empresa paraestatal y siempre tratándose de la explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear. A la fecha de esta

⁵⁵ Publicada en el DOF del 31 de diciembre de 1974.

⁵⁶ Artículo 3, en su inciso c) al define al daño nuclear como: “La pérdida de vidas humanas, las lesiones corporales y los daños y perjuicios materiales que se produzcan como resultado directo o indirecto de las propiedades radiactivas o de su combinación con las propiedades tóxicas, explosivas y otras propiedades peligrosas de los combustibles nucleares o de sus productos o desechos radioactivos que se encuentren en una instalación nuclear, o de las sustancias nucleares peligrosas que se produzcan en ella, emanen de ella, o sean consignadas a ella”.

investigación, no ha sido reformado este ordenamiento, por lo cual la cifra que establece como indemnización máxima por concepto de responsabilidad civil por un accidente nuclear es de cien millones de pesos.

2 Ley del servicio de Administración Tributaria.

El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuyo objeto es la recaudación de impuestos. La Ley del Servicio de Administración Tributaria⁵⁷, contempla el derecho a la indemnización por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos, adscritos al Servicio de Administración Tributaria, con motivo del ejercicio de sus atribuciones legales. Los daños y perjuicios, se traducen en la obligación del Estado de resarcir la privación de la ganancia lícita que debió obtener el particular, cuando exista responsabilidad directa y objetiva de su parte; así como la indemnización por gastos y perjuicios en materia procesal.

La importancia de este ordenamiento radica en haber establecido la responsabilidad objetiva y directa a cargo del Estado, antes de que se estableciera a nivel constitucional.

La autoridad competente que resuelve la reclamación de indemnización, es el Tribunal Federal de Justicia Federal y Administrativa (TFJFA) a través de un juicio contencioso administrativo⁵⁸, en el cual se deberán acreditar, los siguientes elementos:

⁵⁷ Publicado en el DOF del 15 de diciembre de 1995, párrafos primero al sexto del artículo 34.

⁵⁸ El artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, otorga la posibilidad de que en un mismo escrito inicial de demanda sean deducidas dos acciones distintas, la acción indemnizatoria y la acción de nulidad de una resolución (que en muchos de los casos es la resolución de la que deriva la lesión patrimonial). Admitida la demanda, respecto a la acción indemnizatoria deberá emplazarse al Servicio de Administración Tributaria y, por la acción de nulidad, se emplazará a la autoridad emisora de la resolución. En ambos casos, la parte demandada tendrá un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para contestar la demanda, preparar y ofrecer sus pruebas. Otra vía, es que el particular pueda en una demanda por separado, de forma aislada, la “acción indemnizatoria” sin ejercer la acción de nulidad de una resolución. Una vez agotadas las etapas del juicio (contestación, en su caso ampliación y su contestación, la actividad probatoria, el periodo de alegatos), para concluir con el dictado de la sentencia definitiva de fondo, en la cual atento a lo previsto en el cuarto párrafo del artículo 34 de la Ley, deberá hacerse constar que sí se

- a. La lesión;
- b. La acción y omisión del Servicio de Administración Tributaria;
- c. Relación de causalidad entre el daño y el hecho producido, y
- d. El monto de los daños y perjuicios.

El Magistrado Luis Humberto Delgadillo⁵⁹ califica como responsabilidad por *falta o falla del servicio* la responsabilidad establecida en este ordenamiento. La sentencia que emita el Tribunal deberá declarar o reconocer el derecho a la indemnización y el contribuyente deberá promover su cuantificación mediante el incidente de cuantificación ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la que originalmente impugnó, pidiendo la liquidación de los daños y perjuicios, una vez que tenga los elementos necesarios para determinarlos. Al respecto el mismo autor se refiere a este ordenamiento en los siguientes términos:

“La reforma a la Ley del Servicio de Administración Tributaria revolucionó nuestro sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, puesto que antes que entrara en vigor la disposición constitucional y aún antes de que el Congreso llegue a aprobar la ley reglamentaria en esta materia, se incluyó en esta ley la responsabilidad patrimonial de manera directa y objetiva, es decir, no es necesario formular ninguna solicitud ante la autoridad administrativa, ni agotar vía alguna para que proceda la acción de reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Federal y Administrativa, y que para su determinación no es necesario demostrar la existencia del dolo o la culpa, pues sólo basta que exista el daño real y efectivo que produzca una lesión económica en el patrimonio de un

acreditaron todos los elementos de procedencia de fondo de la acción (la lesión patrimonial en forma de daño o perjuicio, la existencia de una acción u omisión entendida como la actividad administrativa irregular y la relación de causalidad entre ambos llamada nexo causal= y sólo en el caso de que en la sentencia de fondo, no existan elementos para determinar el monto o *quantum* de los daños y perjuicios sufridos, conforme al sexto párrafo del ordinal citado, la sentencia definitiva podrá limitarse a declarar el derecho a la indemnización, posterior a ello, el actor podrá promover el incidente de liquidación de los daños y perjuicios ante la propia Sala, aportando los elementos de prueba necesarios. Tesis aislada VI-TASR-XXV-13 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Sexta época.

⁵⁹DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *Op. Cit.*, p. 262.

individuo y que se demuestre la relación de causalidad entre la lesión y la acción y u omisión del SAT."⁶⁰

Es pertinente puntualizar que la Ley del Servicio de Administración Tributaria tiene el carácter de una ley administrativa que prevé un régimen especial de responsabilidad, por tanto, en caso de que los particulares sufran un daño patrimonial, consecuencia de la actividad irregular de servidores públicos del órgano desconcentrado, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, deberán tramitar la reclamación del pago de una indemnización por concepto de daños y perjuicios conforme al procedimiento especial previsto en el citado artículo 34, ya que en términos del artículo 9 de la LFRPE, dicha ley sólo se aplicará supletoriamente.

3 Ley Aduanera.

El artículo 28 de la Ley Aduanera⁶¹, establece que el Fisco Federal responderá por el valor de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, se extravíen, destruyan o queden inutilizables por causas imputables a las autoridades aduaneras, así como por los créditos fiscales pagados en relación con las mismas. El personal aduanero encargado del manejo y custodia de las mercancías será responsable por los mismos conceptos, ante el Fisco Federal. La obligación indemnizatoria, sólo se eximirá si el extravío fue por caso fortuito o fuerza mayor.

4 Ley de Aviación Civil.

Este ordenamiento⁶², prevé el supuesto de responsabilidad patrimonial por riesgo creado, es decir atendiendo a la actividad que realizan, ya que establece que cuando por la operación de una aeronave, por objetos desprendidos de la misma o por abordaje, se causen daños a personas o cosas

⁶⁰ *Ibid.*, p. 263.

⁶¹ Publicada en el DOF del 15 de diciembre de 1995.

⁶² Publicado en el DOF el 12 de mayo de 2005.

que se encuentren en la superficie, dará lugar a la responsabilidad con sólo establecer la existencia del daño y su causa. Los sujetos responsables serán los concesionarios o permisionarios.

5 Diversos ordenamientos.

La Ley para prevenir y sancionar la tortura⁶³, tipifica la tortura como delito, cuyo sujeto activo son servidores públicos. Establece la responsabilidad de pagar a la víctima de tal delito, los gastos de asesoría legal, médicos, funerarios, de rehabilitación o de cualquier otra índole, en que hayan incurrido la víctima o sus familiares, como consecuencia del delito. Asimismo, obliga al servidor público a reparar el daño y a indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos, por la pérdida de vida; alteración de la salud; pérdida de la libertad; pérdida de ingresos económicos; incapacidad laboral; pérdida o el daño a la propiedad, y por el menoscabo de la reputación. Acota este ordenamiento que el Estado estará obligado a la reparación de los daños y perjuicios, en los términos de los artículos 1927 y 1928 del Código Civil.

De igual forma la Ley Federal de Telecomunicaciones⁶⁴ prevé la facultad del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a requisar en caso de desastre natural, de guerra, de grave alteración del orden público o cuando se prevea algún peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior del país o para la economía nacional, las vías generales de comunicación a que se refiere dicho ordenamiento y los bienes muebles e inmuebles necesarios para operarla. El Gobierno Federal, salvo el caso de guerra, quedará obligado a indemnizar a los interesados por los daños y perjuicios respectivos a su valor real. Precisa el ordenamiento, que se dará intervención de peritos nombrados por ambas partes, en caso de que no exista acuerdo sobre el monto de indemnización. En el caso

⁶³Publicado en el DOF el 27 de diciembre de 1991.

⁶⁴Publicado en el DOF el 7 de junio de 1995.

de los perjuicios, se tomará como base el promedio del ingreso neto en el año anterior a la requisita.

Por otra parte, la Ley General de Salud⁶⁵, incluye dentro de las medidas de seguridad sanitarias, el aseguramiento y destrucción de objetos, productos o sustancias, por determinación de las autoridades sanitarias competentes con el pretexto de evitar que se causen riesgos o daños a la salud, en cuyo caso el propietario de tales objetos, productos o sustancias puede impugnar la medida. De resolverse la ilegalidad de la misma, daría lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado y la consecuente obligación de indemnizar por esa acción administrativa irregular.

La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente⁶⁶ establece un catálogo de sanciones aplicables a las violaciones a sus preceptos, entre las cuales incluye el decomiso de los instrumentos y productos directamente relacionados con tales infracciones, por lo que las acciones que impongan indebidamente tales sanciones habrán de generar responsabilidad patrimonial del Estado.

En este mismo tenor, la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables⁶⁷, previene el decomiso de las embarcaciones vehículos y artes de pesca, utilizados para la realización de actos ilícitos previstos en dicho ordenamiento, así como de productos proveniente de la flora y fauna acuáticas, por lo que la aplicación de semejante sanción, sin la debida fundación y motivación habrá de generar responsabilidad patrimonial para el Estado, por acción indebida.

⁶⁵ Publicada en el DOF del 7 de febrero de 1984.

⁶⁶ Publicada en el DOF el 28 de enero de 1988.

⁶⁷ Publicada en el DOF el 24 de julio de 2007.

Finalmente en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable⁶⁸ también señala el decomiso de recursos y materias primas forestales o de bienes, vehículos, utensilios, herramientas y equipos.

III Adecuación de la garantía de responsabilidad patrimonial en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 14 de junio de 2002 se publicó en el DOF⁶⁹ el decreto de reforma constitucional por el cual se adicionó el párrafo segundo al artículo 113 de la CPEUM, y que modificó la denominación del Título para quedar como: "De las Responsabilidades De Los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado", el cual señala lo siguiente:

"Artículo 113. ...

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

El antecedente de esta reforma constitucional fueron dos iniciativas promovidas en el año 1999 por los Partidos Revolucionario Institucional⁷⁰ y Acción Nacional⁷¹. Durante el proceso legislativo⁷² se destacaron los siguientes puntos:

⁶⁸ Publicada en el DOF el 25 de febrero de 2003.

⁶⁹ Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo único transitorio estableció que la reforma entrará en vigor el 1 de enero de 2004.

⁷⁰ Publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 22 de abril de 1999, denominada. Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del C. Dip. Marcos Augusto Bucio Mujica, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

⁷¹ Publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 16 de junio de 1999, denominada Iniciativa con Proyecto de Decreto que propone modificar la denominación del Título Cuarto de la Constitución General, así como adicionar un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción VIII al artículo 116, y un segundo párrafo a la Base Quinta, Apartado C, del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷² *Mayo 03, 2000*. Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, por el que se reforma el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos

- i. En México no existía un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial del Estado;
- ii. La regulación existente era sobre disposiciones civiles sustentadas en el principio de culpa;
- iii. Incorporar en México la responsabilidad patrimonial del Estado directa y objetiva;
- iv. Derecho fundamental para los gobernados que protege la integridad y salvaguarda patrimonial, respecto de la actividad administrativa del Estado;
- v. Se fundamentan en la teoría de la lesión antijurídica;
- vi. Se excluyen los actos legislativos y judiciales, y
- vii. Improcedencia de reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de actividad administrativa regular.

En este orden de ideas, la trascendencia que tiene esta inclusión a nivel constitucional, es establecer a la responsabilidad patrimonial como un derecho fundamental. En efecto, se estableció un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, para indemnizar los daños y perjuicios que se cause a los particulares cuando estos no tengan la obligación jurídica de soportarlo. En este mismo sentido, Miguel Pérez López⁷³, enuncia los principios que se desprenden del artículo 113 de la CPEUM, los cuales enumero a continuación:

1) El principio de legalidad de la responsabilidad patrimonial estatal, en el sentido de que resulta ineludible la creación de ordenamientos legales por

Mexicanos. *Abril 17, 2001*. Minuta con proyecto de Decreto de modificación constitucional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores. *Noviembre 08, 2001*. Discusión y aprobación del Dictamen con proyecto de Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷³ PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La Responsabilidad Patrimonial del Estado bajo la lupa de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal* N. 28, Instituto de la Judicatura Federal, México, 2009, p. 76.

los cuales se conduzcan las peticiones, los procedimientos, las resoluciones y las formas de entregar las indemnizaciones;

2) El principio de prosecución procedimental, mediante el cual los reclamantes de pago de daños y perjuicios deben incoar una instancia con miras a obtener una resolución que determine la procedencia de su petición, a efecto de evitar las "indemnizaciones de hecho";

3) El principio de previsión presupuestal, indica la necesidad de que los presupuestos de egresos contengan las partidas que sostengan los pagos de las indemnizaciones, con lo que además se cumple el principio de legalidad presupuestal señalado en el artículo 126 de la Constitución federal; y

4) El principio de disponibilidad presupuestal, por el que al fijarse los montos de las partidas presupuestales, no deben ser de tal magnitud que afecten el cumplimiento de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación como de los Estados.

1 Características fundamentales de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Las características que destacan del sistema de responsabilidad patrimonial implementado en México a través de la reforma constitucional al artículo 113, son objetiva y directa, de las cuales adolecían tanto la regulación establecida en el CCF, como en los regímenes especiales, que se basaba en el principio de culpa, así como el sistema de responsabilidad de los servidores públicos. A continuación nos avocaremos a estudiar estos dos elementos.

a. Responsabilidad Objetiva.

La responsabilidad objetiva se refiere a la exclusión del dolo o la culpa en la conducta del servidor público del Estado. Por lo tanto, siempre que exista un hecho dañoso imputable al Estado, habrá responsabilidad.⁷⁴

La esencia de la objetividad en la responsabilidad patrimonial del Estado, radica en prescindir por completo de la idea de culpa o dolo del servidor público, para centrarse en el concepto de lesión a los bienes y derechos de los gobernados. Es decir, la responsabilidad a cargo del Estado se actualizará cuando el daño al particular exista y se acredite la relación de causalidad entre éste y la actividad de la administración.

b. Responsabilidad Directa.

Con independencia de la teoría en base en la cual se fundamentó la responsabilidad patrimonial en México, en la lógica de que los servidores públicos son integrantes de la estructura del Estado, cualquier conducta y omisión que dicho funcionarios realicen que causen daño, será directamente imputable al mismo.

En otras palabras, es directa porque el Estado responderá por el daño sin tener que demandar al servidor público, subsistiendo el derecho de repetición en contra del servidor público. A diferencia del sistema que se establecía en el CCF, ahora el particular que ha sido dañado en sus bienes o derechos puede ir directamente en contra del Estado, sin necesidad de primero entablar un juicio en contra del funcionario público, acreditar su culpabilidad y que resulte insolvente económico⁷⁵. Es decir, "se evita la tortuosidad que

⁷⁴Tesis de Jurisprudencia P./J. 43/2008, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de junio de dos mil ocho, tomo XXVII, p. 719. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y SUBJETIVA.

⁷⁵RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CPEUM. Tesis de jurisprudencia P./J. 42/2008, emitida por el

caracterizó el sistema civil de responsabilidad de Estado, anterior a la modificación constitucional".⁷⁶

Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de junio del dos mil ocho, tomo XXVII, p. 722.

⁷⁶ PEREZ LÓPEZ, Miguel, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Notas sobre el segundo párrafo del artículo 113 Constitucional*, Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, Año II, número 2, Enero de 2010.

CAPÍTULO TERCERO ANÁLISIS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

I Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La reforma del artículo 113 constitucional del 14 de junio de 2002, estableció que tanto la Federación, como las entidades federativas y municipios deberían expedir leyes o modificaciones necesarias, con la finalidad de implementar este nuevo derecho fundamental. En su dispositivo transitorio estableció la *vacatio legis* que tendrían los distintos órdenes de gobierno, a fin de dar cumplimiento a la reforma constitucional, como a continuación se transcribe:

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

La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

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

a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al

particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y

b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contará con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.”⁷⁷

En cumplimiento de esta disposición, se publicó la LFRPE en el DOF el 31 de diciembre de 2004 y entró en vigor el 1 de enero del 2005, por tanto en el siguiente apartado analizaré dicho ordenamiento.

1 Proceso Legislativo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La iniciativa que dio origen a la LFRPE fue presentada por Senadores integrantes de diversos Grupos Parlamentarios de la LVIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, ante el pleno del Senado el 24 de septiembre de 2002, es decir sólo tres meses después de publicada la reforma constitucional al artículo 113.

El objeto de la iniciativa era expedir un ordenamiento que regulara el procedimiento de reclamación, mediante el cual el gobernado pudiera acudir a solicitar la indemnización de un daño, respecto de la lesión causada por la autoridad federal.

En la exposición de motivos se estableció que la expedición de la LFRPE resultaba *conducente e impostergable* y que dicho ordenamiento desarrollaría un sistema de responsabilidad general, objetiva, directa y

⁷⁷ El resaltado es mío. Es de subrayar que dentro de la norma transitoria no fue establecida expresamente la obligación para el Distrito Federal.

ponderada del Estado. De manera concreta los legisladores indicaron lo siguiente:

“El sistema que se propone en la presente iniciativa busca menos identificar al culpable que reparar la inevitable secuela incidental de daños residuales y la creación constante de riesgos no consiste, tampoco, en pagar cualquier daño con cargo al erario público, sino hacer más eficientes los servicios públicos que proporciona el Estado y, en forma específica, la Administración Pública, como se ha dicho y establecido con éxito en otros países.”

“Bajo un **régimen de responsabilidad directa**, es el Estado el único responsable frente al particular para efectuar el pago de la indemnización correspondiente, sin perjuicio de que posteriormente el Estado pueda exigir en vía de regreso el pago hecho al particular lesionado, en contra del servidor público que sea declarado responsable por falta grave.”⁷⁸

El 14 de noviembre de 2002, fue aprobada por la Cámara de origen (Senado) y fue hasta el 14 de diciembre de 2004⁷⁹, dos años después, cuando la Cámara de Diputados, en su calidad de revisora, aprobó el decreto que expide la LFRPE, quien lo remitió al Ejecutivo Federal para su publicación en el DOF, en términos del artículo 72 Constitucional. En México, el largo proceso legislativo de algunos temas, obedece simplemente a que no están en la agenda legislativa prioritaria, y se rezagan tanto en su estudio, como en su posible aprobación y publicación.

⁷⁸ El énfasis es añadido.

⁷⁹ Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1647, martes 14 de diciembre de 2004. “En votación económica la Asamblea dispensa la segunda lectura del dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. A nombre de la Comisión la diputada Mayela María de Lourdes Quiroga Tamez, del Partido Revolucionario Institucional, fundamenta el dictamen. Sin discusión se aprueba en lo general y en lo particular por trescientos ochenta y siete votos en pro y ninguno en contra. Se devuelve al Senado para los efectos del inciso e) del artículo setenta y dos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” Consultada en la página electrónica <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/dic/20041214.html>

2 ¿Cuál es la Teoría que sustenta la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado?

Diversas teorías en distintas épocas y países han sustentado la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, ahora nos corresponde discernir sobre cuál es la teoría en la que está fundamentado nuestro sistema de responsabilidad patrimonial. En este sentido, en la exposición de motivos se precisa que:

“La incorporación del instituto de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado a nuestra Ley Suprema constituye la base para establece la obligación del Estado de indemnizar al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio, que no tenga la obligación legal de soportar, que representa el fundamento expreso para que en los ordenamientos legales secundarios se desarrollen y pormenoricen los mecanismos a partir de los cuales los particulares podrán reclamar la indemnización correspondiente, respecto de aquellas lesiones patrimoniales causadas por la autoridad Federal.

[...]

... la responsabilidad de carácter objetivo por la que se opta en este proyecto, que funda la responsabilidad sobre el concepto de patrimonio dañado, y pone el acento sobre este término de la relación obligacional y no sobre la conducta dañosa del servidor público, como en el sistema vigente. Este nuevo sistema es conocido bajo el nombre de teoría de la lesión antijurídica.”⁸⁰

Del texto anterior, podríamos suponer que el Legislador fundamentó la institución de la responsabilidad patrimonial en la teoría de la lesión antijurídica, la cual se apoya en el concepto de *patrimonio dañado*, mismo que es adoptado en el sistema español, el cual cuenta con un sistema de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo amplio, ya puede ser indemnizable “*toda lesión en el patrimonio del particular*”; sin embargo, como se señaló en el apartado

⁸⁰ Exposición de motivos de la iniciativa del Senador Fauzi Hamdan del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la que contiene proyecto de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Consultada en la página del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, visible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2002/09/asun_61805_20020924_844770.pdf

respectivo, el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado adoptado en México se sustenta en imputar daños derivados de la actividad administrativa irregular de la administración pública y excluye los daños ocasionados por la actividad regular, que también generan un daño patrimonial al gobernado. Por tanto, no se adoptó completamente la teoría de la lesión jurídica, sino que se implementó un sistema particular en México, ya que no basta únicamente el detrimento patrimonial, sino que debe provenir de una actividad administrativa irregular.

En este orden de ideas, en el apartado siguiente se estudiará este elemento de la actividad administrativa irregular en la institución de responsabilidad patrimonial del Estado en el sistema mexicano.

3 Actividad administrativa irregular de los entes públicos federales.

En mi opinión, la teoría de la lesión o daño antijurídico, no es totalmente aplicable al sistema de responsabilidad patrimonial implementado en México, ya que ésta justifica la indemnización al particular del daño proveniente de toda actividad anormal o normal de la administración pública. Empero, en el sistema de responsabilidad mexicano, los legisladores determinaron que el fundamento para imputar daños será exclusivamente la actividad administrativa irregular.

En efecto, la CPEUM establece una limitación para la indemnización, ya que señala que surge la obligación del Estado de reparar el daño al particular "*con motivo de su actividad administrativa irregular*", lo cual excluye los daños causados por la actividad regular del Estado. Es decir, sólo tomará en cuenta aquellos actos de la administración que se hayan realizado de manera anormal. A mayor abundamiento, fueron claros y reiterados los señalamientos de los legisladores en el sentido de restringir la responsabilidad a este tipo de actividad del Estado, lo cual permite que se pueda afirmar que no había la intención, al menos generalizada de que se adoptara un sistema de responsabilidad en el que

la administración respondiera por los daños ocasionados a consecuencia de su actividad lícita o regular.

Derivado de lo anterior, el artículo 1 de la LFRPE define a la actividad administrativa irregular⁸¹ como aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

De la definición citada, concatenado con el artículo 22 del ordenamiento en análisis, podemos desprender que el gobernado es quien tiene que probar que el servicio público no funcionó adecuadamente, y como consecuencia le originó un daño a su patrimonio, "toda vez que, constituye un principio general de Derecho Público considerar que los actos administrativos se presuman válidos, legítimos y ejecutables, y que tanto los servidores públicos, como los particulares, tienen la obligación jurídica de cumplirlos"⁸². Por lo anterior, es que algunos autores como Alejandro Posadas, suponen que la introducción del

⁸¹ Exposición de motivos de la LFRPE, "... cuando el texto constitucional hace referencia a la voz "actividad irregular", no es con el propósito de vincularlo con el término "actividad ilícita", sino con la obligación esencial de reparar los daños que el Estado haya causado a un particular que no tenga la obligación jurídica de soportar. En efecto, cuando se asocia la "ilicitud" con el "daño", sobreviene o se actualiza la denominación "responsabilidad subjetiva", noción que precisamente se ha superado con la reforma constitucional al artículo 113. El nuevo estadio a que se ha arribado es la noción de la responsabilidad objetiva y directa del Estado, en la cual no es determinante, para los efectos de configurar la responsabilidad; que el daño causado sea consecuencia de la actividad regular o irregular de los órganos estatales –conducta- sino el deber y la obligación de resarcir el propio daño –consecuencia-. Consultada en la página del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, visible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2002/09/asun_61805_20020924_844770.pdf

⁸² Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, número III-26 (Sexta Época), Febrero 2010, Tercera parte, pp. 374-375. Tesis VI-TASR-XXVII-43, Rubro Responsabilidad patrimonial del Estado.- Al tratarse de un régimen de responsabilidad de naturaleza objetiva y directa, la carga probatoria le corresponde al reclamante y sólo por excepción al Estado.- (Legislación vigente Reclamación de Responsabilidad Patrimonial del Estado Núm. 2832/07-13-01-8.- Resuelto por la Primera Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 30 de septiembre de 2009, por unanimidad de votos.-

concepto de actividad administrativa irregular, substituyó el estándar de la culpa.⁸³

Sin embargo, una de las interrogantes que motivo ésta investigación, es intentar responder, ¿cómo interpretará el Juzgador el concepto de actividad administrativa irregular en cada caso específico? El respecto, el Magistrado Jean Claude Tron Petit⁸⁴ señala: ¿En dónde y con qué parámetros vamos a medir la ineficiencia o irregularidad en cada aspecto de la gestión pública? La respuesta se ha determinado en base al trabajo jurisprudencial, que en cada caso específico delimita este concepto jurídico, sin embargo se puede utilizar como marco contextual de referencia "...manuales internos de organización, NOM's (normas oficiales mexicanas), leyes que regulen servicios públicos, su prestación..."⁸⁵ que estén involucrados en la realización de la actividad administrativa en particular.

En estos términos, se le atribuirá la calidad de "irregular" cuando la actividad administrativa: "se encuentra por debajo de un estándar de desempeño que cualquier persona razonable esperaría de la dependencia pública involucrada, dadas las circunstancias del caso y de la dificultad inherente a la actividad desarrollada por el Estado. En todo caso, el único punto de partida para esta determinación es la obligación general de la entidad pública involucrada."⁸⁶

En este mismo sentido, es pertinente mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ha indicado que la actividad administrativa irregular es: "aquella que por acción u omisión incumpla con las

⁸³ POSADAS URTUSUÁSTEGUI, Alejandro. *La responsabilidad civil del Estado. Análisis de un caso hipotético*, Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencias Económicas, número 17, México, 2006, p. 14.

⁸⁴ TRON PETIT, Jean Claude Andre, *Interpretación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, publicada en <http://jeanclaude.tronp.com/> consultada el 29 de abril de 2012. Magistrado Presidente del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 38.

⁸⁶ POSADAS URTUSUÁSTEGUI, Alejandro. *Op. Cit.*, p. 16.

obligaciones legales establecidas o por el funcionamiento defectuoso de un servicio."⁸⁷

En relación a la actividad administrativa derivada de la omisión el TFJFA⁸⁸ ha puntualizado que se deben reunir las siguientes condiciones:

- a. La existencia de un deber reglado de obrar, para la prestación de un servicio público.
- b. El incumplimiento de la actividad reglada para la autoridad administrativa;
- c. La posibilidad material de una actividad que el Estado omitió realizar;
- d. Nexo causal entre la omisión del Estado y el daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar.

Sin duda, la obligación del particular de acreditar el carácter de irregular a la actividad administrativa del Estado es el tema más importante, tanto para el reclamante, a fin de que pueda obtener la indemnización, como para el propio TFJFA, ya que si bien es cierto es la autoridad administrativa quien delimita los parámetros sobre las cuales se considera una actividad administrativa eficiente y eficaz, es el órgano jurisdiccional quien determinará en base a las constancias probatorias exhibidas en el juicio, si existen las condiciones para calificar de irregular la actividad desplegada por la autoridad.

⁸⁷ Tesis aislada III.49(III Región) 59 A (9ª), visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro 1 Octubre de 2011, tomo 3, página 1623, décima época. Registro 160 919. Rubro: "Daños y perjuicios en el juicio contencioso administrativo originados por "falta grave". el artículo 6o., cuarto párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento relativa, al prever el pago de los causados al actor, a cargo de la autoridad demandada, no contraviene el artículo 113, segundo párrafo, de la constitución federal.

⁸⁸ Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, séptima época, Octubre de 2012, tesis VII-TASR-1ME-7.

4 Entes Públicos que pueden generar Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Los artículos 2, 5 y 27 de la LFRPE, de manera concatenada, señalan quiénes son sujetos imputables de responsabilidad: los entes públicos federales, que salvo mención expresa en contrario, serán los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

Los entes públicos que hubieren realizado la actividad administrativa irregular, cubrirán las indemnizaciones de responsabilidad patrimonial con cargo a sus respectivos presupuestos, debiendo realizar los pagos conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal respectivo. Los presupuestos, también deberán prever, en su caso, las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior.

a. Concurrencia de causantes de responsabilidad patrimonial.

En algunos casos, habrá dificultad en identificar cuál es la entidad administrativa causante del daño al particular, por tanto puede dar lugar a la concurrencia⁸⁹ de autoridades de carácter federal, con locales. Así, en términos del artículo 27 de la Ley en análisis, el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo a su participación, quedando la parte correspondiente de la entidad federativa en los términos que su propia legislación disponga. Y a fin de determinar la responsabilidad de la Federación se deben tomar en cuenta los siguientes principios:

⁸⁹ CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Op. Cit.*, p. 328. “como toda materia de obligaciones puede haber tanto concurrencia de titulares o sujetos activos de la relación jurídica, como de personas o sujetos pasivos obligados a la indemnización en que consista la prestación debida.”

a) Deberá atribuirse a cada ente público federal los hechos o actos dañosos que provengan de su propia organización y operación, incluyendo las de sus órganos administrativos desconcentrados;

b) Los entes públicos federales responderán únicamente de los hechos o actos dañosos que hayan ocasionado los servidores públicos que les estén adscritos;

c) Los entes públicos federales que tengan atribuciones o responsabilidad respecto de la prestación del servicio público y cuya actividad haya producido los hechos o actos dañosos responderán de los mismos, sea por prestación directa o con colaboración interorgánica;

d) Los entes públicos federales que hubieran proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otras responderá de los hechos o actos dañosos causados, cuando las segundas no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada. Por su parte, los entes públicos federales ejecutores responderán de los hechos o actos dañosos producidos, cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado.

Una interrogante que surge es determinar que procederá en los casos en los que las autoridades estatales involucradas no tengan el vehículo procesal para exigir la indemnización de manera objetiva y directa, es decir aquellas entidades federativas que a la fecha no tengan un ordenamiento donde se establezca el respectivo procedimiento de reclamación, el particular tendrá que reclamar la parte que le corresponde a través de disposiciones de carácter civil.

Ahora bien, también pueden existir casos en los cuales la participación de particulares que contribuyeron a generar la actividad irregular, e incluso la hipótesis de que los propios particulares que sufrieron la lesión en su patrimonio, coadyuvaron en la generación de ese daño, para lo cual el artículo

28 precisa que la proporción cuantitativa de su participación en el daño y perjuicio causado se deducirá del monto de la indemnización total.

5 Supuestos de inimputabilidad del Estado.

En términos del artículo 22 del ordenamiento en estudio, se establece que la responsabilidad patrimonial del Estado, debe ser acreditada por el reclamante, atendiendo al principio procesal de que quien afirma está obligado a probar; y el Estado tiene que acreditar la existencia de alguna excluyente de responsabilidad. En este orden de ideas el Estado está exento de la obligación de indemnizar a los particulares, en los siguientes supuestos:

1. Caso fortuito;
2. Fuerza mayor;
3. Daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del estado;
4. Aquellos que se deriven de hecho o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, y
5. En aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

II. El Procedimiento de reclamación responsabilidad patrimonial del Estado.

Este procedimiento *sui generis* de reclamación presentada por el particular que exige una indemnización por el daño patrimonial sufrido sin la obligación jurídica de soportarlo, ha sufrido modificaciones en relación al texto original de la LFRPE y dada la importancia que reviste el tema, a continuación se describen las modificaciones.

1. Naturaleza Jurídica de la reclamación en términos del artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

El legislador estableció dos etapas para la determinación, y en su caso indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado. La primera consistente en “Procedimiento de reclamación Responsabilidad Patrimonial del Estado”, que inicia con la reclamación en *vía administrativa* y la segunda consistente en *vía jurisdiccional*, sin embargo en el texto original de la LFRPE ambas instancias eran ante el TFJFA.

En la exposición de motivos de la LFRPE se precisó la intención de que las reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, fueran a través de un procedimiento administrativo, ante las dependencias o entidades de la administración pública federal a quienes se les imputara la conducta generadora del daño o perjuicio, o en su caso, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública, y las resoluciones de éstas autoridades, pudiera ser impugnado ante el TFJFA en la *vía jurisdiccional*.

Sin embargo, el proceso legislativo que culminó con la reforma constitucional al artículo 113, consideró la responsabilidad patrimonial del Estado por la actividad administrativa irregular, no sólo de la Administración Pública Federal sino también de los Poderes Legislativo y Judicial. Esta fue una de las razones por la cual se estableció en la LFRPE que la solicitud de la indemnización respectiva, fuese a través de una *reclamación* y se designó como autoridad competente para conocer de ella al TFJFA, con la intención de no otorgar competencia a una autoridad administrativa⁹⁰. Esta autoridad tendría funciones

⁹⁰ Fue en el Dictamen de la Cámara Revisora donde se precisó lo siguiente:” En el artículo 21, se ponderó la conveniencia de que sea el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ante quien debe interponerse la reclamación, a diferencia de la Minuta de nuestra Colegisladora, que proponía a las mismas autoridades administrativas involucradas. Lo cual, desde luego, podría ser un obstáculo a las buenas intenciones al prescindir de la objetividad e imparcialidad necesarias para la recepción y tratamiento inicial de dichas quejas o reclamaciones. Además de ofrecer la ventaja de llevarse a cabo con mayor apego a los principios procedimentales requeridos.”

de autoridad administrativa y resolvería sobre la existencia o inexistencia de la actividad irregular que afecta a quienes no tienen la obligación jurídica de soportarlo, y en consecuencia determinar las indemnizaciones que correspondan al afectado para la reparación integral del daño y en su caso, por el daño personal y moral.

Por tanto, en el texto original del ordenamiento citado se estableció lo siguiente:

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

Asimismo, el artículo 23 fijaba los requisitos mínimos de las resoluciones del TFJFA, recaídas a las “reclamaciones” y el artículo 24 establecía la procedencia de impugnar las resoluciones del TFJFA que negasen la indemnización o que no satisficiesen las pretensiones del reclamante ante el mismo órgano, ahora por vía jurisdiccional, y el artículo 19 indicaba que dicha vía jurisdiccional se regiría por el Código Fiscal de la Federación.⁹¹ La designación de la autoridad competente para conocer de la reclamación originó una equivocada interpretación respecto de la actuación del TFJFA que siendo tribunal autónomo, órgano materialmente jurisdiccional, tendría funciones de autoridad administrativa⁹². Es importante subrayar que “el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa funciona bajo un modelo de jurisdicción contencioso administrativo

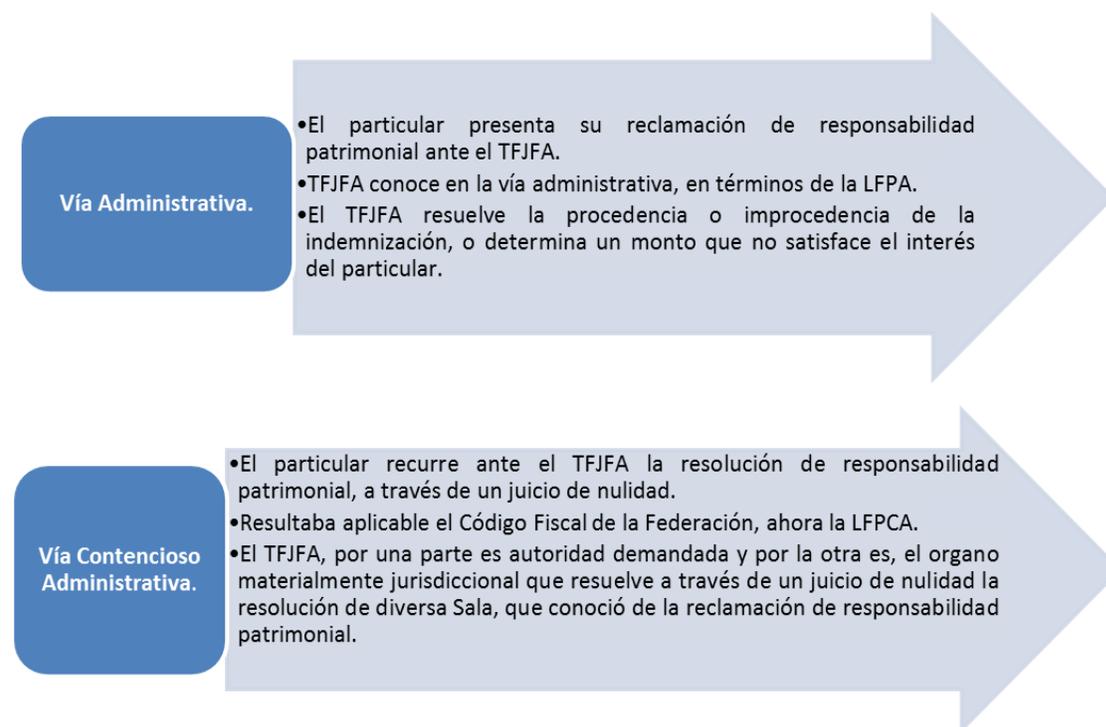
Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. Consultado en la página electrónica <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/59/2004/dic/041209-1.pdf> en fecha 11 de noviembre de 2012.

⁹¹ En fecha 1 diciembre de 2005 se publicó la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo y entró en vigor el día 1o. de enero del 2006. En su segunda disposición transitoria señalaba que “A partir de la entrada en vigor de esta Ley se derogan el Título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 263 del citado ordenamiento legal, por lo que las leyes que remitan a esos preceptos se entenderán referidos a los correspondientes de esta Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.”

⁹² En términos de la fracción XXIX-H del artículo 73 y 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorga a los Tribunales Contencioso Administrativos una competencia amplia al disponer que estos órganos jurisdiccionales diriman las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los Particulares.

mixto, al tener asignadas funciones de tribunal de mera anulación y de plena jurisdicción, de forma que atiende tanto al control del acto de autoridad y a la tutela del derecho objetivo, como a la protección de los derechos subjetivos del particular."⁹³

De igual manera, establecer que la reclamación se presentaría en términos de la LFPA resultó equívoco, ya que el artículo primero de ese ordenamiento, establece su ámbito material, al señalar que se aplicará a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada y actos de autoridad emitidos por sus organismos descentralizados, de la Administración Pública Federal Paraestatal y a los Servicios que el Estado preste de manera exclusiva a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo. En este orden de ideas, el procedimiento en el texto original de la LFRPE, era el siguiente:



⁹³ Tesis 32/2010 resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de abril de 2010.

De hecho, el propio TFJFA, tuvo que determinar a través de jurisprudencia cuáles eran las disposiciones aplicables para la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial en la vía administrativa, en el siguiente sentido:

“De la interpretación gramatical, sistemática y teleológica de los artículos 17, 18, 19 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se desprenden dos etapas para la determinación de la responsabilidad patrimonial de alguno de los entes públicos federales. La primera de ellas es el procedimiento que deberá tramitarse ante este Tribunal conforme al aludido ordenamiento legal y a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con la finalidad de que se acredite si el particular tiene o no el derecho a obtener una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado. Por su parte, la segunda etapa corresponde a la vía jurisdiccional, en la cual se podrán impugnar a través del juicio contencioso administrativo, las resoluciones que nieguen la indemnización reclamada o las que por su monto no satisfagan la pretensión del particular. En este contexto se desprende que la primera etapa, es decir, el procedimiento administrativo tiene una naturaleza jurídica específica, dado que no es un juicio contencioso administrativo, de modo que al escrito por el que se inicia dicho procedimiento, no le son aplicables los requisitos previstos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para las demandas de nulidad.⁹⁴

Por su parte el Poder Judicial de la Federación mediante la tesis I.15º.A92.A, con el rubro “Responsabilidad patrimonial del estado. El procedimiento para reclamar la indemnización relativa en la fase administrativa ante el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa debe observar las disposiciones relativas de la legislación federal de la materia y de la ley federal de

⁹⁴ Jurisprudencia número VI-J-SS-29. Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa › Núm. II-18 (Sexta Época), Junio 2009. Rubro: Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado, disposiciones jurídicas aplicables para su tramitación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

procedimiento administrativo, no así los requisitos previstos para una demanda de nulidad"⁹⁵ señaló lo siguiente:

El análisis del proceso que culminó con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada el 31 de diciembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, así como la interpretación teleológica y sistemática de sus artículos 17, 18, 19 y 24, permiten concluir que la reclamación de la indemnización por responsabilidad patrimonial derivada de la actividad administrativa irregular del Estado, debe enderezarse a través de un procedimiento del que conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el que en funciones de autoridad administrativa se encarga de resolver si existió o no la actividad irregular que afecte a quienes no tienen la obligación jurídica de soportarla, así como de fijar las indemnizaciones que correspondan al afectado para la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la ley de la materia; procedimiento que debe ajustarse también a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual, conforme a su artículo 1o., se aplica a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada y sus organismos descentralizados respecto a sus actos de autoridad, y es extensiva al mencionado tribunal porque, no obstante ser un tribunal autónomo, al resolver sobre esas reclamaciones no actúa como órgano jurisdiccional, sino con el carácter de autoridad administrativa, surtiéndose a su favor una competencia ampliada en términos de lo previsto en el artículo 11, fracción XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor hasta el 6 de diciembre de 2007 (coincidente con lo dispuesto en el artículo 14, fracciones VIII y XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor). Ahora bien, según lo establecido en el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en relación con el artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la resolución definitiva dictada en ese procedimiento

⁹⁵ Visible en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXVII, Marzo de 2008; Pág. 1813, Novena Época, Tribunal Colegiado de Circuito.

administrativo que niegue la indemnización o que, por su monto, no satisfaga al reclamante, es impugnabile en el juicio de nulidad del que también conoce el mencionado tribunal, pero investido en funciones de órgano jurisdiccional y ajustándose en cuanto al procedimiento a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que es el ordenamiento instrumental que se aplica en ese juicio. En ese sentido, para la tramitación de una reclamación en la fase administrativa, aun ante el tribunal administrativo, no deben exigirse los requisitos previstos para la procedencia de la vía jurisdiccional, esto es, los establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como es la existencia de una resolución definitiva, sino los establecidos en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Es decir, el procedimiento de reclamación originalmente establecido en la LFRPE, tenía naturaleza eminentemente administrativa, que tuvo como consecuencia obligar al TFJFA a actuar en una función fuera de su competencia material de órgano jurisdiccional, lo que implicó diversas complicaciones para los particulares que presentaron su reclamación en dicho órgano⁹⁶.

En ese mismo sentido, el texto original del artículo 24 del ordenamiento citado, señalaba que las resoluciones que negaran la indemnización o que, por su monto, no satisficieran al reclamante, podrían impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el TFJFA. Esta situación

⁹⁶ Un ejemplo de ello fue resolver sobre la competencia de las Salas Regionales, en el caso de una reclamación para indemnización por responsabilidad patrimonial en la cual no exista una resolución impugnada, antes de la reforma de 2009, se estableció que debería atenderse a la sede del ente público federal de quien se reclame la actividad administrativa que se señale como irregular, para que la autoridad manifestará lo que a su derecho conviniera, según Tesis V-P-SS-862 de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en Pleno, publicada en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, número 73, enero 2007, página 532. Sin embargo, ahora que el TFJFA tiene únicamente competencia en la vía jurisdiccional, se debe atender a la Ley Orgánica de dicho Tribunal, que refiere en su artículo 34 que serán competentes las Salas Regionales para conocer de los juicios por razón de territorio conforme al lugar en el que se ubique el domicilio fiscal del demandante, sí la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo federal se emitió con base a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, según Tesis VII-P-2aS-237 publicada en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, séptima época, Noviembre de 2012.

propició incertidumbre jurídica respecto a la naturaleza jurídica del reclamo y a la doble competencia del TFJFA, tanto administrativa como jurisdiccional. La siguiente tesis es indicativa:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL PROCEDIMIENTO PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA EN LA FASE ADMINISTRATIVA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE OBSERVAR LAS DISPOSICIONES RELATIVAS DE LA LEGISLACIÓN FEDERAL DE LA MATERIA Y DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, NO ASÍ LOS REQUISITOS PREVISTOS PARA UNA DEMANDA DE NULIDAD. El análisis del proceso que culminó con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada el 31 de diciembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, así como la interpretación teleológica y sistemática de sus artículos 17, 18, 19 y 24, permiten concluir que la reclamación de la indemnización por responsabilidad patrimonial derivada de la actividad administrativa irregular del Estado, debe enderezarse a través de un procedimiento del que conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el que en funciones de autoridad administrativa se encarga de resolver si existió o no la actividad irregular que afecte a quienes no tienen la obligación jurídica de soportarla, así como de fijar las indemnizaciones que correspondan al afectado para la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la ley de la materia; procedimiento que debe ajustarse también a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual, conforme a su artículo 1o., se aplica a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada y sus organismos descentralizados respecto a sus actos de autoridad, y es extensiva al mencionado tribunal porque, no obstante ser un tribunal autónomo, al resolver sobre esas reclamaciones no actúa como órgano jurisdiccional, sino con el carácter de autoridad administrativa, surtiéndose a su favor una competencia ampliada en términos de lo previsto en el artículo 11, fracción XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor hasta el 6 de diciembre de 2007 (coincidente con lo dispuesto en el artículo 14, fracciones VIII y XV, de la Ley Orgánica del

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor). Ahora bien, según lo establecido en el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en relación con el artículo 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la resolución definitiva dictada en ese procedimiento administrativo que niegue la indemnización o que, por su monto, no satisfaga al reclamante, es impugnabile en el juicio de nulidad del que también conoce el mencionado tribunal, pero investido en funciones de órgano jurisdiccional y ajustándose en cuanto al procedimiento a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que es el ordenamiento instrumental que se aplica en ese juicio. En ese sentido, para la tramitación de una reclamación en la fase administrativa, aun ante el tribunal administrativo, no deben exigirse los requisitos previstos para la procedencia de la vía jurisdiccional, esto es, los establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como es la existencia de una resolución definitiva, sino los establecidos en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 198/2007. Grupo Corporativo Anáhuac, S.A. de C.V. 30 de enero de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Edgar Genaro Cedillo Velázquez.

Ante tal situación, se publicó el decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la LFRPE y Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo⁹⁷ (LFPCA), a través del cual se solventaron las inconsistencias adjetivas que presentaba el texto original, al señalar que el interesado en obtener una indemnización de parte de una dependencia o entidad u organismo constitucional autónomo, debe atender lo dispuesto por la LFPA.

⁹⁷ Publicado en el DOF del 12 de junio de 2009, Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Este decreto tuvo origen en la iniciativa presentada por los senadores Gustavo Madero Muñoz, Minerva Hernández Ramos y José Eduardo Calzada Rovirosa publicada en la Gaceta del Senado del 15 de agosto del 2007 y que proponía reformar los artículos 18, 19, 23, 24 y 25.

2 Reclamación en la vía Administrativa.

De acuerdo al texto actual de la LFRPE, el particular que considere que sufrió una lesión patrimonial, sin obligación jurídica de soportarla, en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado debe presentar su reclamación del pago de indemnización ante la dependencia o entidad responsable u organismo constitucional autónomo.

De lo anterior se desprende que existe un requisito de procedibilidad, toda vez que los particulares deben agotar el procedimiento administrativo de reclamación ante la autoridad que cometió la actividad administrativa irregular, de forma obligatoria.

En este orden de ideas, la reclamación deberá ajustarse a lo dispuesto en la LFPA, cuyo artículo tercero señala como elementos y requisitos del acto administrativo⁹⁸ ser expedido por un órgano competente; a través de un servidor público facultado para ello; tener objeto materia del mismo; cumplir con la finalidad del interés público; constar por escrito y firma autógrafa; fundado y motivado; conforme establecido en el procedimiento en la ley; ser expedido sin que medie error sobre objeto, causa y motivo, o fin del acto; sin dolo o violencia; nombre del órgano del que emana; respecto del expediente; documentos o nombre de personas; al lugar y fecha de emisión; la oficina en que se encuentra

⁹⁸ A mayor abundamiento de lo que debe entenderse por acto administrativo: "... constituyen una declaración unilateral de la voluntad que es realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos de forma inmediata, es decir, cualquiera que sea su forma, la actividad administrativa se traduce en hechos y actos administrativos, siendo estos últimos en sentido amplio los que se aplican a toda clase de manifestaciones de la actividad de los sujetos de la administración pública; y en el sentido estricto, comprende y abarca a las 'Manifestaciones de la Voluntad del Estado para crear efectos jurídicos', particularmente esta última, de significación más restringida y específica, se constituye en el verdadero eje del derecho administrativo". Tesis: VI-TASR-XLII-4 de la Décimo Segunda Sala Regional Metropolitana, visible en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Sexta Época, Libro año III No. 35, Noviembre de 2010, p 482, con el rubro: "Ley federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.- Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con dicha ley, entre otras hipótesis, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado."

para ser consultado; los recursos que procedan; sí la decisión no versa sobre los puntos propuestos por las partes.

En esta etapa procesal, el afectado debe señalar a los servidores públicos que generaron la actividad administrativa, demostrar plenamente que la misma fue irregular, toda vez que él tiene la carga de la prueba, así como el nexo causal entre el daño sufrido y la conducta atribuida al servidor público, lo que implica determinar el monto del daño o perjuicio, a fin que resulte procedente la reclamación por indemnización. Al respecto, el TFJFA se ha pronunciado en el siguiente sentido:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- AL TRATARSE DE UN RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE NATURALEZA OBJETIVA Y DIRECTA, LA CARGA PROBATORIA LE CORRESPONDE AL RECLAMANTE Y SÓLO POR EXCEPCIÓN AL ESTADO.- (Legislación vigente hasta el 12 de junio de 2009).-La finalidad de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 31 de diciembre de 2004, según se advierte de la exposición de motivos, consistió precisamente en la adopción de un régimen de responsabilidad de naturaleza objetiva y directa, lo cual implica la posibilidad de que la víctima demande precisamente al Estado, por ser éste el único obligado a cubrir la totalidad de la indemnización, sin perjuicio del derecho que tenga de repetir en contra del funcionario o funcionarios responsables. De esta suerte, la voz "actividad irregular", no es con el propósito de vincularlo con el término "actividad ilícita", propio de la responsabilidad subjetiva, sino con la obligación esencial de reparar los daños que el Estado haya causado a un particular que no tenga la obligación jurídica de soportar, respecto de la cual no es determinante, para los efectos de configurar la responsabilidad; que el daño causado sea consecuencia de la actividad regular o irregular de los órganos estatales. Sin embargo, constituye un principio general de Derecho Público considerar que los actos administrativos se presuman válidos, legítimos y ejecutables, y que tanto los servidores públicos, como los particulares, tienen la obligación jurídica de

cumplirlos. De esta suerte, el propio legislador ordinario, en el artículo 22 de la Ley en consulta, estableció que la carga de la prueba recae precisamente en el reclamante, en tanto que al estado corresponderá probar, en su caso -sólo como hipótesis de excepción- la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.⁹⁹

Finalmente, en esta etapa del procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, la autoridad competente pueden emitir las resoluciones en los siguientes sentidos:

- a. Reconocer el derecho subjetivo del particular a obtener la indemnización reclamada, así como su cuantificación.
- b. Negar la indemnización reclamada.

3 Daño Resarcible.

La LFRPE señala que todo daño de carácter material, personal o incluso moral debe ser indemnizado en tanto que sea evaluable económicamente y que provengan de la actividad o función administrativa del Estado expresada en forma de actos administrativos o hechos materiales.

⁹⁹ Visible en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Sexta Época. Año III. No. 26. Febrero 2010, Tesis: VI-TASR-XXVII-43, página: 374, Sexta época.- Reclamación de Responsabilidad Patrimonial del Estado Núm. 2832/07-13-01-8.- Resuelto por la Primera Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 30 de septiembre de 2009, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Agustina Herrera Espinoza.- Secretario: Lic. Agustín García Martínez.

Los daños¹⁰⁰ que pueden ser indemnizables son personales y de carácter moral. El artículo 4 de la LFRPE establece los requisitos que deben reunir los diversos tipos de daños que puede ocasionar el Estado para poder ser reclamados, y por tanto, generar la obligación del pago de una indemnización, mismos que se citan a continuación:

- a) Ser reales;
- b) Evaluables en dinero;
- c) Directamente relacionados con una o varias personas, y
- d) Desiguales a los que pudieran afectar al común de la población¹⁰¹.

Ahora bien, el artículo 21 de la LFRPE establece dos criterios para que el particular pueda acreditar el daño a saber:

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

¹⁰⁰ El artículo 2108 del Código Civil Federal, define al daño como “La pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.” El artículo 2109 de ese mismo ordenamiento define al perjuicio como la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

¹⁰¹ CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Op. Cit.*, p. 339 “..debe exceder de las cargas comunes de la vida diaria o excluir las simples molestias o perjuicios subjetivos.”

a. Daño Moral.

Por lo que se refiere a la indemnización de daño moral, la LFRPE, remite como ley supletoria al CCF, y señala que la autoridad administrativa o jurisdiccional, deberán tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

El TFJFA, ha determinado que en la reclamación de indemnización por daño moral en contra del Estado deben coexistir los siguientes elementos¹⁰²:

- i. La existencia de actividad administrativa irregular definida por el art 1 segundo párrafo de la LFRPE;
- ii. Que esa actividad haya sido realizada por un servidor público en ejercicio de sus funciones;
- iii. Que se produzca una afectación a determinada persona en cualquiera de los bienes tutelados en el artículo 1916 del Código Civil Federal, es decir, en sus afectos, creencias, sentimientos, vida privada, configuración y aspectos físicos, decoro, honor, reputación o en la consideración que de uno tienen los demás...”
- iv. Que exista una relación de causa efecto entre el hecho u omisión ilícitos y el daño causado, es decir entre la actividad administrativa irregular y el daño causado.

En otras palabras, el particular debe acreditar la afectación a sus derechos de la personalidad¹⁰³, tutelados en el citado artículo 1916, aplicable supletoriamente en términos del artículo 9 de la LFRPE.

¹⁰² Tesis “Daño moral. Elementos que el reclamante debe probar par que se configure, de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.” Visible en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Junio 2007.

¹⁰³ Tesis: “Reparación del daño moral. Para su condena basta que se acredite que con la comisión del delito se afectaron los derechos de la personalidad de la víctima o del ofendido, con independencia de la naturaleza de aquél (legislación del estado de puebla) ... derechos de la personalidad de un individuo, entendidos como la libertad, integridad física, afecto propio o hacia otras personas, honor, reputación y vida privada. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVIII, octubre 2008, Novena Época, pág. 2439.

En términos de la LFRPE, la indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo. No obstante lo anterior, la SCJN en el amparo en revisión 75/2009 estableció que este artículo que fija un tope máximo de 20,000 salarios mínimos para la indemnización por daño moral, "era inadecuado y desproporcional porque obstaculizaba la indemnización integral de los daños sufridos en algunos casos; otorgando, además, incentivos perversos al Estado para no invertir suficientemente en la prevención de los daños -dando mantenimiento y mejorando el funcionamiento de los servicios públicos- en la medida en que puede resultarle más racional correr el riesgo de tener que pagar indemnizaciones topadas, de monto máximo previsible."¹⁰⁴

En razón de lo anterior, y como señalo en el capítulo siguiente, algunos ordenamientos estatales fijan un tope máximo de indemnización, lo cual atendiendo al criterio de nuestro Máximo Tribunal resulta desproporcional, por lo anterior, será a través de las resoluciones estatales, que estos límites para la reparación del detrimento patrimonial de los particulares sea modificado.

4 Relación de Causalidad

La relación causa efecto entre la actividad administrativa irregular del Estado y los daños y perjuicios en el patrimonio del particular, es el requisito fundamental a fin de que puede ser procedente la indemnización. Para probar la relación entre el hecho y las consecuencias, es preciso que el particular acredite cuál fue la causa de la producción del hecho dañoso. Es precisamente en este momento, cuando el particular, no sólo debe demostrar ante la autoridad competente que existe el daño en su patrimonio (merma económica, pérdida de bienes, etc.) sino que la actividad irregular es el antecedente inmediato y *sine quan non* que produjo ese daño. Diversos casos presentados ante el TFJFA, el particular acredita el daño, sin embargo, no se acredita el nexo causal entre éste

¹⁰⁴ Primera Sala de la SCJN en sesión del 19 de marzo de 2009 falla el amparo en revisión 75/2009 en el que analizó el artículo 14 fracción II.

y la actividad del Estado, lo cual genera para los abogados postulantes, la obligación de entablar demandas precisas, y no generar en el particular, la expectativa para obtener una indemnización, sin que realmente se sustente jurídicamente.

5 Indemnización.

En términos del artículo 12 del ordenamiento en análisis, la indemnización deberá de cubrir íntegramente el daño causado, incluyendo el daño material y personal, y deberá ser conforme a los criterios siguientes:

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

6 Vía Jurisdiccional Contencioso-administrativa.

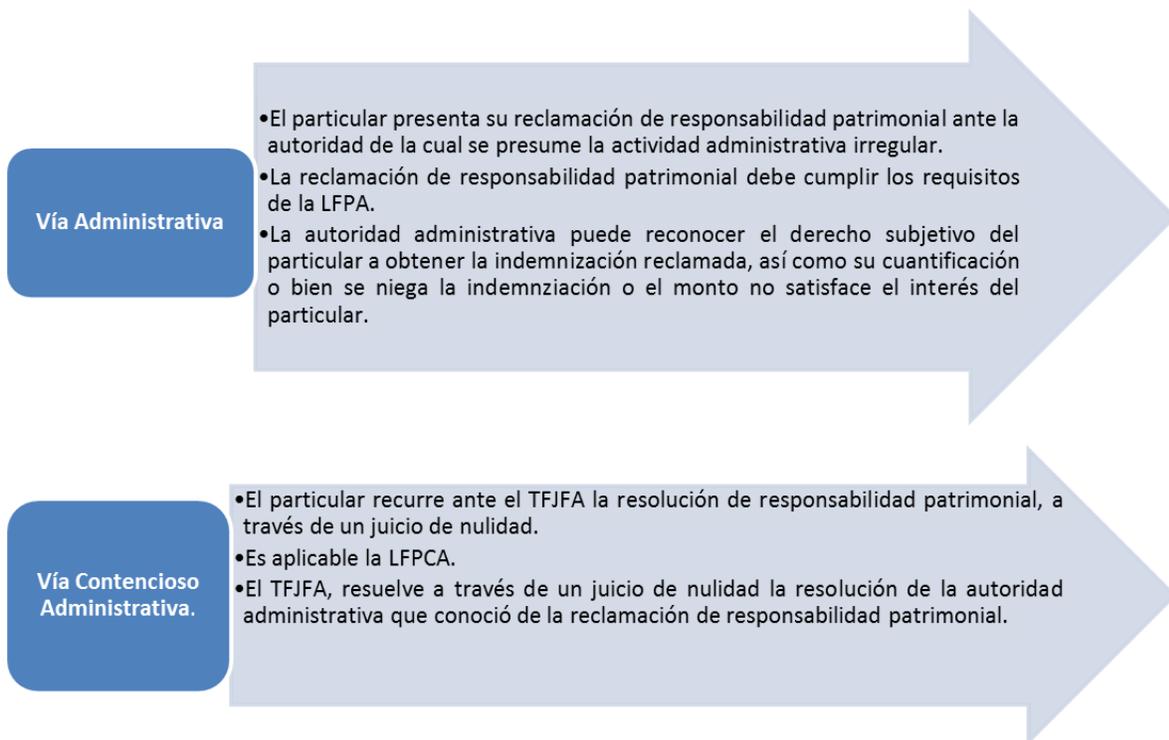
A través de la reforma del 2009, se estableció en la Ley Orgánica del TFJFA, que este organismo conocerá de las resoluciones definitivas siguientes:

- a. Que niegan la indemnización;

- b. Que por su monto no satisfagan la pretensión del reclamante, y
- c. Las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las Leyes Administrativas Federales que contenga un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado.

Es requisito de procedibilidad, para acudir a la vía contenciosa que se haya solicitado la indemnización ante la autoridad administrativa presuntamente responsable, lo que resulta optativo es interponer el recurso de revisión si la resolución negó la indemnización o bien, el monto no satisfizo la pretensión del reclamante. En esta etapa procesal, se deberá atender a lo dispuesto por la LFPCA.

De tal manera que se sigue el siguiente procedimiento:



7 Resolución definitiva.

El artículo 50 de la LFPCA establece los elementos mínimos de las sentencias de las Salas Regionales del TFJFA que determinen la responsabilidad patrimonial del Estado.

- a. Discernir la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida, así como valorar los daños y perjuicios causados;
- b. Establecer el monto de la indemnización, aclarando los criterios para su cuantificación, y
- c. En los casos de concurrencia en la producción de daños, la sentencia definirá la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso particular.

La sentencia definitiva podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada y además reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos. La indemnización deberá incluir los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial, así como los personales y morales. Finalmente, el artículo 63 de la LFPCA, prevé la procedencia del recurso de revisión, promovido por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, en contra de las resoluciones, así como de las sentencias dictadas conforme a la LFRPE, presentado ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda.

CAPITULO CUARTO ANÁLISIS DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

I Obligación de las entidades federativas de legislar la responsabilidad patrimonial.

Con anterioridad¹⁰⁵ señalé que la disposición transitoria del Decreto por virtud del cual se reforma el artículo 113 de la CPEUM, establece como obligación de las entidades federativas y municipios reformar sus Constituciones Locales y adecuar sus disposiciones jurídicas secundarias con la finalidad de que los gobernados gocen del contenido del derecho fundamental de la responsabilidad patrimonial, señalando como plazo el 1 de enero de 2004. En este sentido, el propio precepto transitorio, contempla los parámetros que deberán tener dichos ordenamientos, a saber:

- a. El pago de la indemnización se efectuará después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización;
- b. El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate;
- c. El derecho del Estado de repetir contra sus servidores públicos.

¹⁰⁵ *Supra* p. 41.

Es decir, esta disposición obliga a la Federación y a las entidades federativas a proveer a los particulares del vehículo procesal mediante el cual podrán hacer efectivo su derecho para obtener una indemnización derivada de la actividad administrativa irregular, ya que no es consistente la inclusión a nivel constitucional de este derecho, cuando de manera práctica es inoperable para los ciudadanos que sufran un detrimento patrimonial.

A. Leyes de Responsabilidad Patrimonial de las entidades federativas.

En atención al mandato constitucional, las entidades federativas incorporaron en sus respectivas constituciones locales la garantía de responsabilidad patrimonial, de igual forma, expedieron sus respectivos ordenamientos que establecen el procedimiento mediante el cual el particular puede acceder a la indemnización, cuando tenga una daño patrimonial consecuencia de la actividad administrativa irregular de los servidores públicos.

Derivado de lo anterior, existen principios comunes en los diversos ordenamientos estatales, tales como:

- a. La reclamación debe ser presentada por parte interesada;
- b. El reclamante tiene la carga de la prueba y debe acreditar la actividad irregular por parte del Estado, el daño ocasionado, así como el nexo causal con la actividad del Estado;
- c. El Estado solamente deberá probar aquellas excepciones, tales como la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios;
- d. La concurrencia de los sujetos que originaron la lesión patrimonial, incluyendo al propio reclamante, determina la indemnización;

- e. El periodo de prescripción para reclamar la indemnización;
- f. El derecho del Estado que tiene para repetir en contra de los servidores públicos que originaron la actividad administrativa irregular;
- g. Obligación de las autoridades de establecer un registro de indemnizaciones otorgadas por responsabilidad patrimonial;
- h. La nulidad de los actos administrativos en la vía administrativa o en la contenciosa administrativa, no da derecho por sí misma a la indemnización, y
- i. La suscripción voluntaria de convenios indemnizatorios, entre las partes involucradas.

A continuación, analizo diversos ordenamientos estatales sobre responsabilidad patrimonial del Estado que a la fecha de concluida esta investigación han sido promulgadas por sus Congresos Locales, por lo que su mención es acorde al tiempo en que fueron promulgadas; de igual manera menciono aquellas entidades federativas que no han expedido sus respectivos ordenamientos. Ahora bien, para una mejor comprensión de la normatividad estatal, remito a la lectura de los anexos A, B, y C, que contienen cuadro comparativo.

1 Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima.

Esta entidad federativa merece mención especial, ya que fue la primera que estableció a nivel constitucional¹⁰⁶, incluso antes que la propia

¹⁰⁶ En fecha 6 de mayo del año 2000, se reformó la Constitución Política del Estado de Colima para quedar en los siguientes términos: Artículo 1, fracción XII. Toda persona que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad administrativa del Estado y de los Municipios tendrá derecho a ser indemnizada en forma equitativa, conforme a las bases y procedimientos que establezca la ley. La obligación del Estado y de los Municipios de resarcir los daños y perjuicios será directa.

Federación, el derecho de los particulares a reclamar indemnización por los daños patrimoniales consecuencia de la actividad administrativa del Estado.

En este orden de ideas, el Congreso Local expidió la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima¹⁰⁷ que reglamenta el derecho a la indemnización de las personas que, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran una lesión en cualquiera de sus bienes, posesiones o derechos como consecuencia de la actividad administrativa del Estado, sea ésta regular o irregular. Los sujetos imputables pueden ser el gobierno estatal, los gobiernos municipales, los organismos paraestatales y paramunicipales, así como los tribunales y órganos estatales y municipales administrativos, por lo que se desprende que la actividad materialmente administrativa del Poder Legislativo y Judicial no son competencia de este ordenamiento.

Cabe apuntar que este ordenamiento establece un requisito de procedibilidad, consistente en que la indemnización debe ser superior a cincuenta salarios mínimos vigentes en esa entidad federativa. Una vez superado este requisito el procedimiento de reclamación para obtener una indemnización, se puede presentar, de manera indistinta, en vía administrativa, ante la entidad presuntamente responsable o bien en vía jurisdiccional ante el Tribunal Contencioso del Estado de Colima¹⁰⁸. En la vía administrativa se presenta la reclamación, se admite y la autoridad debe emplazar al servidor público, del cual se atribuye la lesión, a fin de que dé contestación a los hechos que se le imputan y ofrezca pruebas de descargo. Posteriormente, se abre un término probatorio y la autoridad debe emitir su resolución.

Este ordenamiento, contempla como origen de responsabilidad patrimonial tanto la actividad regular e irregular del Estado, de la cual dependerá

¹⁰⁷ Publicada en el periódico oficial "El Estado de Colima" del 22 de junio de 2002 mediante el Decreto número 223, y entró en vigor a los 30 días siguientes, es decir el 22 de julio de ese año.

¹⁰⁸ Con fundamento en la Ley de lo Contencioso Administrativo del estado de Colima. Artículo 11. El Tribunal es competente para conocer, fracción VII. De los juicios que versen sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, de acuerdo a lo establecido en la legislación aplicable. Ley publicada en el Periódico Oficial El Estado de Colima" el sábado 28 de septiembre de 1996.

la indemnización que se otorgué al particular ya que cuando el daño patrimonial sea derivado de la actividad irregular corresponde la reparación integral, y cuando se trata de actividad regular, depende del ingreso económico del reclamante, toda vez que se estableció un principio de proceso de gradualidad, del cual dependerá que se le otorgue una indemnización de carácter equitativa o de carácter integral.

Cabe hacer mención que el Código Civil de esta entidad fue reformado¹⁰⁹ para estar en concordancia tanto con la Constitución Local, así como con la Ley de Responsabilidad Patrimonial de esta entidad federativa y se estableció en ese ordenamiento la responsabilidad objetiva y directa del Estado, quien tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas.

2 Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Este ordenamiento¹¹⁰ reglamenta el derecho fundamental establecido en el artículo 107 Bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco¹¹¹, y establece las bases, límites y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los Poderes del Estado, sus dependencias y organismos públicos descentralizados, fideicomisos públicos estatales, organismos públicos autónomos, municipios, organismos descentralizados municipales, fideicomisos públicos municipales, y las empresas de participación mayoritaria estatal o municipal.

¹⁰⁹ Reforma publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Colima”, en fecha 18 de abril de 2011.

¹¹⁰ Publicada en el periódico oficial, “El Estado de Jalisco”, del 11 de septiembre de 2003 y entró en vigor el 1 de enero de 2004.

¹¹¹ Reforma publicada en el Periódico Oficial, “El Estado de Jalisco”, el 24 de junio del año 2003. Artículo 107 bis.- La responsabilidad del Estado y de los municipios por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, causen 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.

A diferencia de la mayoría de los ordenamientos, plantea la posibilidad de que la reclamación se pueda originar por oficio del órgano competente, adoptado por propia iniciativa o bien por petición razonada de otros órganos o bien por denuncia. En este supuesto se notificará al particular lesionando a fin de que en un plazo aporte la información pertinente y las pruebas que acrediten la responsabilidad del servidor público.

El procedimiento de indemnización primero debe presentarse ante la autoridad presuntamente responsable. Las reclamaciones deberán ser resueltas en un plazo de treinta días siguientes, y deberá contener la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas, los fundamentos legales y la existencia o no de la relación de causalidad entre la actividad administrativa irregular y del daño producido, así mismo la valoración del daño, el monto en dinero o en especie de la indemnización. En caso de negarse la indemnización o no satisface el interés del reclamante, podrá impugnarse mediante juicio ante el Pleno del Tribunal de lo Administrativo, y se tramitará como juicio de nulidad.

3 Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Esta entidad federativa, aún y cuando su Constitución Política carece de la garantía de responsabilidad patrimonial, su Congreso Legislativo expidió la Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave¹¹², sin embargo, únicamente contempla como sujetos de imputación a la Administración Pública estatal, centralizada y paraestatal; y a las Administraciones Públicas municipales y paramunicipales, aunque no especifica si será respecto de actos materialmente administrativos, ejecutivos o legislativos.

¹¹² Publicada en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el 31 de diciembre de 2003.

Es decir, resulta inaplicable para el Poder Judicial y Legislativo, y los actos materialmente administrativos que emanen de ellos, los particulares no podrán exigir la reclamación, sino que únicamente podrán hacer valer la responsabilidad de carácter subsidiaria que contempla el Código Civil¹¹³ de esta entidad federativa y únicamente cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial, inicia con la reclamación del particular, presentada ante la dependencia presuntamente responsable, se regula conforme al Código de Procedimientos Administrativos de Veracruz ¹¹⁴y las resoluciones definitivas que nieguen la indemnización pedida o cuyo monto no satisfaga al peticionario, podrá impugnarse por recurso de revocación ante el superior jerárquico o mediante juicio ante la Sala regional competente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad. Señala esta Ley, que la Administración Pública deberá publicar los estándares promedio de desempeño, a fin de poder evaluar la gravedad de la falta de servicio.

En relación al pago de indemnización, se fijó el principio de proceso de gradualidad, dependiendo de los ingresos del particular afectado, del cual dependerá que se le otorgue una reparación integral o equitativa. La reparación integral, consistente en el pago del daño emergente, de lucro cesante o perjuicio, y del resarcimiento por el daño moral. En la reparación equitativa no se cubre el lucro cesante. Sin embargo, llama la atención que este ordenamiento prevea, que para que el particular que percibe determinada cantidad de salarios mínimos, y pretende una indemnización integral, tendrá que acreditar que fue producto de actuación irregular de la Administración Pública por culpa de un servidor público o por la falta del servicio normalmente prestado.

¹¹³ Artículo 1861 del Código Civil del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el 15 de septiembre de 1932 en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa.

¹¹⁴ Código publicado en la Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, el 29 de enero de 2001

Aunado lo anterior, establecer un criterio para el pago de indemnización dependiendo de la percepción salarial del reclamante, deberá ser objeto de estudio de los respectivos Tribunales estatales, ya que se podría incurrir en un trato inequitativo o tal vez discriminatorio.

En términos del ordenamiento de referencia son causales de exclusión el caso fortuito y la fuerza mayor; la participación de terceros o del propio afectado en la lesión de la que reclama indemnización y establece que no procederá la indemnización si se trata de actos administrativos declarados nulos en vía contencioso o administrativa, salvo que, se trate de actos consumados; caso en el que se procede en contra del servidor público responsable y puede reclamarse una indemnización en términos de la ley de responsabilidad patrimonial del Estado.

4 Ley de Responsabilidad Patrimonial del estado y Municipios de San Luis Potosí.

Este ordenamiento jurídico reglamenta el último párrafo del artículo 124 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí¹¹⁵, y su objeto es fijar las bases, límites y procedimientos para hacer determinar la responsabilidad patrimonial, objetiva y directa de los tres poderes del Estado y Municipios y reconocer el derecho a la indemnización de las personas que sufran una lesión en cualquiera de sus bienes, posesiones o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular de índole estatal.

A fin de que la indemnización a particulares no genere un problema financiero y presupuestal en la entidad, se fijó el principio de proceso de gradualidad ascendente para el pago de indemnizaciones, dependiendo de sus ingresos, sí el afectado percibe hasta cinco salarios mínimos, le corresponderá la

¹¹⁵ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. Artículo 124, último párrafo “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 establezca la ley.” Reforma publicada el 23 de marzo de 2004.

reparación integral, consistente en el pago del daño emergente, o perjuicio, resarcimiento por daño personal. Tratándose de personas cuyos ingresos sean superiores a los cinco salarios mínimos, procederá la reparación equitativa, que consiste en lo que se define como el pago del daño emergente o meramente material.

Este ordenamiento precisa que, cuando la actuación de la autoridad administrativa se califique como irregular, o bien, sí la actuación del servidor público resulta manifiestamente deficiente o ilegal, esto determinará reparación integral, independientemente del ingreso económico del reclamante.

El procedimiento será de manera indistinta ante la entidad presuntamente responsable o bien ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. En caso de presentarse en sede administrativa, se emplazará al servidor público a quien se le atribuye la lesión para que dé contestación y ofrezca pruebas y se abre un periodo probatorio y posteriormente tiene la facultad de presentar alegatos. Finalmente el titular de la entidad emite su resolución en un plazo no mayor a diez días hábiles.

Ahora bien, las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización o que no satisfagan al interesado, podrán impugnarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en los términos de la Ley de Justicia Administrativa.

5 Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato.

Este ordenamiento jurídico reglamenta el segundo párrafo del artículo 123 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato¹¹⁶, que

¹¹⁶ Constitución Política para el estado de Guanajuato. Artículo 123, último párrafo: “El Estado y sus Municipios son responsables en forma directa y objetiva de los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, ocasionen a los particulares en sus bienes o derechos, por lo que el afectado tendrá derecho a recibir una indemnización, que se determinará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.” Reforma publicada en el Periódico oficial del Gobierno del estado de Guanajuato, del 23 de diciembre de 2003.

establece el derecho a recibir una indemnización, derivado de los daños por los que con motivo de su actividad administrativa irregular, ocasionen a los particulares en sus bienes o derechos, el Estado o sus municipios.

Los sujetos imputables, en términos de este ordenamiento, son los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado, así como los ayuntamientos, las dependencias y entidades de las Administraciones Públicas Estatal y Municipales y los organismos autónomos que constitucional o legalmente tengan este carácter.

Este ordenamiento señala expresamente aquellos supuestos que no constituyen una actividad administrativa irregular tales como: aquella realizada en cumplimiento de una disposición legal o de una resolución jurisdiccional; la derivada del ejercicio de atribuciones originarias; las funciones materialmente legislativas o jurisdiccionales; el caso fortuito y fuerza mayor; el daño causado por un tercero en ejercicio de funciones públicas en los términos previstos por la ley; la que causen los servidores públicos cuando no actúen en ejercicio de funciones públicas; aquella en la que exista una relación de medio a fin en cuanto al beneficio futuro que habrá de obtener el particular; la que derive de hechos y circunstancias que no se hubieren podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes al momento de su acaecimiento.

El procedimiento iniciará en la vía administrativa, sin embargo la particularidad de este ordenamiento es que señala expresamente ante quien se presenta la reclamación, en caso de tratarse del Poder Ejecutivo, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o la Secretaría de la Gestión Pública; en el Poder Judicial, ante el Consejo del Poder Judicial; en el poder Legislativo, ante el Congreso del Estado por conducto de la Junta de Gobierno y Coordinación Política. De igual forma esta Ley de Responsabilidad Patrimonial de San Luis Potosí especifica que, tratándose de órganos autónomos y autoridades municipales. Este ordenamiento, también tiene como novedad señalar los supuestos por los

cuales se tendrán como improcedentes las reclamaciones, tales como aquellas que se presenten fuera de término, por prescripción, ante autoridad incompetente; contra actos que sean materia de otra reclamación de indemnización y que se encuentren pendiente de resolución, promovido por el mismo reclamante y respecto del mismo acto irregular y cuando se actualice alguna de las excepciones previstas en esa ley.

Posteriormente se requiere al servidor público, presuntamente responsable del daño ocasionado al particular, a fin de que presente un informe y ofrezca pruebas, se abre el periodo probatorio y la autoridad deberá emitir su resolución.

6. Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas y sus Municipios.

Este cuerpo normativo¹¹⁷ es reglamentario del párrafo segundo del artículo 154 de la Constitución Política del Estado¹¹⁸, que establece la responsabilidad patrimonial objetiva y directa de los tres Poderes estatales y municipios, con motivo de la actividad administrativa irregular y fija las condiciones y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización de quienes sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los servidores públicos de los entes públicos.

El procedimiento inicia con la reclamación de responsabilidad patrimonial en vía administrativa, ante la autoridad ante quien se atribuya el daño. Se emplazará al servidor público a quien se atribuye el daño, y se emitirá la respectiva resolución. Las excepciones para indemnizar los daños y perjuicios son:

¹¹⁷ Publicado en el periódico oficial del estado de Tamaulipas número 4, del 11 de enero de 2005.

¹¹⁸ Constitución Política del Estado de Tamaulipas. Artículo 154, último párrafo: “La responsabilidad del Estado por 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.” Decreto No. 609, del 1 de marzo de 2004, publicado en el Periódico Oficial No. 26, del 2 de marzo de 2004.

- a. Caso fortuito o fuerza mayor;
- b. Hechos que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular de los servidores de los entes públicos;
- c. Hechos que no sean consecuencia que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o técnica disponible en el momento del suceso, en lugar, circunstancias y tiempo determinados;
- d. Hechos imputables a terceros, que hayan producido la causa de responsabilidad;
- e. Hechos derivados del descuido o la negligencia del afectado;
- f. Hechos en los cuales el afectado sea el único causante del daño.
- g. Hechos que resulten de la concurrencia de culpas del afectado y del servidor público;
- h. Hechos acontecidos para evitar un daño grave e inminente.

En el caso de que la resolución niegue la indemnización o no satisfice la pretensión del reclamante, podrán ser impugnadas por la vía contenciosa ante el Tribunal Fiscal del Estado.

7 Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California Sur.

Este ordenamiento¹¹⁹ es reglamentario del artículo 160 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur¹²⁰ que prevé la responsabilidad patrimonial del Estado, objetiva y directa por los daños ocasionados en los bienes, posesiones o derechos de los particulares, generados por la actividad administrativa estatal, tanto regular como irregular, causada por

¹¹⁹ Publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el 20 de marzo de 2005.

¹²⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, artículo 160, párrafo tercero: “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.”

los tres Poderes del Estado, los gobiernos municipales, los organismos paraestatales y paramunicipales, así como los tribunales y órganos estatales y municipales administrativos.

Esta Ley, establece una serie requisitos de procedibilidad para promover la reclamación de responsabilidad patrimonial, tales como tener residencia en esa entidad; estar al corriente en el pago de las contribuciones, federales, estatales y municipales; que el monto de la indemnización que se reclame deba ser superior a veinticinco salarios mínimos vigentes en esa entidad, y que los daños que se reclamen no sean imputables al reclamante, por haber infringido las leyes y reglamentos del Estado y Municipios de Baja California Sur. Lo anterior, implica que en caso de no cumplir con uno de estos requisitos señalados por el ordenamiento, y sufrir un daño patrimonial, existirá un obstáculo jurídico para acceder legítimamente a una indemnización.

El procedimiento puede iniciarse ante la dependencia o entidad presuntamente responsable o bien directamente ante la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia a que alude la Ley de Justicia Administrativa de la entidad. El procedimiento continúa, emplazando al servidor público para que produzca su contestación y se abre la etapa probatoria, y se formula la resolución que determinará procedente o no la indemnización así como el monto asignado.

Las resoluciones que se dicten en la vía administrativa que nieguen la indemnización o que no satisfagan al interesado, podrán impugnarse por la vía contenciosa, en términos del artículo 24 del ordenamiento en estudio. Es pertinente señalar que este ordenamiento también contempla el principio de proceso de gradualidad ascendente para el pago de indemnizaciones, por lo cual dependiendo del ingreso del reclamante podrá ser acreedor a una reparación integral consistente en el pago del daño emergente, de lucro cesante o perjuicio y del resarcimiento del daño moral o bien reparación equitativa la cual no comprende el lucro cesante o perjuicio. Toda vez que Baja California Sur, contempla tanto la actividad administrativa regular como la irregular, si la

autoridad competente resuelve que se trata de ésta última, será una reparación integral, independientemente del salario del reclamante.

8 Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Nayarit y sus Municipios.

Este ordenamiento es reglamentario del artículo 127 de la Constitución Política del estado libre y soberano de Nayarit¹²¹, y tiene por objeto fijar las bases, límites y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado o de sus Municipios. En este sentido, establece como sujetos de esta Ley, los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

En términos del artículo de la Ley de Responsabilidad Patrimonial de Nayarit y sus municipios, el procedimiento podrá ser a elección del afectado en vía administrativa o vía contenciosa. En la vía administrativa se presentará respecto de las dependencias, entidades y Fideicomisos Públicos de la administración pública estatal, ante la Secretaría de la Contraloría General del Estado; los poderes Legislativo y Judicial, los Organismos autónomos Estatales y Municipales, los Ayuntamientos y sus Organismos descentralizados determinarán la unidad administrativa que fungirá como tal. Se citará al ente público del cual se presuma la lesión patrimonial y se abrirá un periodo probatorio. En la vía contenciosa será ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

Las excepciones que indica el artículo 4 de este ordenamiento, a fin de que proceda la indemnización son el caso fortuito o fuerza mayor; los daños o perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular; las acciones materialmente legislativas y judiciales; las que causen los servidores

¹²¹ Artículo 127, último párrafo: “La responsabilidad del Estado y sus Municipios por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular, causen en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa, en los términos que establezca la ley. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.” Reforma publicada en el periódico oficial del estado de Nayarit del 17 de mayo de 2004.

públicos cuando no actúen en ejercicio de sus funciones públicas, las que se deriven de hechos y circunstancias que no se hubieren podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit, tiene competencia para dirimir las controversias suscitadas entre los órganos de la administración pública estatal del Poder Ejecutivo de dicho Estado y los particulares, pues los conflictos surgidos entre éstos y los Poderes Legislativo y Judicial de la entidad federativa de trato, no le corresponde resolverlos, dado que no existe ninguna prevención constitucional en ese sentido; de hecho, se precisa con claridad la limitación de su competencia.

Por lo anterior, Víctor Hugo Chávez Calderón señala que “el artículo 3, fracción III inciso b, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Nayarit, analizado bajo el tamiz del diverso 116 fracción V del Pacto Político Federal, deviene inconstitucional al dotar de competencia al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit para conocer y resolver, en la vía contenciosa, los procedimientos de responsabilidad patrimonial encausados en contra de los Poderes Legislativo y Judicial, tendentes a obtener de ellos una indemnización derivado de su actividad administrativa irregular.”¹²²

Resulta congruente esta crítica, e interpolada al contexto Federal opera la misma hipótesis, puesto que el TFJFA, será el encargado de resolver en la vía contenciosa de las reclamaciones de indemnización derivado de actos materialmente administrativos, realizados por el Poder Legislativo y Judicial Federales.

¹²² Chávez Calderón, Víctor Hugo, *Inconstitucionalidad de la fracción III, inciso b) del artículo 3 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Nayarit*, Revista Jurídica del Poder Judicial de Nayarit, Número 63, Año 9, octubre-diciembre de 2009, p. 12.

9 Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California.

Ley¹²³ que reglamenta el artículo 95¹²⁴ de la Constitución Política de esa entidad federativa y tiene por objeto establecer las bases y procedimientos para hacer eficaz la garantía de responsabilidad patrimonial y otorgar indemnización a los particulares que sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los entes públicos.

Los entes responsables por responsabilidad patrimonial podrán ser los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado, Ayuntamientos, así como las dependencias y entidades de las administraciones públicas estatales y municipales y los órganos constitucionales autónomos. Es pertinente señalar que el procedimiento de reclamación sólo es aplicable a la administración pública estatal, ya que el artículo 17 del ordenamiento en estudio señala expresamente que los Poderes Legislativo o Judicial, dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, y Órganos Constitucionales Autónomos, deberán establecer su procedimiento de reclamación en sus respectivos reglamentos, sujetándose a las bases previstas en esa Ley.

El procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial, previsto en el artículo 19 de esta Ley de responsabilidad patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California, se presentará ante el órgano competente del ente público de quien se exija la indemnización. Cabe resaltar que este ordenamiento obliga expresamente al particular que presente junto con la reclamación, la liquidación del monto de la indemnización que se solicite, junto

¹²³ Publicado en el Periódico Oficial del estado de Baja California No. 41, de fecha 05 de octubre de 2007, Tomo CXIV.

¹²⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Artículo 95, párrafo cuarto: "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." Decreto No. 358, publicado en el Periódico Oficial del estado, No. 36, de fecha 31 de agosto de 2007

con los documentos que acrediten la propiedad de los bienes, avalúos, facturas originales, contratos; tratándose de daños personales deberá acompañar un peritaje médico o bien los gastos médicos erogados.

Las resoluciones que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial o determinen montos de indemnización que no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.

Las resoluciones que dicten los órganos competentes de las dependencias y entidades de las administraciones públicas estatal o municipales que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial o determinen montos de indemnización que no satisfagan al interesado, podrán impugnarse mediante juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esta entidad.

Las excepciones, según el artículo 4 del ordenamiento en estudio, para otorgar indemnización son los actos o actividades materialmente jurisdiccionales o legislativos que desarrollen los entes públicos; los actos o actividades de los órganos Constitucionales Autónomos que se deriven del ejercicio de sus atribuciones originarias; los casos fortuitos o de fuerza mayor, los daños o perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular de los entes públicos; el daño causado por un tercero en ejercicio de funciones públicas; las que causen los servidores públicos cuando no actúen en ejercicio de funciones públicas; aquellos actos en los que exista una relación de causa efecto en cuanto al beneficio futuro que habrá de obtener el particular, aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existente en el momento de su acaecimiento; aquellos casos en los que el solicitante sea el único causante del daño; la actividad administrativa realizada en cumplimiento de una disposición legal o de una resolución jurisdiccional, hechos acontecidos para evitar un daño grave e inminente.

10 Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

Este ordenamiento¹²⁵ reglamenta el procedimiento para reconocer el derecho a la indemnización a las personas que sufran un daño en sus bienes o derechos por la actividad administrativa irregular del Gobierno del Distrito Federal. Los sujetos que pueden ser imputables de responsabilidad patrimonial son la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, entidades, dependencias, órganos político administrativos, órganos autónomos y a los actos materialmente administrativos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal Electoral.

El procedimiento, en términos del artículo 23 de esta Ley, inicia con la presentación de la reclamación, que se realiza de manera indistinta ante el órgano presuntamente responsable o ante la Contraloría General del Distrito Federal, es decir primero debe agotarse en la vía administrativa y las resoluciones que nieguen la indemnización o que por su monto no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de inconformidad en la vía administrativa, o bien, mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Lo novedoso de este ordenamiento, es que plantea la posibilidad de optar por un procedimiento abreviado cuando de las actuaciones, documentos e informes del procedimiento, el órgano de conocimiento considere que son inequívocas la relación de causalidad entre el daño y la actividad administrativa irregular de los Entes Públicos, la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización. Le otorgan cinco días al reclamante para que ofrezca pruebas, documentos o informes, a partir del acuerdo que determine el inicio de dicho procedimiento, tiempo durante el cual, podrán también dar por terminado el procedimiento mediante convenio, y una vez recibidas las probanzas, se desahogarán éstas y las ofrecidas con antelación, la autoridad deberá emitir la

¹²⁵ Publicado en la Gaceta oficial del Distrito Federal del 21 de octubre de 2008.

resolución o sentencia, en la que se determina la relación de causalidad entre la actividad administrativa irregular de los Entes Públicos y el daño producido; la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización.

Este ordenamiento establece en el artículo 16 un tope máximo de 10,000 mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a quien reclame una indemnización por daño moral. Sin embargo la SCJN¹²⁶, declaró que establecer una limitación en cuanto al tope máximo de indemnización, vulnera los artículos 1 y 113 de la Carta Magna, que prevé el derecho de los particulares a recibir una indemnización por daños que les infrinjan las instituciones estatales conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Es decir, el límite de la indemnización, constituye una disposición que restringe negativamente los alcances de un derecho constitucionalmente reconocido.

11 Ley de Responsabilidad Patrimonial de Querétaro.

Este ordenamiento¹²⁷, sí bien es cierto, no remite directamente al artículo 14 de la Constitución Política del estado de Querétaro, que reconoce la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa, error judicial, funcionamiento irregular o por la privación ilegal de su libertad, se causen en los derechos o bienes de los particulares, generando certeza jurídica a los gobernados de que ante estos supuestos recibirán una indemnización, tiene el objeto de instrumentar el procedimiento para que los particulares puedan obtener dicha indemnización, derivado de la actividad administrativa irregular del Estado.

En este orden de ideas, los entes públicos que pueden incurrir en responsabilidad patrimonial, en términos de esta Ley son, los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo del Estado, los organismo público autónomos, las

¹²⁶ Tesis: 1a. CLIV/2009 Primera Sala, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX, Septiembre de 2009, pág.: 454.

¹²⁷ Ley publicada en el periódico oficial del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” el día 03 de agosto de 2009.

dependencias, las entidades de la Administración Pública del estado, la Procuraduría General de Justicia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, los municipios del Estado, los organismos descentralizados, los fideicomisos públicos y las empresas en las que participen de forma mayoritaria el Poder Ejecutivo del Estado.

La vía administrativa debe agotarse, según el artículo 13 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro, presentado la reclamación ante la contraloría interna u órgano interno de control de la dependencia a la que se atribuya la responsabilidad patrimonial. Las resoluciones podrán ser impugnadas por el interesado o la autoridad ante quien se le atribuye la responsabilidad, mediante juicio de nulidad interpuesto ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esta entidad federativa. .

Un dato importante de este ordenamiento es que acota el periodo de prescripción a treinta días, a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuera de carácter continuo, dicho plazo a diferencia del resto de las entidades federativas, así como de la Federación resulta breve, y podría ser sujeto de impugnación por el particular que vea mermado su derecho para presentar la reclamación, ya que si bien es cierto la prescripción opera, a fin de que el particular reclame en un tiempo determinado, acortar este plazo, puede asimilarse a un beneficio a la autoridad responsable.

12 Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Aguascalientes.

Este ordenamiento¹²⁸ regula el artículo 73¹²⁹ de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, su objeto es fijar las bases y procedimientos

¹²⁸ Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el lunes 10 de mayo de 2010.

¹²⁹ Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Artículo 73, cuarto párrafo: “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.” Reforma publicada en el periódico oficial del 21 de junio de 2010.

para reconocer el derecho a la indemnización de las personas que, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran un menoscabo en cualquiera de sus bienes, posesiones o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los entes públicos.

Contempla como sujetos de responsabilidad, los poderes judicial, legislativo y ejecutivo las entidades paraestatales y dependencia de la administración pública estatal, los gobiernos municipales, las entidades y dependencias de la administración pública municipal, la Procuraduría General de justicia, los organismos constitucionalmente autónomos y cualquier otro ente público de carácter local.

El artículo 19 de la Ley de Responsabilidad del Estado de Aguascalientes, establece dos vías para ejercer su derecho de indemnización por responsabilidad patrimonial, la vía administrativa ante el ente público presuntamente responsable de la actividad administrativa irregular, se emplazará al servidor público a quien se le atribuye la lesión para que produzca su contestación respecto de los hechos, se abrirá un periodo de pruebas y en un plazo de diez días hábiles se emitirá la resolución por escrito.

Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización o que no satisfagan al interesado, podrán impugnarse por la vía contenciosa ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

13 Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Morelos.

Este ordenamiento¹³⁰ es reglamentario del artículo 133-Ter¹³¹ de la Constitución Política de Morelos, que incorporó a la responsabilidad patrimonial

¹³⁰ Publicada en el periódico oficial, "Tierra y Libertad", órgano del gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, el 14 de diciembre de 2011. Entró en vigor el 1 de enero de 2012.

¹³¹ Reforma publicada el 20 julio del 2005 en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" mediante decreto 725, que dio vigencia a la adición a la Constitución del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos para incluir la responsabilidad patrimonial en el artículo 133 Ter. En la cuarta disposición transitoria, se estableció que el

del Estado en esa entidad, es objetiva y directa y fija las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a los ciudadanos que sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los poderes públicos de la entidad, de sus municipios, de los organismos paramunicipales y de los auxiliares de la administración pública estatal, de los organismos públicos descentralizados, no sectorizados o integrados a los poderes públicos y de los órganos constitucionales autónomos.

El procedimiento para exigir el pago de una indemnización por la actividad irregular de un ente público o servidor público, es decir, por negligencia u omisión, los ciudadanos deberán de acudir a la dependencia responsable y presentar su reclamo por escrito, ya sea al área jurídica u órgano de control interno o vigilancia, dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial o a partir del momento en que se hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter sucesivo o continuo.

La ley prevé cuatro tipos de daño: 1) La pérdida o menoscabo en los bienes y derechos de las personas; 2) Lucro cesante. La privación de cualquier ganancia lícita que se hubiera obtenido, de no haberse suscitado el daño producido por la actividad irregular de alguna de las entidades públicas, o bien, por los daños colaterales ocasionados por la función de seguridad pública; 3) Daño personal. Los que se producen allende del patrimonio de una persona, causándole la muerte o la afectación de su salud e integridad física; 4) Daño moral. La afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.

Congreso del Estado de Morelos tendría un plazo máximo de noventa días hábiles contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para que expida la ley reglamentaria de la materia, situación que no fue cumplida en sus términos.

En caso de que los ciudadanos no queden satisfechos por las resoluciones de las dependencias señaladas como responsables, ya sea por negativa de la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado, podrán impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Morelos. En el supuesto en que la reclamación surja con motivo de la actividad administrativa irregular del Tribunal, será competente para conocer de dichas impugnaciones, el Tribunal Superior de Justicia, siguiendo los mismos lineamientos que dispone la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

Esta entidad, prevé la posibilidad de un procedimiento abreviado cuando de las actuaciones, documentos e informes del procedimiento, la autoridad competente para resolver, considere que es inequívoca la relación de causalidad entre el daño y la actividad administrativa irregular del ente público, la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización

Finalmente, cabe destacar que este ordenamiento prevé en el artículo 46, una obligación de carácter resarcitorio por concepto de daños colaterales, identificados como el menoscabo provocado a los bienes y derechos de los particulares, relacionados directamente con la actividad de las entidades públicas que tengan a su cargo la función de salvaguardar el orden y la seguridad pública del Estado. Esta indemnización será procedente en los mismos términos y condiciones que la derivada de la obligación resarcitoria de la actividad administrativa irregular del Estado, con la salvedad de exigirla únicamente a las entidades públicas relacionadas con el contenido del párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

14 Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua.

Esta entidad federativa expidió desde el año de 1995 la Ley para exigir Responsabilidad Patrimonial a Jueces y Funcionarios del Ministerio Público del estado de Chihuahua¹³², la cual tiene por objeto reglamentar la responsabilidad patrimonial objetiva y directa de jueces y funcionarios del Ministerio Público, respecto de la indemnización del imputado cuando ilícitamente haya sido afectado en su derecho a la privacidad, integridad física, psicológica o moral, libertad personal o de trabajo. Este procedimiento se tramita ante el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia.

Ahora bien, en cumplimiento a la reforma del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso del Estado de Chihuahua, reformó el artículo 178 de la Constitución Política local¹³³, y con ella se adiciona un párrafo en el que quedó consagrada la responsabilidad patrimonial del Estado, sobre las bases de otorgar a los particulares mayor garantía y seguridad jurídica.

En agosto de 2012, el Congreso aprobó la creación de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua, sin embargo fue publicada hasta enero de 2013¹³⁴. Este ordenamiento jurídico tiene por objeto fijar las bases, límites y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualesquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado o de sus Municipios. Los daños o perjuicios que sufran en lo personal o lo material los ciudadanos deben ser reales, susceptibles de apreciación pecuniaria,

¹³² Publicada en el Periódico oficial del estado de Chihuahua el 4 de enero de 1995.

¹³³ Reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado número 87, del día 30 de octubre de 2004. Artículo 178, último párrafo: "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.

¹³⁴ Publicada el 5 de enero de 2013 en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua No. 2.

directamente relacionados con una o varias personas y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

Los órganos estatales que pueden ser imputables, si bien no están expresamente señalados en la Ley de Responsabilidad del Estado de Chihuahua, en términos del artículo 178 de la Constitución Local, señala a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado, de los organismos autónomos, de los Municipios, de los Organismos Descentralizados, y en general, a toda persona que desempeñe en las entidades mencionadas un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza.

Este ordenamiento estatal, establece un requisito de procedibilidad, consistente en que el monto de la afectación deberá ser mayor a veinticinco salarios mínimos. En este orden de ideas, para iniciar un procedimiento de indemnización, el afectado deberá solicitar el mismo a la parte que sea responsable, Ayuntamiento o Estado; en forma de reclamación, cumpliendo con los requisitos que previene ese ordenamiento. Se emplaza al servidor público para que conteste en un periodo de cinco días, posteriormente se abre un periodo probatorio de diez días y se emite la resolución. En caso de que la determinación de la autoridad administrativa niegue la indemnización o no satisfaga el interés del reclamante puede recurrir a la vía contenciosa, conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la entidad para entablar un juicio de oposición.

La Ley en estudio establece un principio de gradualidad para otorgar la indemnización, por lo que se debe atender a la capacidad económica del reclamante, es decir, si sus ingresos son menores a cinco salarios mínimos vigentes en esa entidad, podrán obtener una indemnización integral, que contempla el pago de daño emergente, perjuicios, resarcimiento por daño personal y resarcimiento por daño material. Si el particular que presentó la reclamación percibe más de cinco salarios mínimos, se le concederá la *reparación por equidad*, la cual excluye el pago de perjuicios. En este mismo sentido, precisa el ordenamiento que se otorgará indemnización integral,

independientemente de la capacidad económica del particular, cuando se determine la actividad administrativa irregular de acuerdo a los estándares promedio de funcionamiento y sí la actuación del servidor público resulta manifiestamente deficiente o ilegal.

Es importante resaltar que dentro de sus disposiciones transitorias no se derogaron las respectivas disposiciones del Código Civil estatal que prevén la responsabilidad patrimonial de carácter indirecto y subsidiario, toda vez que acota que los actos reclamables sólo serán los acontecidos a partir de las cero horas del día en que la misma entre en vigor, dejando a salvo, para todos los ocurridos con anterioridad que hayan o no iniciado el juicio correspondiente, la vía prevista en materia civil, en la que deberán tramitarse hasta su culminación.

15 Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León.

El Congreso de Nuevo León mediante Decreto número 330, de veintinueve de enero de dos mil tres, aprobó la reforma a la Constitución Política Local¹³⁵ en sus artículos 15, 107 y 131 y la modificación de su Título Séptimo, para establecer la responsabilidad objetiva y directa del Estado y Municipios por los daños y perjuicios que con su actividad administrativa pudieran causar a los particulares.

Sin embargo, el poder legislativo estatal ha sido omiso en proveer la legislación secundaria que haga efectivo este derecho para los particulares. En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la controversia constitucional 88/2010¹³⁶, estableció que el Congreso de Nuevo León incurrió en

¹³⁵ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Artículo 15, último párrafo: “Cuando el Estado o sus Municipios, con motivo de su actividad administrativa pública, causen un daño o perjuicio en los bienes de los particulares o afecten sus derechos, su responsabilidad será objetiva y directa, por lo que la persona afectada tendrá derecho a recibir una indemnización, la cual se establecerá conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

¹³⁶ Controversia Constitucional promovida por el municipio de San Pedro Garza García de Nuevo León.

omisión legislativa por la falta de implementación normativa del sistema de responsabilidad patrimonial para el Estado y Municipios de Nuevo León.

En efecto, si bien es cierto el Congreso Local expidió el Decreto número 432 de treinta y uno de agosto de dos mil nueve, por el que emitió la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León, tiene pendiente el análisis de las observaciones del Ejecutivo local, desde el 16 de septiembre de dos mil nueve.

Por tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que esa Legislatura Local no ha proporcionado la base normativa que permita a los particulares de esa entidad federativa que sufran un daño patrimonial por causa de la actividad administrativa irregular de los servidores públicos, exigir la indemnización, acudir ante un Tribunal y exigir la correspondiente indemnización. Por tanto, esa actitud implica una violación directa a la Constitución, ya que la inactividad legislativa quebranta la normatividad constitucional al desobedecer un mandato expreso previsto en el artículo 113.

Ahora bien, sí bien es cierto solamente en Nuevo León se ha presentado controversia constitucional por la omisión legislativas, las entidades federativas que no han expedido su respectiva Ley, también están vulnerando el precepto constitucional, toda vez que han desatendido el mandato constitucional de legislar en un plazo determinado, y existe un vacío legal sobre el incumplimiento constitucional.

Recientemente¹³⁷, el Congreso aprobó expedir la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León, en el cual se prevé que se considera afectado con derecho a indemnización a la persona física o moral que sufra daños materiales derivados de actos administrativos públicos irregulares por parte del Estado o cualquiera de los Municipios que afecten directamente su patrimonio.

¹³⁷ Marzo 27 de 2013.

Las reclamaciones se presentarán por escrito y deberán contener el nombre del ente público al cual se dirige, nombre y dirección del promovente y, en su caso, del causahabiente, la narración y descripción cronológica de los hechos y la estimación del monto del daño ocasionado. Establece un límite por concepto de perjuicios, de hasta 4 mil veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica correspondiente. Esté nuevo ordenamiento establece un plazo de noventa días para poder presentar la reclamación que se computarán a partir del día siguiente a aquel en que se produzca el daño o perjuicio, situación que resulta contraria al resto de las entidades federativas.

II. Omisión Legislativa de Entidades Federativas.

Con anterioridad se precisó que, el acatamiento de la reforma constitucional para implementar un sistema normativo de responsabilidad patrimonial, es una obligación tanto para la Federación, como para las entidades federativas:

“... se estableció una facultad de ejercicio obligatorio dirigida al legislador estatal para adecuar sus ordenamientos y proveer lo relativo a efecto de que los particulares estuvieran en aptitud de ejercer, en su caso, el contenido del derecho indemnizatorio introducido en el orden constitucional.”¹³⁸

Sin embargo, a la fecha de esta investigación continúa un vacío legislativo en esta materia en diversos estados, justificándose en que existe un procedimiento legislativo pendiente por culminar, aún y cuándo el plazo constitucional venció desde el primero de enero del año dos mil cuatro, por tanto deja a los particulares sin la certeza jurídica de que en todos los casos que sus derechos o bienes sean lesionados, podrá existir un resarcimiento por parte del Estado.

¹³⁸ Controversia Constitucional 88/2010. Catorce de Junio de dos mil doce.

a. Entidades Federativas que regulan la posibilidad de obtener indemnización por parte del Estado.

En este apartado se describen las entidades federativas que aún y cuando, no cuentan con una ley de responsabilidad patrimonial local, cuentan con disposiciones de carácter administrativo que implican una posibilidad para el particular de exigir una indemnización.

1 Sinaloa.

Esta entidad federativa incluyó en su Constitución Política¹³⁹, que el Estado tiene responsabilidad objetiva hacia los particulares, empero, no ha cumplido con el mandato constitucional de expedir un ordenamiento que regule el procedimiento para que los particulares puedan obtener indemnización, y en la actualidad sólo existen preceptos que regulan de manera precaria la responsabilidad patrimonial.

Por una parte, el artículo 1812 del Código Civil habla de la responsabilidad patrimonial del estado en los siguientes términos: "El estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que legalmente les estén encomendadas."

Ahora bien, la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa¹⁴⁰, prevé que el Tribunal de lo Contenciosos Administrativo conocerá de los juicios en los que se reclame la responsabilidad civil objetiva del Poder

¹³⁹ Decreto No. 362, publicado en el Periódico Oficial No. 153 de fecha 20 de diciembre de 2006) Artículo 130, párrafo cuarto: "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."

¹⁴⁰ Este ordenamiento publicado el 26 de marzo de 1993, prevé la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Sinaloa, en el artículo 13, fracción IV. Es pertinente resaltar que la Ley de la Administración de Justicia Fiscal de Sinaloa de abril de 1976, ya facultada al Tribunal Fiscal de la entidad a conocer los juicios relativos a la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado.

Ejecutivo del Estado, los municipios o a sus organismos descentralizados. En este orden de ideas, se establece que cuando se trate de juicio que se reclame responsabilidad civil objetiva, deberá expresarse en la demanda el importe de los daños y perjuicios causados por la autoridad demandada o en su caso las bases para cuantificarlos.

Recientemente se presentó en el Congreso Legislativo de Sinaloa, la iniciativa de Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Sinaloa¹⁴¹, que tiene como objetivo fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa, legislativa y judicial que de manera irregular ejerzan los Poderes del Estado, municipios, las dependencias y entidades de las Administraciones Públicas Estatal y Municipal y los Organismos Constitucionalmente Autónomos.

Establece un régimen de equidad para proteger a los particulares que, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran un daño en su persona o patrimonio causado por el estado, Municipio y organismos descentralizados incluyéndose en ellos a las empresas paraestatales, ya sea por las acciones que lleven a cabo o por las que dejen de realizar.

2 Estado de México.

En esta entidad federativa, existen dos vías para reclamar la responsabilidad patrimonial directa de las Administraciones Públicas estatal y municipales. En la vía administrativa, en términos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, a través de quejas o denuncias que se presentan ante las autoridades de la Contraloría, en contra de la conducta de servidores públicos estatales o municipales. El particular solicita el pago de daños y perjuicios

¹⁴¹ Presentada en la sesión celebrada el 31 de julio de 2012, por el Diputado Luis Antonio Cárdenas Fonseca del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Constitucional. El proyecto de Ley, consta de Once Capítulos que engloban Ochenta y Cinco Artículos así como Tres Artículos Transitorios.

causados por los servidores, en forma directa y clara, en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas. Las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal y municipal a las que pertenezcan los servidores implicados, pagarán los daños y perjuicios, debiendo cobrarlos con posterioridad a los sancionados, a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Por otro lado, la vía contenciosas se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local, el reclamante podrá incluir en las pretensiones que se deduzcan en la demanda el pago de daños y perjuicios que se hayan causado, en forma dolosa o culposa por algún servidor público, en la emisión o ejecución del acto impugnado. El reclamante es quien tiene la carga de la prueba. En caso de que la resolución sea favorable al reclamante y se condene al pago de daños y perjuicios que se hayan causado, en forma dolosa o culposa, por la emisión o ejecución del acto invalidado, opera de la misma forma que en la vía administrativa, el monto es pagado por las Administraciones en las que se encuentran adscritos los servidores públicos demandados, y con posterioridad, a través del procedimiento administrativo de ejecución se les cobra.

Por lo que se refiere a responsabilidad del Poder Judicial y Legislativo es aplicable el Código Civil de la entidad, que previene que el Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicos que le están encomendadas, sin embargo se trata de responsabilidad de carácter subsidiario, es decir se tiene que acreditar la insolvencia de servidor público para que el Estado sea quien realice el pago.

En el Congreso Legislativo, recientemente se presentó la iniciativa¹⁴² de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 130 de la Constitución

¹⁴² Diputado Alfonso Guillermo Bravo Álvarez Malo del Partido Acción Nacional fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio.

Política del Estado Libre y Soberano de México, y una iniciativa¹⁴³ de Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de México, la cual tiene por objetivo normar la responsabilidad del gobierno estatal, Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los Municipios y organismos públicos autónomos, derivado de su actividad administrativa irregular, fijando las bases, límites y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a las personas que sufran un daño en cualquiera de sus bienes y derechos.

3 Durango

Esta entidad federativa, recientemente aprobó, a través de la Cámara de Diputados, reformas a la Constitución Política de Durango¹⁴⁴ para enmarcar el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, que obligará al pago de una indemnización económica cuando un acto de autoridad perjudique a un ciudadano, por lo que se modifica la denominación del Capítulo Único del Título Quinto y se adiciona un último párrafo al artículo 120 de la Constitución Política de Durango.

El precepto señala que “La responsabilidad del Estado o los Municipios 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”.

Sin embargo la Ley de Justicia Fiscal y Administrativa¹⁴⁵ de esa entidad, otorga facultad al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder

¹⁴³ Presentada en la sesión del 25 de octubre del 2012, por el Diputado Enrique Vargas del Villar perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, y fue remitida a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

¹⁴⁴ Derivado de la iniciativa de decreto que contiene la adición de un artículo 127 bis a la Constitución Política del Estado presentada por el Diputado Rodolfo Benito Guerrero García. La sesión en que se aprobó la reforma se celebró en fecha 16 de octubre de 2012.

¹⁴⁵ Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango, número 51 Bis, mediante el Decreto número 59, de fecha 23 de diciembre de 2010.

Judicial del Estado para resolver de la demanda que se interponga sobre la responsabilidad objetiva y directa reclamada al Poder Ejecutivo del Estado, los municipios o a sus organismos descentralizados. Dicha demanda deberá interponerse dentro de los tres meses siguientes en los que se originó la causa de responsabilidad y manifestar el importe al que ascienden los daños y perjuicios causados por la autoridad demandada.

Por lo anterior, aunque el órgano contencioso ya tiene facultad para conocer de las demandas por responsabilidad patrimonial del Estado, no existe el ordenamiento que establezca el procedimiento mediante el cual el particular puede exigir indemnización por el daño patrimonial sufrido.

b. Entidades Federativas sin regulación sobre Responsabilidad Patrimonial.

A continuación analizo las entidades federativas que todavía no cuentan, con Leyes de Responsabilidad Patrimonial Estatal y tampoco tienen preceptos normativos que regulen de manera parcial de la responsabilidad patrimonial de carácter objetiva y directa, por lo cual únicamente cuentan con responsabilidad de carácter subsidiario, regulada en sus Códigos Civiles.

1 Campeche

Esta entidad federativa tampoco ha dado cumplimiento al mandato constitucional. Tiene en el Congreso Local, pendiente la discusión de la iniciativa para reformar la denominación del Capítulo XVII y adicionar un artículo 101 Bis a la Constitución Política del Estado de Campeche, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado¹⁴⁶, por tanto aún y cuando se apruebe

¹⁴⁶ Gaceta Legislativa del 5 de junio de 2012, Año 2, número 037. Artículo 101 Bis.- Cualquier habitante del estado, tiene derecho a ser indemnizado en forma equitativa, conforme a las bases y procedimientos que establezca la ley, cuando sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad administrativa del Estado y de los Municipios. La obligación del Estado y de los Municipios de resarcir los daños y perjuicios será objetiva y directa.

esta reforma a nivel constitucional, seguirá siendo omisa respecto de implementar un sistema de responsabilidad patrimonial.

2 Coahuila

La Constitución Política¹⁴⁷ de esta entidad federativa, contempla la garantía de responsabilidad patrimonial, estableciendo que el Estado y los Municipios son responsables por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares. La responsabilidad es objetiva y directa, y precisa que los particulares tendrán derecho a la indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. Sin embargo, a la fecha no se ha cumplido con este mandato.

En fecha 12 de abril de 2011, se presentó al Congreso Local Iniciativa con Proyecto de Decreto que crea la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Coahuila de Zaragoza ¹⁴⁸. Establece como sujetos imputables a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo del Estado, los organismos públicos autónomos, las dependencias, las entidades de la Administración Pública del Estado, la Fiscalía General del Estado, los municipios del Estado, los organismos descentralizados, los fideicomisos públicos y las empresas en las que participen de forma mayoritaria el Poder Ejecutivo del Estado, así como cualquier otro ente público de carácter estatal o municipal.

Señala que existen dos vías para que indistintamente puedan reclamar sus derechos, bien sea por la administrativa o a través de los recursos ordinarios, que se dirigen ante la propia autoridad administrativa, a fin de que ésta emita su fallo.

¹⁴⁷ Reforma publicada el 07 de abril de 2006.

¹⁴⁸ Iniciativa presentada por Diputado Carlos Ulises Orta Canales, conjuntamente con la Diputada Esther Quintana Salinas y con los Diputados Rodrigo Rivas Urbina, Mario Alberto Dávila Delgado, Loth Tipa Mota y José Miguel Batarse Silva, del Grupo Parlamentario “Lic. Felipe Calderón Hinojosa”, del Partido Acción Nacional.

Sin embargo, hasta que el Congreso del Estado expida este ordenamiento los particulares no pueden exigir la indemnización por responsabilidad patrimonial y sólo pueden recurrir en términos del Código Civil de Coahuila¹⁴⁹ que establece la responsabilidad solidaria contra el Estado o los municipios, por los daños causados por sus trabajadores, empleados o funcionarios en el ejercicio de las actividades o labores que les estén encomendadas.

3 Michoacán de Ocampo

El Congreso del Estado¹⁵⁰, incluyó en su Constitución Política, la garantía de responsabilidad patrimonial 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.

En el año 2011¹⁵¹, se presentó la Iniciativa con Decreto que contiene Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios¹⁵², que establece el derecho de indemnización para resarcir daños a particulares que se vean afectados en sus bienes. Los entes públicos sujetos a ese ordenamiento serán los Poderes Ejecutivo, Legislativo, y Judicial del Estado, las

¹⁴⁹ Publicado en el Periódico oficial del Estado el 25 de junio de 1999. Artículo 1865. El Estado y los municipios tienen obligación de responder de los daños causados por sus trabajadores, empleados o funcionarios, en el ejercicio de las actividades o labores que les estén encomendadas. Artículo 1866. La responsabilidad a que se refiere el artículo anterior es solidaria y podrá hacerse efectiva contra el Estado o los Municipios, aun cuando el directamente responsable tenga bienes suficientes para responder del daño causado.

¹⁵⁰ Reforma al artículo 109 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, en fecha 1 de marzo de 2011.

¹⁵¹ Cabe señalar que en fecha 14 de julio del 2009, el diputado José Antonio Salas Valencia, presentó ante el pleno de la septuagésima primera legislatura iniciativa de Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Michoacán de Ocampo, la cual quedó “congelada” en el Congreso Local.

¹⁵² Publicada en la Gaceta Parlamentaria del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, Segunda Época, Volumen X, número 215, 25 de febrero de 2011. Iniciativa presentada por el H. Ayuntamiento de Morelia, Michoacán.

dependencias y entidades de las Administraciones Públicas Estatal y los Organismos Autónomos de jerarquía estatal que constitucional o legalmente tengan este carácter.

El procedimiento se presentará indistintamente ante la autoridad presuntamente responsable, en el caso del Poder Ejecutivo, ante la Secretaría de Finanzas y Administración; en el Poder Judicial, ante el Consejo del Poder Judicial; y en el Poder Legislativo, ante el Congreso del Estado por conducto de la Junta de Gobierno y Coordinación Política; o bien ante la Secretaría de Finanzas y Administración. Posteriormente, se señala como opcional interponer recurso de revisión o bien, interponer juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.

Sin embargo, hasta que se apruebe esta Legislación, los particulares que sufran un daño, solo podrán demandar en términos del Código Civil¹⁵³, la responsabilidad patrimonial pero de carácter solidaria respecto de actos ilícitos dolosos y de responsabilidad subsidiaria en los demás supuestos.

4 Chiapas

Esta entidad federativa no ha incorporado en su constitución local el derecho de indemnización por la responsabilidad patrimonial del Estado, objetiva y directa, derivada de los daños ocasionados a los particulares. En este orden de ideas, sólo opera el artículo 1904 del Código Civil de Chiapas, que establece la responsabilidad de carácter subsidiario, es decir, el Estado tiene la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas, sólo cuando el funcionario directamente

¹⁵³ Código Civil para el Estado de Michoacán de Ocampo publicado en el Periódico Oficial el 11 de febrero de 2008.- Artículo 1095. El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de hechos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

5 Oaxaca

Esta entidad únicamente reconoce la responsabilidad de carácter subsidiario, en términos de su Código Civil, que establece que el Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les están encomendadas. Por lo cual, sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable, no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

En el Congreso Legislativo de esa entidad, recientemente¹⁵⁴ se turnó a comisiones la iniciativa con proyecto de decreto para crear la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Oaxaca.

6 Yucatán

El Congreso de Yucatán tiene pendiente discutir y aprobar, desde el año 2008 la Iniciativa de decreto mediante la cual se adiciona el artículo 100 bis a la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Yucatán; se crea la ley de responsabilidad patrimonial del estado de Yucatán y sus municipios; se reforma el artículo 1104 y se deroga el artículo 1117 del Código civil del estado de Yucatán, y se reforma el artículo 3 de la ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Yucatán.

Por tanto, en esa entidad federativa sigue existiendo un régimen de responsabilidad subjetiva y subsidiaria.

¹⁵⁴ La iniciativa fue presentada el 17 de julio de 2012 por el Diputado Luis de Guadalupe Martínez Ramírez, la cual fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio. Cabe resaltar que el Diputado Martín de Jesús Vásquez Villanueva, integrante de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, en la Sexagésima Primera Legislatura Constitucional de Oaxaca, presentó en la sesión celebrada el seis de julio del 2011, Iniciativa de Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Oaxaca, la cual quedó “congelada” en el Congreso estatal.

7 Hidalgo

Esta entidad únicamente reconoce la responsabilidad de carácter subsidiario en su Código Civil¹⁵⁵, que precisa que el Estado y los Municipios tienen obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el poder público, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

Esta entidad no ha incorporado a nivel constitucional la garantía de responsabilidad patrimonial y aunque en el Congreso Legislativo, se presentó iniciativa¹⁵⁶ de Ley de Responsabilidad Patrimonial para esta entidad, a la fecha está sin discutir y aprobar.

8 Sonora

Este Estado, ha incumplido con la obligación establecida en el artículo transitorio de la reforma constitucional al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual sólo prevé una responsabilidad patrimonial de carácter subsidiario, establecido en el Código Civil de la entidad, que precisa que el estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios o empleados en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, siempre y cuando exista culpa en la elección de los mismos o falta de vigilancia del superior jerárquico, estableciendo como requisito para que proceda la indemnización que el funcionario o empleado directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para reparar el daño causado.

¹⁵⁵ Publicado en el Apéndice al número 38 del Periódico Oficial de Hidalgo, el 8 de octubre de 1940.

¹⁵⁶ Presentada el 18 de octubre de 2011, la Iniciativa de Decreto que deroga el artículo 1912 del Código Civil del Estado de Hidalgo y expide la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Hidalgo, presentada por los Diputados Hemeregilda Estrada Díaz, Sandra María Ordaz Oliver, Julián Meza Romero y J. Ramón Flores Reyes, integrantes del Grupo Legislativo del Partido de la Revolución Democrática

En el Congreso del Estado, se presentó la iniciativa de reforma constitucional¹⁵⁷ que reconoce el derecho de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, sin embargo diversas iniciativas¹⁵⁸ en esta materia, han quedado paralizadas.

9 Tlaxcala

Este estado, únicamente reconoce en el Código Civil de Tlaxcala¹⁵⁹ la responsabilidad de carácter subsidiario, el Estado sólo tendrá obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios o empleados en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, y sólo procederá cuando el funcionario o empleado directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para reparar el daño causado.

10 Quintana Roo

Esta entidad únicamente, contempla en el Código Civil¹⁶⁰ la responsabilidad de carácter subsidiario, por virtud de la cual el Estado y los

¹⁵⁷ En fecha 30 de junio de 2009 el Diputado Carlos Amaya Rivera, presentó Iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona al Título Séptimo, Prevenciones Generales, el artículo 158-bis. “La responsabilidad del Estado o los municipios 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.”; e Iniciativa con proyecto de Decreto de Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Sonora. El Dictamen realizado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de estas iniciativas, se discutió en el Congreso del estado de Sonora, en la sesión del 18 de agosto del 2011, y hasta la fecha de esta investigación, no se ha aprobado.

¹⁵⁸ El Diputado Luís Alejandro García Rosas, presentó iniciativa de ley que reforma el artículo 158 de la Constitución Política del estado de Sonora, en los siguientes términos: “Artículo 158.- ... “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.”

¹⁵⁹ Publicado el 20 de octubre de 1976. Regula la responsabilidad subsidiaria en los artículos 1394 y 1395.

¹⁶⁰ Código Civil para el Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico oficial del Estado de Fecha 8 de octubre de 1980. Artículo 101. El Estado y los municipios tienen la obligación de responder de los daños causados por sus obreros, empleados o funcionarios en el ejercicio de las actividades o labores que les estén encomendadas. Artículo 102. La responsabilidad a que se refiere el Artículo anterior, es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado o los municipios cuando el directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado; pero la excusión de bienes queda a su cargo del Estado o de los municipios en su caso.

municipios tienen la obligación de responder de los daños causados por sus obreros, empleados o funcionarios en el ejercicio de las actividades o labores que les estén encomendadas y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado o los municipios cuando el directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado; pero la excusión de bienes queda a su cargo del Estado o de los municipios en su caso.

11 Puebla

El artículo 131 de la Constitución de Puebla¹⁶¹, establece la responsabilidad patrimonial del Estado y los Municipios, por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular, se causen en los bienes y derechos de los particulares.

No obstante lo anterior, aún no se aprueba la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el estado de Puebla¹⁶², por lo cual resulta aplicable el sistema tradicional de responsabilidad subsidiaria a cargo del Estado en términos del Código Civil¹⁶³, un régimen conforme al cual no se puede reclamar al Estado de manera directa, sino, tal y como ha sido detallado con anterioridad, el particular debe demandar al servidor público que, presuntamente, ocasionó los daños y sólo, en caso de que tal servidor resulte responsable y sea insolvente, entonces el Estado deberá indemnizar subsidiariamente.

¹⁶¹ Reforma publicada en el periódico oficial del 10 de diciembre de 2004.

¹⁶² En sesión celebrada el 21 de julio de 2011, el Diputado José Juan Espinosa Torres, perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido Político Convergencia, dentro de la Quincuagésima Octava Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, presentó la iniciativa de Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Puebla.

¹⁶³ Artículos 1976 y 1977 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

12 Zacatecas.

Este estado, únicamente regula la responsabilidad de carácter subsidiario, regulada en el Código Civil¹⁶⁴, en la cual establece que el Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

13 Guerrero

El Congreso Legislativo de Guerrero aprobó desde 2006¹⁶⁵, una reforma constitucional para incorporar la garantía de responsabilidad patrimonial en su Constitución, sin embargo a la fecha no ha sido aprobada. De igual forma, está detenido el proyecto de Decreto Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Guerrero y sus Municipios¹⁶⁶, toda vez que el Ejecutivo Local, estimó que no era admisible aprobar la Ley secundaria, cuando no había sido aprobada la reforma constitucional que diera sustento.

¹⁶⁴ Publicado en el Periódico oficial del estado en fecha 19 de mayo de 1986. Artículo 1213. El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

¹⁶⁵ En fecha 26 de septiembre del 2006, el Poder Legislativo Local, aprobó la reforma al Título Décimo Tercero y Adición de un 2º Párrafo al Artículo 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en los siguientes términos: “La responsabilidad del Estado por daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los terceros, será objetiva, subsidiaria y directa. Los terceros tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.” El cual se turnó para la validación, de cuando menos, la mayoría de la totalidad de Ayuntamientos que conforman la Entidad, sin embargo no lo han aprobado.

¹⁶⁶ El 25 de enero del año 2007, el Pleno de la Quincuagésima Octava Legislatura del Poder Legislativo Local, aprobó la Ley Número 288 de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Guerrero y sus Municipios y se envió al Poder Ejecutivo para los trámites relacionados con la sanción, promulgación y publicación, recibiendo el día 5 de marzo de ese año, Observaciones a la mencionada Ley, consistentes en anotar, sin la debida solidez en su fundamentación constitucional, que en virtud que la reforma constitucional de mérito, no había sido aprobada por la mayoría de Ayuntamientos de nuestra Entidad, no era vigente y que en tales circunstancias, existía imposibilidad de expedir un ordenamiento secundario, como el que solicitaba esta Representación Popular.

Todo lo anterior, redundando en que los particulares que sufran un daño en su patrimonio, sólo podrán exigirle al Estado o al municipio una indemnización, en términos del Código Civil¹⁶⁷, que contempla la responsabilidad patrimonial del Estado de carácter subsidiario y sólo cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes o los que tuviere no sean suficientes para responder del daño causado.

14 Tabasco.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, desde el año 2003¹⁶⁸, se estableció que los particulares tendrán el derecho a una indemnización, conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes secundarias, derivada de la responsabilidad de los poderes del Estado, la de los ayuntamientos y la de los organismos autónomos, por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular causen en los bienes o derechos de los particulares.

Sin embargo, esta entidad federativa, tiene pendiente en el Congreso Legislativo discutir y aprobar la iniciativa¹⁶⁹ con proyecto de decreto de Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tabasco, cuyo propósito es fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización de las personas que sufran una lesión en cualquiera de sus bienes, posesiones o

¹⁶⁷ Publicado en el periódico oficial del gobierno del estado de Guerrero no. 19, de fecha martes 2 de marzo de 1993.

¹⁶⁸ El transitorio Cuarto de esta reforma, señalaba que: La aplicación de esta reforma constitucional, en lo que respecta a la responsabilidad patrimonial del Estado, implicará un término que no debe exceder al 13 de junio del año 2004, para la adecuación de las disposiciones jurídicas secundarias, en la que se deberán tomar en cuenta los criterios siguientes:

a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización; b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate y en caso de insuficiencia, la obligación subsistirá para el siguiente ejercicio fiscal; y c) Hasta en tanto se expidan las reformas a las leyes secundarias, será exigible por los particulares la responsabilidad patrimonial del Estado, en los términos establecidos en las disposiciones jurídicas anteriores.

¹⁶⁹ Iniciativa presentada en la sesión del 20 de julio de 2011, por el Diputado Andrés Ceballos Ávalos, perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo. El proyecto fue remitido a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y a la Comisión de Hacienda y Presupuesto para que formule el impacto económico.

derechos como consecuencia de la actividad administrativa del Estado, sea esta regular e irregular.

El proyecto del ordenamiento, contempla seis capítulos integrados por 39 artículos y cuatro transitorios, que contiene las Disposiciones Generales, Las Indemnizaciones; Del Procedimiento; De la Concurrencia; de la Prescripción y del Derecho del Estado de Repetir Contra los Servidores Públicos.

Por lo anterior, hasta en tanto no se apruebe la ley sobre Responsabilidad Patrimonial, los particulares sólo pueden exigir su indemnización, por los daños y perjuicios causados por servidores públicos estatales, en términos del Código Civil¹⁷⁰, que establece la responsabilidad de carácter subsidiario del Estado, es decir, sólo puede hacerse efectiva contra el Estado, cuando el servidor directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para reparar el daño causado.

Finalmente por lo que se refiere a este apartado, se incluye un esquema de las entidades federativas que cumplen y aquellas que no, con una ley de responsabilidad patrimonial del Estado.

¹⁷⁰ Artículos 2043 y 2044.

ENTIDADES
FEDERATIVAS QUE HAN
EXPEDIDO SUS
ORDENAMIENTOS
SOBRE RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL DEL
ESTADO

- 1 Colima
- 2 Jalisco
- 3 Veracruz
- 4 San Luis Potosi
- 5 Guanajuato
- 6 Tamaulipas
- 7 Baja California Sur
- 8 Nayarit
- 9 Baja California
- 10 Distrito Federal
- 11 Querétaro
- 12 Aguascalientes
- 13 Morelos
- 14 Chihuahua
- 15 Nuevo León

ENTIDADES
FEDERATIVAS QUE HAN
OMITIDO SU
OBLIGACIÓN DE
EXPEDIR ORDENAMIENTOS
SOBRE RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL DEL
ESTADO

- 1 Campeche
- 2 Coahuila
- 3 Durango
- 4 Estado de México
- 5 Michoacán de Ocampo
- 6 Chiapas
- 7 Oaxaca
- 8 Yucatán
- 9 Hidalgo
- 10 Sinaloa
- 11 Sonora
- 12 Tlaxcala
- 13 Quintana Roo
- 14 Puebla
- 15 Zacatecas
- 16 Guerrero,
- 17 Tabasco

CONCLUSIONES.

- a.** La evolución para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado inició desde un estadio de irresponsabilidad total fundamentada en la soberanía, hasta la justificación de la responsabilidad gradual del Estado, en atención a diversos supuestos, obligación por la elección y vigilancia de los servidores públicos, riesgo de las actividades estatales, equidad en las cargas públicas, y por el detrimento en el patrimonio del particular.
- b.** Los sistemas jurídicos que tienen influencia en el sistema mexicano y que han reconocido la responsabilidad patrimonial son el Francés y Español.
- c.** El Derecho Francés conceptualizó la falta de servicio y la falta de personal. Definió a la competencia administrativa para ser la encargada de resolver los asuntos de responsabilidad patrimonial.
- d.** La *falta personal* es aquella que se separa suficientemente del servicio de modo tal que el juez judicial pueda constatarla sin hacer con ello una apreciación sobre la marcha misma de la Administración. La *falta de servicio*, es el hecho del agente que está tan estrechamente ligado al servicio, que su apreciación por el juez judicial implicaría automáticamente una apreciación sobre el funcionamiento del servicio.
- e.** El sistema español implementó un sistema de responsabilidad objetiva amplia, toda vez que es indemnizable toda lesión que genere daño en el patrimonio del gobernado.
- f.** En México, en el siglo XX, a través de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, se pretendió cubrir los daños ocasionados a los particulares, pero no se estableció que el presupuesto

debía contar con esta partida, por lo que materialmente esta reclamación era infructuosa.

g. Diversos ordenamientos regularon de manera especial algunas actividades que implican responsabilidad por parte del Estado, pero era de manera indirecta a través del servidor público y de manera subsidiaria por parte del Estado.

h. El artículo 113 constitucional, segundo párrafo contiene la garantía de responsabilidad patrimonial del estado de manera objetiva y directa.

i. La actividad administrativa irregular es definida como aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

j. Establece la obligación constitucional para que la Federación, entidades federativas y Distrito Federal, implementen el vehículo procesal por medio del cual el particular podrá exigir la indemnización, por el menoscabo a su patrimonio.

k. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, plantea un procedimiento primero de carácter administrativo en contra de la instancia que generó el daño y posteriormente a través de un juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

l. En un periodo de casi once años, contados a partir de la inclusión a nivel constitucional de la responsabilidad objetiva y directa del Estado, ni la mitad de las entidades federativas han logrado tener ordenamientos que hagan asequible este derecho.

m. Únicamente se ha presentado una controversia constitucional, por la omisión legislativa del Congreso de Nuevo León, sin embargo las entidades federativas que no han expedido su respectiva Ley, también están vulnerando el precepto constitucional, toda vez que han desatendido el mandato constitucional de legislar en un plazo determinado, y existe un vacío legal sobre el incumplimiento constitucional.

- n.** La premisa anterior se traduce en que los particulares no cuentan con el vehículo procesal para hacer efectivo su derecho para exigir una indemnización y por tanto es nugatorio su derecho fundamental.
- o.** Por lo anterior se crítica la inexistencia de un cuerpo normativo que contenga las condiciones en las cuales el Estado debe indemnizar a los particulares, a causa de la actividad administrativa irregular.
- p.** Se destaca, la imperiosa necesidad de que en México, el particular cuente con normas para hacer válido su derecho de responsabilidad patrimonial del estado.
- q.** La asimilación de la institución de responsabilidad patrimonial en México ha sido lento y relativo, toda vez que las entidades federativas, que han legislado esta materia, ponen ciertos requisitos de procedibilidad para poder presentar su reclamación, así como límites en el monto del daño que se reclama.
- r.** México no debe quedarse a la saga respecto de la institución de la responsabilidad patrimonial, que en países como Francia y España, tiene mayor penetración, debido a que sus ciudadanos reconocen, como verdadera, la posibilidad de obtener una indemnización, derivada de la actuación administrativa irregular del Estado.
- s.** La actuación que realice el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en su caso el Poder Judicial de la Federación, resulta trascendente para construir los alcances de la responsabilidad patrimonial del Estado.
- t.** Se conmina a los congresos estatales, de Campeche, Coahuila, Durango, Estado de México, Michoacán de Ocampo, Chiapas, Oaxaca, Yucatán, Hidalgo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Quintana Roo, Puebla, Zacatecas, Guerrero, Tabasco así como a las autoridades competentes, den cumplimiento a la norma constitucional, atendiendo no sólo a su obligación normativa, sino al interés que tiene el particular de poder hacer válida su garantía de responsabilidad patrimonial.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LEYES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

VARIABLE 1: VIGENCIA

Ámbito de aplicación	Denominación	Publicación	Entrada en vigor	Art.	Actividad administrativa que regula.	Reforma Constitucional
----------------------	--------------	-------------	------------------	------	--------------------------------------	------------------------

ANEXO A

Federal	Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado	Diciembre 31, 2004	Enero 01, 2005	35	Irregular	Junio 14, 2002
Aguascalientes	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Aguascalientes	Mayo 10, 2010	Enero 01, 2011	36	Irregular	Julio 21, 2003
Baja California	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California	Octubre 05, 2007	Enero 01, 2011	53	Irregular	Agosto 31, 2007
Baja California Sur	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California Sur	Marzo 20, 2005	Enero 01, 2006	48	Irregular y regular	Junio 20, 2004
Campeche	Hasta la fecha de concluida esta investigación, no ha expedido su legislación.					Sin Reforma constitucional.
Chiapas	Hasta la fecha de concluida esta investigación, no ha expedido su legislación					Sin Reforma constitucional.
Chihuahua	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua	Ene 05-13	Ene 05-13 (SIC)	53	Act. Admva irregular.	Octubre 30, 2004
Coahuila	Hasta la fecha de concluida esta investigación, no ha expedido su legislación					Abril 07, 2006
Colima	Ley de responsabilidad patrimonial del estado de Colima.	Junio 22, 2002	Julio 22, 2002	39	Irregular y regular	Mayo 06, 2000
Distrito Federal	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal	Octubre 21, 2008	Enero 01, 2009	43	Irregular	No aplica
Durango	Hasta la fecha de concluida esta investigación, no ha expedido su legislación					Sin Reforma constitucional.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LEYES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

VARIABLE 1: VIGENCIA

Ámbito de aplicación	Denominación	Publicación	Entrada en vigor	Art.	Actividad administrativa que regula.	Reforma Constitucional
Guanajuato	Ley de Responsabilidad patrimonial del estado y los municipios de Guanajuato	Enero 07, 2005	Abril 07, 2005	53	Irregular.	Diciembre 23, 2003
Guerrero	Hasta la fecha de concluida esta investigación, no ha expedido su legislación					Sin Reforma constitucional
Hidalgo	Hasta la fecha de concluida esta investigación, no ha expedido su legislación					Sin Reforma constitucional.
Jalisco	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios	Septiembre 11, 2003	Enero 01, 2004	40	Irregular	Junio 24, 2003.
México	Hasta la fecha de concluida esta investigación, no ha expedido su legislación					Sin Reforma constitucional.
Michoacán	Hasta la fecha de concluida esta investigación, no ha expedido su legislación					Marzo 01, 2011
Morelos	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Morelos	Diciembre 14, 2011	Enero 01, 2012	48	Irregular	Julio 20, 2005
Nayarit	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Nayarit y sus Municipios	Mayo 24, 2006	Enero 01, 2007	38	Irregular	Mayo 17, 2004
Nuevo León	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León	En fecha 27 de marzo de 2012 el Congreso Legislativo aprobó el ordenamiento, sin embargo a la fecha de conclusión de la investigación, no ha sido publicada.			Irregular	Febrero 21, 2003
Oaxaca	Hasta la fecha de concluida esta investigación, no ha expedido su legislación					Sin Reforma constitucional.
Puebla	Hasta la fecha de concluida esta investigación, no ha expedido su legislación					Diciembre 10-2004.
Querétaro	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro	Agosto 03, 2009	Agosto 04, 2009	23	Irregular	Marzo 31, 2008.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LEYES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

VARIABLE 1: VIGENCIA

Ámbito de aplicación	Denominación	Publicación	Entrada en vigor	Art.	Actividad administrativa que regula.	Reforma Constitucional
Quintana Roo	Hasta la fecha de concluida esta investigación, no ha expedido su legislación					Sin Reforma constitucional
San Luis Potosí	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de San Luis Potosí	Diciembre 23, 2004	Diciembre 24, 2004	44	Irregular	Marzo 23, 2004
Sinaloa	Hasta la fecha de concluida esta investigación, no ha expedido su legislación					Diciembre 20, 2006
Sonora	Hasta la fecha de investigación no tiene expedida su legislación					Sin Reforma constitucional.
Tabasco	Hasta la fecha de investigación no tiene expedida su legislación					Noviembre 11, 2003
Tamaulipas	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas y sus Municipios	Enero 11, 2005	Febrero 11, 2005	31	Irregular	Marzo 02, 2004
Tlaxcala	Hasta la fecha de investigación no tiene expedida su legislación					Sin Reforma constitucional.
Veracruz	Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Diciembre 31, 2003	Enero 01, 2004	27	Irregular	Sin Reforma constitucional.
Yucatán	Hasta la fecha de investigación no tiene expedida su legislación					Sin Reforma constitucional.
Zacatecas	Hasta la fecha de investigación no tiene expedida su legislación					Sin Reforma constitucional.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LEYES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

VARIABLE 2: Sujetos Obligados

ANEXO B

Ámbito de aplicación	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Poder Judicial	Organismos autónomos constitucionales	Municipios	Ayuntamientos	Empresas para-estatales	Empresas para-municipales
Federal	SI	SI	SI	SI	No aplica	No aplica	SI	No aplica
Aguascalientes	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	No
Baja California	SI	¹ SI	SI	SI	SI	SI	SI	No
Baja California Sur	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Chihuahua	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Colima	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Distrito Federal	SI	SI	SI	SI	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica
Guanajuato	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Jalisco	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Morelos	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Nayarit	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Nuevo León	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Querétaro	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
San Luis Potosí	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Tamaulipas	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Veracruz	SI	No	NO	SI	SI	SI	SI	SI

¹No obstante el artículo 2 señala como entes públicos obligados a la Ley, los Poderes Legislativo y Judicial, el artículo 17 señala que para reclamar la indemnización por responsabilidad patrimonial de los Poderes Legislativo o Judicial, dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal y Órganos constitucionales autónomos, será el que se fije en sus respectivos reglamentos, sujetándose a las bases previstas en ese capítulo III de la Ley.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LEYES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Variable 3: Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial

Ámbito de aplicación	Vía Administrativa	Optativo	Vía Contenciosa Administrativa
----------------------	--------------------	----------	--------------------------------

ANEXO C

Federal	Dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo	NO	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
Aguascalientes	Ente público estatal presuntamente responsable	SI	Tribunal de lo Contencioso Administrativo
Baja California	Órgano Competente: Dirección de Control y Evaluación Gubernamental, para las entidades y dependencias de la Administración pública Gubernamental. ¹	NO	Tribunal de lo Contencioso Administrativo
Baja California Sur	Dependencia o entidad presuntamente responsable	SI	Órgano Contencioso Administrativo competente.
Chihuahua	Autoridad presuntamente responsable	NO	Remite únicamente al Código Fiscal de la Entidad
Colima	Dependencia o entidad presuntamente responsable	SI	Órgano Contencioso Administrativo competente.
Distrito Federal	Ente público presuntamente responsable o ante la Contraloría General del Distrito Federal	NO	Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal
Guanajuato	Poder Ejecutivo: Tribunal de lo Contencioso Administrativo o la Secretaría General de la Gestión Pública; Poder Judicial, ante el Consejo del Poder Judicial; Poder Legislativo, ante el Congreso del Estado por conducto de la Junta de Gobierno y Coordinación Política. ²	---	NO PREVÉ INSTANCIA CONTENCIOSA

¹ Para los Poderes Legislativo, Judicial, Órganos constitucionales Autónomos, así como para las administraciones públicas municipales del Estado de Baja California, es el órgano al que corresponda resolver los procedimientos de reclamación por responsabilidad patrimonial en cada uno de tales entes públicos conforme a su propia reglamentación.

² Señala también las instancias competentes tratándose de sus organismos autónomos.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LEYES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Variable 3: Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial

Ámbito de aplicación	Vía Administrativa	Optativo	Vía Contenciosa Administrativa
Jalisco	Entidad presuntamente responsable	NO	Pleno del Tribunal de lo Administrativo
Morelos	Dependencia o unidad que tenga a su cargo la atención de los asuntos jurídicos del ente público presuntamente responsable, con la aprobación del órgano de control o vigilancia.	NO	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Morelos.
Nayarit	La Secretaría de la Contraloría General del Estado; respecto de las dependencias, entidades y Fideicomisos Públicos de la administración pública estatal. ³	SI	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado
Nuevo León	Instancia estatal o municipal	NO	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado o Municipio
Querétaro	Contraloría Interna u órgano interno de control de la dependencia a la que se atribuya la responsabilidad patrimonial.	NO	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.
San Luis Potosí	Entidad presuntamente responsable	SI	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, cuando se trate de las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo y de los municipios del Estado.
Tamaulipas	Ente público ante quien se atribuya la responsabilidad patrimonial	NO	Tribunal Fiscal del Estado
Veracruz	Dependencia presuntamente responsable	NO	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado

³ Los poderes Legislativo y Judicial, los organismos autónomos Estatales y Municipales, los Ayuntamientos y sus Organismos Descentralizados determinarán la unidad administrativa que fungirá como tal.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LEYES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Variable 4: Requisitos de Procedibilidad

ANEXO D

Ambito de aplicación	Establece requisitos de procedibilidad
Federal	Ninguno
Aguascalientes	Ninguno
Baja California	Ninguno
Baja California Sur	Que la indemnización que se reclame no sea en ningún caso inferior a veinticinco unidades, que el reclamante se encuentre al corriente en el pago de todas sus contribuciones federales, estatales y municipales al momento de generarse el derecho de reclamar el pago de indemnización; que lo daños que se reclamen no sean imputables al reclamante, por haber infringido las leyes y reglamentos del Estado y Municipios de Baja California Sur y ser persona física o moral con residencia en el estado de Baja California Sur
Chihuahua	La reclamación de indemnización deberá ser superior a veinticinco salarios mínimos vigentes en la capital de esta entidad.
Colima	Para que proceda una reclamación de indemnización ésta nunca deberá ser inferior a cincuenta salarios mínimos vigentes en esta entidad.
Distrito Federal	Ninguno
Guanajuato	Ninguno
Jalisco	Ninguno
Morelos	La reclamación deberá formularse dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial o a partir del momento en que se hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter sucesivo o continuo.
Nayarit	Ninguno
Nuevo León	Plazo de 90 días para poder presentar la reclamación, que se computarán a partir del día siguiente a aquel en que se produzca el daño o perjuicio.
Querétaro	Presentar la reclamación dentro de los treinta días naturales siguientes a aquél en que se hubiera producido la lesión patrimonial o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo
San Luis Potosí	Solamente serán procedentes aquellas reclamaciones de indemnización que sean superiores a sesenta salarios mínimos vigentes en esta entidad.
Tamaulipas	Ninguno
Veracruz	Ninguno

BIBLIOGRAFÍA

BARRAZA, Javier Indalecio, *Responsabilidad Extracontractual del Estado*, Fondo Editorial de Derecho y Economía, Argentina, 2003, p. 43.

BURRUEL HUERTA, Leopoldo, *La responsabilidad del Estado y sus agentes: estudio en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer Centenario*, Porrúa-Libre de Derecho, México, 2009.

CARRILLO FLORES, ANTONIO, *La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México*, Colección de Obras Clásicas Tomo I, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2000.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Análisis doctrinal y Jurisprudencial Comparado, propuesta legislativa, 3ª ed, México, Porrúa, 2006.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Nueva Garantía Constitucional*, La responsabilidad patrimonial del Estado, México, Porrúa, 2002

CHÁVEZ CALDERÓN, Víctor Hugo, *Inconstitucionalidad de la fracción III, inciso b) del artículo 3 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Nayarit*, Revista Jurídica del Poder Judicial de Nayarit, Número 63, Año 9, octubre-diciembre de 2009, Nayarit. pp. 4-12.

CIENFUEGOS SALGADO, David, *Actualidad de los Servicios Públicos en Iberoamerica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*, Segundo Curso, 2ª ed., Porrúa, México, 2001.

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, 2ª ed., Trotta, España, 2001.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *La Responsabilidad del Estado*, Memorias de la XIV Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2005.

GARCÍA ENTERRÍA Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 12 ed., Civitas, España, 2011.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El contencioso Administrativo y la Responsabilidad del Estado*, Argentina, Editorial Abeledo-Perrot, 1988.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho de las Obligaciones*, 13ª ed., Porrúa, México, 2008.

IBARRA GIL, Rafael, *La Responsabilidad del Estado Moderno*, Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México, Obra Conmemorativa Tomo II, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1981.

ITURBE RIVAS, Arturo, *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*, México, Porrúa, 2004.

JELLINEK, Georg, *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 12, 2ª ed., México, 2003.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, *Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública*, Porrúa, México, 2008.

MIR PUIGPELAT, Oriol, *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*, España, Civitas, 2002.

POSADAS URTUSUÁSTEGUI, Alejandro. *La responsabilidad civil del Estado. Análisis de un caso hipotético*, Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencias Económicas, número 17, México, 2006

ROLDAN XOPA, José, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, México, Porrúa-ITAM, 2004.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *Los daños y perjuicios y la obligación de resarcimiento. La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2011.

VÁZQUEZ, ADOLFO Roberto, *Responsabilidad Aquiliana del Estado y sus funcionarios*, 2ª ed., Fondo Editorial de Derecho Economía, Argentina, 2001.

Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Editorial Ciencias de la Administración, División de Estudios Administrativos, Argentina, 2001.

La Responsabilidad del Estado frente a terceros "Ponencias Continentales deñ II Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo y Público, Guayaquil, Ecuador, 2005.

Hemerografía

CANO MELGOZA, Rosa María "Incorporación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado al sistema constitucional mexicano", *Investigaciones Jurídicas*, México, Guanajuato, Volumen XVII, número 7, Julio-Diciembre 2003.

CARRILLO FLORES, Antonio "Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación, Un testimonio", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, primera época, tercer número extraordinario, México 1966.

CARRILLO FLORES, Antonio "La Responsabilidad del Estado en México", Tomo. II, Tribunal Fiscal de la Federación 45 años al servicio de México, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1981.

CARRILLO FLORES, Antonio "Responsabilidad del Extracontractual de Estado en México", *Tribunal Fiscal de la Federación 45 años al servicio de México*, V5, México 1982.

FIX-ZAMUDIO Héctor "Aspectos Comparativos de la Justicia Administrativa", *Tribunal Fiscal de la Federación 45 años al servicio de México*, V5, México 1982.

FIX ZAMUDIO, Héctor "El Juicio Político y la Responsabilidad patrimonial del Estado", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México número 3, enero-junio 2005.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro "Origen, Evolución y perspectivas de la Responsabilidad del Estado en México", *el Derecho, diario de doctrina y Jurisprudencia*, Argentina, agosto 31 de 2004, pag 11-15.

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La Responsabilidad Patrimonial del Estado bajo la lupa de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación", pp. 63-100, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. Número 28, Instituto de la Judicatura Federal, México, 2009.

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Notas sobre el segundo párrafo del artículo 113 Constitucional*, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, Año II, número 2, Enero de 2010.

ROLDAN XOPA, José "Hacia una interpretación constitucional alternativa en materia de Responsabilidad patrimonial del Estado", *lex, difusión y análisis*, México, Tercera Época, año VIII, número 105, Marzo 2004.

RUEDA, IVAN "Nuevo Régimen de Responsabilidad patrimonial del Estado Mexicano", *Revista de la Academia Mexicana del Derecho Fiscal*, México, año VII, número 17, Abril 2004.

LEGISLACIÓN Y OTROS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1937.

Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima .

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de San Luis Potosí.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas y sus Municipios.

Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California Sur.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Nayarit y sus Municipios.

Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

Ley de Responsabilidad Patrimonial de Querétaro.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Aguascalientes.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Morelos

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León.

Páginas electrónicas:

GARRIDO FALLA, Fernando, Revista de administración pública ISSN 0034-7639, N° 119, 1989 pp. 7-48, p. 18 consultado en la página electrónica http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1989_119_007.PDF.

TRON PETIT, Jean Claude Andre, *Interpretación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, publicada en <http://jeanclaude.tronp.com/>

Página del TFJFA <http://www.tff.gob.mx/>