



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

“Hacia el fortalecimiento de la ley federal de responsabilidad patrimonial del Estado, con la modificación de los artículos 20, 31 y 32 como forma de garantizar, la efectividad en la reparación del daño”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

Grajales Pichardo Carlos Alberto

Asesor: Mellado Jiménez Javier

OCTUBRE

2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



Universidad Nacional
Autónoma de México

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.

DEDICATORIA

A mi Familia la cual no solo es integrada por mis padres y hermanos biológicos a los cuales les debo la base del hombre que soy, sino también por aquellos hermanos que la vida nos pone en nuestro camino y que he podido encontrar en buena parte gracias a esta magnífica institución como lo es la Universidad Nacional Autónoma de México. La cual me ha dado todo: una carrera, una profesión y una compañera de vida la Licenciada Leonor Sandibel.

“Se hace indispensable estructural un régimen de responsabilidad que al mismo tiempo garantice los patrimonios privados contra una carga no proporcional ni equitativa que resulte de la actuación administrativa, constituya un medio para obligar a la Administración Pública a sujetarse estrictamente a la ley formando así otra garantía del regular funcionamiento del Poder Público.”

Gabino Fraga.

INTRODUCCIÓN

El problema es claro, en un país en donde el monopolio de la impartición de justicia la tiene el Estado, precisamente en los órganos del cual se materializa y que a cambio, otorga un derecho a los gobernados de poder asistir a él, para la resolución de sus conflictos, en cuyo caso este derecho no se limita al poder acudir a un órgano, para resolver nuestros conflictos, si no va más allá, que las resoluciones se puedan llevar acabo traduciéndose en el reconocimiento de nuestro derecho violado o puesto en duda, con el otorgamiento de él, que en este caso es el pago de la indemnización y que tengamos toda la fuerza de la ley para poder hacer valer.

Pero que ocurre cuando el mismo está delimitando esta prerrogativa, al solo mencionar como la causante del daño, a la acción con la característica de irregular, procediendo únicamente de la actividad administrativa, ya que desde la exposición de motivos decidieron dejarla al menos por un tiempo, sin suponer a la actividad regular y a las otras funciones del Estado, entonces la relevancia sería enorme, que incluiría a toda la población, al concernirle que nuestro derecho se cumpla íntegramente para ser indemnizado por un daño que no se tiene la obligación jurídica de soportar.

Es por ello que el presente trabajo tratará de resolver esta problemática analizando, el origen y evolución de esta institución, sus elementos necesarios y el procedimiento legal correspondiente para poder acceder a la indemnización, que no es otra cosa que la reparación económica del daño causado, con tales conceptos en mente es necesario que se examine la ley Federal vigente de responsabilidad patrimonial del Estado, tanto sus virtudes como deficiencias y estas se podrán corregir mediante una modificación esta vez efectuada en sus artículos 20 ,31 y 32

Para que el gobierno después de absolver la carga económica de esta actividad administrativa irregular, no solo pueda si no que deba, repetir en contra de los servidores públicos que engendraron dicha actividad encomendada por él, pero con la aclaración de que este procedimiento, sea por cuerdas separadas, sin que sea un requisito para el pago de la indemnización de referencia, esto traería beneficios directos a las arcas de la nación y por consiguiente a la población en general.

Partiendo de estos supuestos los objetivos de este trabajo son:

OBJETIVOS

1.-Evidenciar la falta de efectividad del artículo 20, de la ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en cuanto a la nulidad o anulabilidad de los actos administrativos. En el sentido de que en vez de señalar, que, por sí mismos, no presuponen el derecho a la indemnización. Debiera mejor indicar que tipo de nulidad se necesitaría obtener, para sí tener ese derecho.

2.-Mostrar la necesidad del cambio del artículo 31 de la ley en comento, para que el Estado deba, repetir en contra de sus servidores públicos responsables de la actividad administrativa irregular, en atención a las circunstancias especiales de cada caso, en donde previo Procedimiento Administrativo Disciplinario se determine su responsabilidad.

3.- Modificar el artículo 31 de la citada ley de la ley Federal de responsabilidad patrimonial del Estado en atención a que el Procedimiento Administrativo Disciplinario se inicie cuando sea condenada a la administración y no cuando se le haya cubierto el pago a la víctima.

4.- Por coherencia legislativa de cambiar el artículo 31 en la parte medular de la característica de la infracción se tendría que modificar el artículo 32, del mismo ordenamiento, en equivalente sentido.

5.- Analizar que buena parte de los problemas planteados se generan por una falta de una actividad legislativa apropiada, que se traduce en un instrumento normativo deficiente, como lo es la ley Federal de responsabilidad patrimonial del Estado precisamente en sus artículos 20, 31,32

HIPÓTESIS

1.-Nuestra primera hipótesis se refiere a la modificación al artículo 20 de la ley Federal de responsabilidad patrimonial del Estado, dicho artículo genera dificultades interpretativas, cuando indica que la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no presupone por sí misma el derecho a la indemnización. Esto crea confusión, pues el tribunal de justicia fiscal y administrativa es precisamente un tribunal de nulidades y más aún es la última instancia ordinaria para que se reconozca nuestro derecho indemnizatorio.

2.- Si se cambiara el artículo 31 de la ley en comento en cuanto a lo “grave” de alguna actividad administrativa irregular, como requisito para iniciar el procedimiento sancionador, el Estado no estaría absolviendo la carga económica de estas conductas irregulares, por parte de sus funcionarios y así recuperaría ingresos, para poder volver a destinarlos al gasto público, beneficiando a la sociedad en general a costa de funcionarios, que han hecho una actividad administrativa irregular.

3.-Siguiendo con este orden de ideas si se transformara el artículo 31, pero esta vez en cuanto al momento de iniciar el procedimiento, se traduciría en un beneficio en primera instancia para el interesado a efecto de que se le podría liquidar en menor tiempo el adeudo, pero este no se limitaría ahí, pues en una segunda instancia beneficiaría al Estado al cumplir con su objetivo de impartir “justicia pronta y expedita” y a su vez repondría el gasto generado de una manera igualmente más rápida.

4.-De lograr concretizar dichas variaciones al artículo 31 por coherencia legislativa el artículo 32, del mismo ordenamiento, se tendría que adecuar a la nueva estructura. Pasando a dejar de mencionar que se necesita la culpa con el calificativo de grave.

Con estas modificaciones se estaría garantizando el Estado de derecho, vinculando al causador del daño, con la obligación de indemnizar al afectador, que se le estaría atribuyendo un derecho indemnizatorio, lo que le generaría un ambiente de confianza, aunado a que propiciaría una mejor actividad administrativa, por temor a una posible sanción, de naturaleza económica

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
OBJETIVOS	II
HIPÓTESIS	III

CAPITULO 1

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Responsabilidad Patrimonial del Estado	1
1.1. Origen y evolución de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en:	2
1.1.1. Alemania	3
1.1.2. Francia	5
1.1.3. España	9
1.2. Elementos de la Responsabilidad patrimonial del Estado	12
1.2.1. Actividad Administrativa Irregular	12
1.2.1.1. Hecho imputable	14
1.2.1.1.1. Las Conductas de los servidores públicos	18
1.2.2. Daño: concepto y tipos de daño	19
1.2.2.1. El daño material	20
1.2.2.1.1. Daño personal	21
1.2.2.1.2. Calculo de la indemnización dependiendo del tipo de daño material. 22	
1.2.2.2. El daño moral	25
1.2.2.2.1. Daño moral por rebote o repercusión: legitimación activa del mismo 26	
1.2.2.2.2. Daño moral de las personas jurídicas- colectivas (morales)	27
1.2.2.2.3. Calculo de la indemnización en el caso de daño moral	28
1.2.2.2.3.1. Criterio de la corte al respecto de la limitante de dicho daño	31
1.2.3. Vinculación entre el daño y la indemnización	35
1.2.3.1. Teorías de la relación causal	37
1.2.3.2. Teorías de la imputación de la responsabilidad	38
1.2.4. Causales de exoneración: caso fortuito y fuerza mayor	40
1.2.4.1. Previsibilidad	41
1.2.4.2. Exclusión de la responsabilidad por intervención de un tercero o por culpa inexcusable de la víctima	42

CAPITULO II45

ANTECEDENTES Y RÉGIMEN ACTUAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

2.1.	Estado Mexicano.....	45
2.1.1.	Personalidad jurídica del Estado	47
2.1.2.	Patrimonio del Estado	48
2.1.3.	Historia de la Responsabilidad Estatal en México	49
2.1.3.1.	Responsabilidad subjetiva vs Responsabilidad objetiva	52
2.1.3.2.	Responsabilidad Solidaria vs Responsabilidad Directa.....	58
2.2.	Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	59
2.2.1.	Concurrencia	66
2.2.2.	Entre órganos Federales	68
2.2.3.	Entre órganos Federales y locales	69
2.2.3.1.	Entre órganos Federales y locales cuando estos últimos no tienen la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado	79
2.2.4.	Entre órganos públicos y privados	86
2.2.4.1.	Cuando el afectado también es responsable.....	95
2.2.4.2.	Cuando un tercero es responsable	101

CAPITULO III

RÉGIMEN PROCEDIMENTAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Régimen Procedimental de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	105	
3.1.	Procedimiento Administrativo en la Responsabilidad Patrimonial del Estado	107
3.1.1.	Resoluciones en el caso de responsabilidad patrimonial	110
3.1.2.	Ventajas y deficiencias de dicho procedimiento	111
3.1.3.	Procedimiento en dado caso de que no se otorgue o se otorgue pero el importe no satisfaga al particular	112
3.2.	Procedimiento contencioso administrativo.....	113
3.2.1.	Tribunal Federal de justicia fiscal y administrativa.....	113
3.2.1.1.	Competencia.....	115
3.2.1.1.1.	Procedimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado ..	116
3.3.	La responsabilidad patrimonial del Estado en el contexto del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos	141

CAPITULO IV
HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL DEL ESTADO CON LA MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 20, 31 Y
32 COMO FORMA DE GARANTIZAR LA EFECTIVIDAD EN LA REPARACIÓN DEL
DAÑO

Hacia el Fortalecimiento de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado con la Modificación de los Artículos 20, 31 y 32 como forma de garantizar la efectividad en la reparación del daño	147
4.1. Propuesta de Modificación al capítulo III “Del procedimiento”	149
4.2. El derecho del Estado de repetir contra los servidores públicos	160
4.2.1. Procedimiento Administrativo Disciplinario	171
4.2.1.1. Importancia para los indemnizados y las modificaciones legales al respecto	176
4.3. Dificultades que se advierten en Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para la modificación de los artículos 20, 31,32	181
CONCLUSIONES	184
BIBLIOGRAFÍA	187

CAPITULO I:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

La obligación del Estado de resarcir a los gobernados por los daños que les cause ha sido incorporada y regulada sistemáticamente en numerosos países con numerosos nombres, como consecuencia de la convicción de que los ciudadanos, no deben estar obligados a soportar ciertos sacrificios de índole patrimoniales, pero paradójicamente son escasos los avances que se han registrado.

Como un primer acercamiento a dicha institución nos concentraremos en este momento en entender lo que es la responsabilidad.

Desde su origen en latín "*responsum*", es un sustantivo abstracto que deriva del verbo responder (en latín "*respondere*") que implica hacerse cargo, contestar.

En la actualidad, la palabra "*responsabilidad*" se utiliza en el ámbito desde distintos enfoques jurídica, moral, política, etc., pero si nos apartamos de esta clasificación clásica y nos enfocamos en entenderla más bien como una obligación o deber derivado de un cargo o rol social, por algún factor Causal, como una sanción o simplemente una capacidad para tomar decisiones, se observa una panorámica muy simple de este concepto.

Fue Herbert Lionel Adolphus Hart quien en su libro denominó estos matices de la responsabilidad como *role-responsibility*, *causal responsibility*, *liability responsibility*, y *capacity responsibility*¹

Posteriormente fue Larrañaga Pablo quien retomó estos conceptos mismos que son:

"1.-Responsabilidad como deberes y obligaciones derivado de un cargo o rol social.- Esta se da como resultado de las características específicas que tiene una persona, en proporción al ente al cual va responder como lo es (los padres con sus hijos, de los médicos con sus pacientes entre otros muchos ejemplos) todos ellos son responsables por la obligación propia que su cargo desempeña.

2.-Responsabilidad como factor causal.- Es por la causa- efecto (el gobierno es responsable por daños derivados por la construcción de obras públicas; o bien, daños causados por la represión de desórdenes públicos, o incluso, daños

¹HERBERT Lionel Adolphus Hart. - El castigo y la responsabilidad ensayos en filosofía Del derecho (Punishment and Responsibility Essays in the Philosophy of Law) Oxford Clarendon 1970 , PP. 210-237

causados por actos tendientes a hacer frente a calamidades públicas, entre muchos otros).

3.-Responsabilidad como posibilidad sancionadora merecimiento reacción respuesta.- Quien determina la pena o la indemnización para quien quebranta la Ley (cualquier delito o incumplimiento de contrato por mencionar ejemplos).

4.-Responsabilidad como capacidad.- De tener voluntad libre lo que se denomina como capacidad de ejercicio”² (un ejemplo de porque esta es importante se puede analizar en las personas con retraso mental, las personas con estas características no responden de igual manera, y pasa lo mismo con las personas colectivas pero contérmino un término más apropiado para sustituir el de capacidad como lo sería el de la “competencia”).

Entendiendo estos criterios nos sirven de parámetros para demostrar el por qué una persona ya sea física o jurídico colectiva (morales) es imputable, de sus actos o bien de ciertos hechos jurídicos.

En pocas palabras el término responsabilidad se encuentra permanentemente asociado a reforzar ciertos parámetros de conducta, que al referirse a los servidores públicos del Estado, presupone una actividad del cual son competentes, como por ejemplo la obligación de proporcionar servicios públicos de calidad a su cargo y en cuanto falle causando afectación o daño la Ley le impone el deber de indemnizar.

1.1. Origen y evolución de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado en:

Sin el afán de entrar en un estudio de un derecho comparado, es menester detenernos y dar una mirada a lo que en otras latitudes se ha venido haciendo, en relación a la materia que nos ocupan, destacar la importancia de países como Alemania, Francia y España, permítanme dar una panorámica de las aportaciones de estos países, no obstante ello, nos enfocaremos de una manera muy concreta y con la salvedad de que habrá diferencias propias de las culturas jurídicas y sociales de estos países, en relación al nuestro.

²LARRAÑAGA Pablo *El concepto de Responsabilidad*, México, Fontamara 2000 PP. 99

1.1.1. Alemania

Al comenzar con el estudio del sistema alemán, debe decirse que la protección de la esfera jurídica de los gobernados frente al Poder Público se da, en dos niveles diferentes: el primero de ellos, el denominado *Primärrechtsschutz* (protección judicial primaria), comprende principalmente el conjunto de pretensiones de nulidad. El segundo, el *Sekundärrechtsschutz* (protección judicial secundaria), comprende el derecho a ser indemnizado por daños sufridos a causa de la actuación estatal o, dicho en otras palabras, la responsabilidad patrimonial del Estado.³ Así que nos enfocaremos en este último, las pretensiones que persiguen la indemnización en sus inicios, solo conocía la responsabilidad del Estado de carácter indirecta, esta situación se deriva de su artículo 839 del código civil Alemán *BürgerlichesGesetzbuch (BGB)*:

“Si un funcionario inflige dolosa o culposamente el deber profesional que le incumbe frente a tercero, ha de indemnizar a dicho tercero por el daño causado. Si al funcionario solo le es imputable culpa solo cabe dirigirse contra el si el lesionado no puede obtener indemnización de otra forma.”

Conocido como *Amtshaftungsanspruch* que tiene por objeto la indemnización de daños patrimoniales causados de manera culposa por el funcionario público.

Preceptos que fueron superados por la Constitución de Weimar (*Weimarer Reichsverfassung -WRV-*) de 1919, que fue la primera Ley fundamental, en establecer la responsabilidad patrimonial del Estado en la cual se previó, en su artículo 131:

Artículo 131.-“Si en el ejercicio de la potestad publica que le está confiada, el funcionario inflige los deberes que el cargo le impone frente a tercero, la responsabilidad alcanza en principio al Estado o a la corporación a cuyos servicios se hallare el funcionario.

En donde se demuestra un tipo de responsabilidad directa del Estado o de la corporación a cuyo servicio se hallase el funcionario, disposición repetida en el artículo 34 de la Constitución de Bonn de 1949:⁴

“cuando alguien, en ejercicio de una función pública que le fueron confiada, viole los deberes que la función le imponga con respecto a un tercero, la responsabilidad recae, en principio, sobre el Estado o el organismo a cuyo servicio se encuentre”.

³ PARES Salas Alfredo Una muy breve aproximación al sistema alemán de pretensiones por responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado

⁴ ídem

El cambio de la responsabilidad de la administración pública de indirecta, consecuencia de los actos ilícitos de funcionarios y empleados susceptibles de generar la responsabilidad de éstos, instituida en el artículo 839 del Código Civil alemán por la directa plasmada en la Ley fundamental de Bonn, fue para Forsthoff como un “*traspaso al Estado de las obligaciones dimanadas de la responsabilidad de los funcionarios tiene la finalidad de poner al acreedor frente a un deudor cuya solvencia es indiscutida en cualquier circunstancia*”.⁵

De la Constitución de Bonn surgió, como disposición reglamentaria la Ley de Agentes Públicos de la República Federal Alemana, de 18 de septiembre de 1957, que contiene un sistema de responsabilidad directa del Estado y el derecho de repetir contra sus servidores públicos, denominado en ese sistema “*Gefährdungshaftung*” o responsabilidad por creación de situaciones de riesgo o peligrosas, es una institución que su fundamento legal, en la actualidad no se encuentra regulado de manera general, sino que está previsto en una normativa dispersa, compuesta de una multiplicidad de Leyes especiales, tales como la Ley de tránsito terrestre (*Straßenverkehrsgesetz*), la Ley de tránsito aéreo (*Luftverkehrsgesetz*), la Ley sobre el uso pacífico de la energía nuclear y para la protección frente a sus peligros o, simplemente, Ley atómica (*Atomgesetz*), la Ley sobre técnicas genéticas (*Gentechnikgesetz*) y la Ley de protección Federal de datos (*Bundesdatenschutzgesetz*), entre muchas otras.

Del régimen alemán, se observaba que tiene un régimen de responsabilidad estructurado de la siguiente manera:

(1) “El *Amtshaftungsanspruch* (*Responsabilidad oficial*) o la pretensión por conductas culposas contrarias a Derecho;

(2) El *Aufopferungsanspruch* (*reclamación de Sacrificio*) o la pretensión por sacrificio particular por daños a bienes jurídicos de contenido no patrimonial;

(3) El *enteignenderEingriff* (*pueblo saqueado*) o pretensión por sacrificio particular por daños a bienes de contenido patrimonial;

(4) El *enteignungsgleicherEingriff* (*confiscatorio*) o pretensión por lesiones no culposas a la propiedad contrarias a Derecho;

(5) La *Enteignung* (expropiación); La Expropiación es una institución de Derecho Público que consiste en la transferencia coactiva de la propiedad privada desde su titular al Estado, mediante indemnización: concretamente, a un ente de la Administración Pública dotado de patrimonio propio

⁵ ORSTHOFF, Ernst, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958 P.P. 418

(6) Las *ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen* (disposiciones con carácter compensatorio sobre el contenido y límites) del derecho de propiedad;

(7) La *Gefährdungshaftung* (La *responsabilidad objetiva*) o la responsabilidad por creación de situaciones de riesgo o peligrosas”.⁶

No abordaremos en esta oportunidad, por lo sucinto del planteamiento, cada una de estas instituciones, después de todo, ya lo advertimos, se trata sólo de una muy breve aproximación al tema y solo dejaremos en claro, que en el sistema alemán se encuentra una responsabilidad directa del Estado y que la constitución de Weimar, como la Ley fundamental de Bonn, influyeron en la legislación de España y este a su vez en la mexicana.

1.1.2. Francia

La nación francesa es pionera, en cuanto a instituciones de derecho administrativo se refiere, basta la alusión de que dicha nación, es considerada la creadora del derecho administrativo y en lo concerniente a la responsabilidad patrimonial del Estado, a pesar que en buena parte del siglo XIX todavía se consideraba bajo la figura de la irresponsabilidad del Estado, con algunas excepciones específicas de la Ley (tales como los ocasionados con motivos de la guerra) no fue sino hasta 1873 en consecuencia del *Arrêt Blanco* (*decisión Blanco*) que el Consejo de Estado Francés reconocía la Responsabilidad Patrimonial de Francia, al empezar a admitir que la administración tenía que responder directamente frente a los ciudadanos dañados.

La importancia del asunto Blanco es fundamental, por lo que a continuación expondremos este asunto. Se trata de una niña con el apellido Blanco, que fue atropellada y herida por un vagón de una empresa de tabacos, regida por el Estado. El padre de la menor acudió a los tribunales judiciales mediante el ejercicio de una acción de daños e intereses en contra del Estado, como civilmente responsable, de las faltas cometidas por los obreros de la manufactura, el asunto se envió al Tribunal de Conflictos, para que éste resolviera cuál de las dos autoridades jurisdiccionales debía conocer del conflicto de acciones, por daños e intereses contra el Estado, sea la autoridad jurisdiccional administrativa, o sea la autoridad jurisdiccional judicial.

⁶ PARES Salas Alfredo Una muy breve aproximación al sistema alemán de pretensiones por responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado.

En la sentencia citada se expone lo siguiente:

“Considerando que la acción intentada por el señor Blanco, contra el prefecto del departamento de Gironde, representante del Estado, tiene por objeto hacer declarar civilmente responsable, por la aplicación de los artículos 1382, 1383 y 1384 del código civil, por los daños causados por las heridas provocadas a su hija por los hechos causados por los obreros empleados por la administración de tabacos.

Considerando que la responsabilidad de la que incumbe al Estado por los daños causados a los particulares por el hecho de personas que se emplean en el servicio público no puede regirse por los principios determinados en el código civil, para las relaciones de particular a particular.

Que esta responsabilidad no es ni general, ni absoluta; que esta responsabilidad tiene sus reglas especiales, que varían según las necesidades del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados; Que por lo tanto, en los términos de las Leyes citadas, la autoridad administrativa es la única competente para conocer... (Sentencia del Tribunal de Conflictos, confirmada).⁷

Dictada por el Tribunal de Conflictos el 8 de febrero de 1873, dicha sentencia aporta los siguientes aspectos: determina la competencia de la jurisdicción administrativa y establece el principio de reparación del daño; según se aprecia en el extracto de la sentencia:

“Son radicalmente incompetentes para conocer de todas las demandas realizadas contra la administración pública en razón de los servicios públicos cualquiera que sea su objeto, mismo si las demandas no harían anular, reformar o interpretar por la autoridad judicial los actos de administración, sino simplemente hacer pronunciar contra ella, condenas pecuniarias en reparación de los daños causados por sus operaciones.⁸...

al romper expresamente con la competencia judicial y la aplicación del derecho civil, mismo si se trata de una manufactura de tabacos que tiene un gran parecido con la industria privada... y de la imprudencia imputable a simples obreros que se encuentran fuera de la jerarquía de la administración pública...⁹”

En la sentencia Blanco, el juzgador va más lejos que la simple responsabilidad del Estado; sus consideraciones valen para todo el derecho administrativo, no solo al romper los principios del Código Civil, sino afirmar el carácter especial de las reglas aplicables a los servicios públicos. Mediante la confirmación de la autonomía del derecho administrativo, al derogar al derecho civil y crear un

⁷Tribunal de Conflictos, 8 de febrero de 1873, Blanco, Dalloz 1873.3.20, Conclusiones David, Sirey 1873.3.153, conclusiones David. En pp. 1 y siguientes de Long, M. et al., Les grandsarrêts de la jurisprudence administrative, 12a. ed., París, Dalloz, 1999, pp. 1 y ss.

⁸Long, M. et al., Les grandsarrêts de la jurisprudence administrative, 12a. ed., París, Dalloz, 1999, pp. 2 y ss.

⁹Recueil 1er. Suplplt 61, conclusions David y RecueilDalloz, 1873.3.20 concl. David; Sirey, 1873.3.153, Concl. David

sistema propio con una lógica propia y sus propias soluciones, por lo que se afirma que no se le pueden aplicar al Estado las reglas válidas para las relaciones de particular a particular, además ahora se pueden aplicar las reglas de la competencia de la jurisdicción administrativa.

Otra institución del régimen francés, que exporto para el mundo, es la noción de la culpa objetiva, producto del asunto, que se detalla en seguida *“el Sr. Pelletier, había acudido a un tribunal, para declarar ilegal la confiscación del periódico, que tenía la intención de publicar, solicitándole la devolución de los ejemplares incautados y el pago de daños y perjuicios a los responsables: comandante del asedio, el prefecto del departamento y el comisionado de policía. El Tribunal de Conflictos sostuvo que la pretensión del demandante, se basó únicamente en el acto de la policía administrativa de altura, que consisten en la prohibición y la incautación del diario, emitida por el comandante del asedio, en calidad de representante, del poder público, en el ejercicio de sus facultades, bajo la Ley del 09 de agosto 1849, en el lugar, pero el tribunal señaló que en este acto, no hay personal que puedan obligar a su especial responsabilidad, fue atribuida a los acusados, pero en realidad, la acusación sería "dirigida contra el acto mismo (la Administración) por los funcionarios que ordenaron o quien colaboraron.(traducido del francés)”*¹⁰.

En relación a la culpa se clasifica de dos formas: los supuestos de “falta personal” del funcionario público, caracterizada por la ausencia de todo trato, con el servicio y se reduce a que esta, se haya producido con intención y cuya gravedad tenga el carácter de especial o grave, sin una valoración en la misma etapa de la administración. “Fuera de estos casos la responsabilidad se atribuye en forma directa a la administración.”¹¹ A través de los supuestos de “falta de servicio” derivada de un hecho, en donde el agente está tan relacionado con el servicio, que su evaluación implica necesariamente, juicio sobre el funcionamiento de la administración, “por lo que es difícil identificar el autor y por esta razón tienen un carácter impersonal o anónimo,¹²;De acuerdo con las fórmulas Laferrière hay mala administración "si el agravio es impersonal, revela un director más o menos sujeto a error" no es mala si se revela "el hombre con debilidades, pasiones, descuidado.¹³ Integrándose así las dos concepciones fundamentales de la materia.

¹⁰<http://www.conseil-etat.fr/fr/presentation-des-grands-arrets/tribunal-des-conflits-30-juillet-1873-.html>
Tribunal Contencioso - 30 de julio 1873 - Pelletier - suppl 1 - Rec. Lebon p.117

¹¹CASTRO Estrada Álvaro *Responsabilidad Patrimonial del Estado* México Porrúa 2006,

¹² GARCÍA De Enterría, Eduardo y Tomas- Ramón Fernández, *Cursos de derecho Administrativo II, óp. Cit.*

¹³<http://www.conseil-etat.fr/fr/presentation-des-grands-arrets/tribunal-des-conflits-30-juillet-1873-.html>
“(TC Concl. el 5 de mayo de 1877, Laumonier-Carriol , Rec. No. 95 p. 437).

En el largo camino que recorrió la tradición francesa, la *eliminación* de la limitante que existía para que el Estado, pudiera responsabilizarse, en ausencia de texto expreso, de los daños causados por los servicios de policía, fue sin duda un gran avance, propiciado por el *Arrêt Tommaso Greco*, (*decisión greco*) del 10 de febrero de 1905, en donde el *“Sr. Grecco fue herido dentro de su casa por un disparo a consecuencia de la búsqueda y captura de un toro que se había escapado. Exigió una indemnización del Estado, con el argumento de que el disparo había sido hecho por un policía y que la policía había cometido un error, al no evitar este tipo de incidentes”* (traducido del francés)¹⁴.

Posteriormente a través de la teoría de la *acumulación de faltas* procedente en una sentencia *Anguet* (3 de febrero de 1911, p. 146), el Consejo de Estado había aceptado que *“falta personal”* podría en algunos casos, ser combinada con la falta de servicio, era probable, que participen la responsabilidad de la administración, que sirvió de base para consolidarla, con la sentencia *Lemonnier* de 1918.

“En este asunto la señora Lemonnier, mientras daba un paseo, fue herida por una bala de un tiroteo, por el marido, entonces alcalde assignèrent Lemonnier, la corte judicial, lo declaró personalmente responsable y se le ordenó pagar una indemnización por daños y perjuicios, interpuso un recurso ante el Consejo de Estado el cual sostuvo, que el accidente fue el resultado de la falta de un funcionario público, la realización de un servicio público, que tendría el carácter de una falta personal y podría por lo tanto, dar lugar a condena al agente por daños y perjuicios, por parte de los tribunales, pero esto no priva a la víctima del derecho para demandar directamente, contra el ente público, encargado de la gestión del servicio, la reparación del daño. Sólo quedaba en manos del juzgador administrativo, para examinar si hubo un fallo de tal naturaleza, en este caso, se encontró que los que permiten el establecimiento de disparar, sin asegurarse las condiciones de las instalaciones y la ubicación elegida, que ofrezca suficientes garantías a la seguridad de las carreteras, cometen una mala conducta y si hubo un fallo de esta naturaleza así que también será responsable, el municipio. Al mismo tiempo, para asegurar que su decisión tiene el efecto de dar a la víctima una indemnización superior, al valor total de los daños, el Consejo de Estado subroga a la ciudad (por conducto de su municipio), hasta la cantidad a la que fue condenado, el alcalde, debido al mismo accidente. (Traducido del francés).¹⁵

¹⁴<http://www.conseil-etat.fr/fr/presentation-des-grands-arrets/10-fevrier-1905-tomaso-grecco-k76.html>

¹⁵<http://www.conseil-etat.fr/fr/presentation-des-grands-arrets/26-juillet-1918-epoux-lemonnier.html>

Más adelante, mediante la *sentencia Laurelle*, de 1951 se admitió que la administración tenía un recurso específico para reclamar a sus agentes, muy similar al “derecho de repetir”, en el caso, “*el Sr. Laruelle había causado un accidente con un coche militar, que él era el conductor. La víctima había obtenido del juez una condena administrativa, para reparar el daño sufrido por el hecho ilícito, cometido por las autoridades militares, que no toman medidas suficientes para controlar la salida de los coches. El Ministro de Veteranos y Víctimas de Guerra, posteriormente emitió una orden que constituye, un adeudo, para el agente, equivalente a la indemnización pagada por el Estado, en virtud de la cual M. Laruelle pidió la cancelación de la orden, al Consejo de Estado, el cual dictaminó en esta ocasión, que los funcionarios públicos, son financieramente responsables, cuando el daño que han causado, es debido a faltas personales. En este caso, el uso del vehículo militar, para fines personales, M. Laruelle no podía confiar en la falta de servicio público, para mitigar su responsabilidad y era correcta la decisión del Ministro. (Traducido del francés)*”.¹⁶

Se puede apreciar que como parte de su tradición jurídica, en este Estado, muchas instituciones del derecho administrativas, se dan mediante la jurisprudencia francesa y fue logrando que poco a poco, todas las actividades del gobierno, fueran sometidos gradualmente, al principio de la responsabilidad, en la actualidad, tiene un sistema que ha superado con creces el criterio de la subjetividad, en la responsabilidad Estatal, responsabilizándose desde tres enfoques: la “falta personal” del funcionario público, caracterizada por la ausencia de todo trato con el servicio; la “falta de servicio” de características impersonales o anónimas; “por riesgo o cargas desiguales”, las cuales son sin duda, el resultado de su propia experiencia como nación.

1.1.3. España

El régimen español comenzó de forma aislada a regular casos especiales, en donde el Estado respondería: como lo eran, la Ley de lo Contencioso de 1888, o la de Instrucciones de sanidad de 1904 por poner algunos ejemplos, sin llegar a consolidar su aplicación a toda la actividad del Estado. Hasta que en 1911, la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública en su artículo 24 dispuso.

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

¹⁶<http://www.conseil-etat.fr/fr/presentation-des-grands-arrets/28-juillet-1951-laruelle-et-delville.html>

De lo anterior se infiere que la reclamación en contra del Estado, se da a título de daños y perjuicios o a título de equidad, unas formas de responsabilizar al Estado; Legislación que tuvo nula o poca aplicación práctica.¹⁷

Por lo que se necesitó un nuevo avance, esta vez gracias a la ayuda de la Ley de Expropiación Forzosa, el 6 de diciembre de 1954, por medio de normas de derecho administrativo, que instituía la responsabilidad patrimonial de la Administración, en donde su artículo 121 expreso:

Artículo 121.- *Dara también lugar a la indemnización con arreglo al mismo procedimiento (el de la expropiación) toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquella sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servidores públicos o (de) la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios por tal motivo.*¹⁸

Idea que fue complementada, en 1957, por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración en su artículo 40:

Artículo 40.- Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servidores públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa

Dichas regulaciones fueron las que instituyeron la responsabilidad extracontractual de la administración, con una fórmula de responsabilidad objetiva y directa, que fue recogida casi literalmente, por la Constitución Democrática del 27 de diciembre de 1978, en donde la noción de responsabilidad objetiva, fue relacionada con la teoría de la lesión antijurídica, establecido en su artículo 106.2:

Artículo 106.2.- *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.*

Desde ese momento España contaba con un sistema integral de responsabilidad patrimonial Estatal, en la inteligencia de que es competencia exclusiva de la federación legislar sobre esta materia (Artículo 149.1.18);¹⁹ por lo que se aplicará a todas las administraciones públicas de aquel país.

En la actualidad la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común o mejor conocida como la Ley 30/1992 sin cambiar el sentido que se venía manejando en el régimen español, establece el derecho de los individuos a ser indemnizados, por las administraciones públicas, correspondientes de toda lesión, que sufran en cualquiera de sus bienes

¹⁷GARCÍA De Enterría, Eduardo y Tomas- Ramón Fernández, *Cursos de derecho Administrativo II, óp. Cit.*

¹⁸ Ley de Expropiación Forzosa de Estado de España del 6 de diciembre de 1954

¹⁹ Constitución Democrática de España del 27 de diciembre de 1978

y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (artículos 139 a 146 de la citada Ley).

Además tiene un gran avance en lo que corresponde a las partidas presupuestarias, porque si no hubiera fondos suficientes para el pago de la indemnización correspondiente, hay que iniciar inmediatamente el procedimiento para ampliar la partida presupuestaria y en casos excepcionales, iniciar un procedimiento de crédito suplementario o complementario, para que la víctima del daño sea indemnizada y la administración no pueda escudarse, bajo el pretexto de inexistencia de fondos públicos para estos fines.²⁰

Al respecto Pantaleón Prieto marca que: “España no puede permitirse gozar del sistema de responsabilidad más “avanzado”, o sea el más caro del mundo”.²¹ Quisiera indicar que estoy en desacuerdo con el autor y con cualquiera que concuerde, en que limitar la responsabilidad del Estado, es la mejor alternativa para evitar gastos a la hacienda pública y si bien es cierto, que esta institución representa un gasto a la administración pública, también lo es que representa un derecho al gobernado, de esta manera de no querer respetar esta garantía, se estaría regresando a la idea de la irresponsabilidad del Estado, lo que representaría una regresión de años y años para el derecho.

A mi entender debería mejor preocuparse la administración, en vez de limitar este derecho, en analizar el funcionamiento de sus servidores públicos para poder evitar los daños y así también evitaría los gastos al erario público.

Antes de concluir con el análisis de la responsabilidad patrimonial del Estado, en el extranjero, quisiera comentar que el principio de responsabilidad directa, de las administraciones públicas del Estado, en su conjunto se aplica para dirimir conflictos entre Estados o entre ciudadanos y Estados de la propia comunidad europea, desde el año 1991, después de la sentencia *Franckovich*, el tribunal de Luxemburgo ha establecido el principio de que todo Estado miembro de la Unión Europea, tiene que responder directamente de los daños que cause a cualquier ciudadano de la Unión Europea.²²

Pretendiendo con esta panorámica general superar las barreras idiomáticas y acercar un poco, las culturas jurídicas y sociales extranjeras, para conocer mejor la nuestra.

²⁰CASINO Rubio Miguel, *Primer simposio Internacional de Derecho Administrativo y Municipal*, Estudios Jurídicos y políticos N.4 Julio Diciembre, UNACH San Cristóbal de las Casas, Chiapas 2006

²¹ ídem

²² ídem

1.2. Elementos de la Responsabilidad patrimonial del Estado

Como cualquier institución del derecho, está estructurada por una serie de elementos indispensables, para poder constituir la responsabilidad patrimonial del Estado, analizando de manera aislada, uno por uno sus elementos, se podría anticipar que sucedería en la ausencia de uno o varios de ellos, si conllevaría la inexistencia de esta responsabilidad o tendría consecuencias en la reducción de la indemnización.

1.2.1. Actividad Administrativa Irregular

Este elemento torácico que constituye a la responsabilidad patrimonial del Estado, es también sin duda, el más controvertido dado la falta de rigor técnico manejado por el legislador, o el propio desconocimiento de la figura. Que no tiene una adecuada correlación del mismo con relación a la responsabilidad objetiva.

Lo deseable hubiera sido que nuestros legisladores, no incurrieran en este tipo de ambigüedades, para no generalizar esta clase de confusiones, que han provocado incontables discusiones, incluso hasta la creación de dos posturas totalmente opuestas, por un lado se ponen en duda el carácter objetivo, en la responsabilidad y se asimila con una culpa objetiva o falta del servicio y por otro se pone en duda el carácter irregular, de la actividad y se reconoce como un sistema de responsabilidad “amplio”, en donde lo trascendente es el daño.

En el primer supuesto parte de las estipulaciones de que se podría adoptar sin problema, la concepción de culpa objetiva y estaría relacionado con la *irregularidad en la actividad*, a través del funcionamiento defectuoso, anómalo tardío, ilícito o por debajo de los estándares mínimos exigibles, de la actividad administrativa, de los órganos públicos y como consecuencia se ha producido un resultado dañoso en perjuicio de alguien; en consecuencia, deberán ser atribuidos de forma directa al Estado, sin tener que identificar al agente que los provocó.

La determinación de la existencia de una falta de servicio deberá realizarse atendiendo a los estándares de funcionamiento de la Administración pública y a las circunstancias peculiares de cada caso que se presente. Por lo tanto, la construcción de la noción de actividad administrativa irregular, será una tarea que deberá realizar preferentemente el legislador, pero que también se irá perfilando mediante la resolución de los casos que se presenten ante el juzgador.

Ahondando un poco más la noción de culpa objetiva, ya ha sido apreciada y regulada por diversos instrumentos normativos mexicanos, incluso uno de ellos con antelación a la reforma constitucional que adelante comentare y si hubiera sido la intención del legislador, se habría plasmado sin problemas.

En este orden de ideas, la actividad regular, sería el funcionamiento correcto, dentro de los estándares exigibles de la actividad administrativa, de los órganos públicos, determinados por una norma en cuestión o viceversa, es decir que una norma determinará cuáles son los casos de funcionamiento inapropiado y cumpliendo con estas normas, aun cuando ocasione daños, no puede dar lugar a responsabilidad, porque independientemente de que “no se tenga el deber jurídico de soportarlos”, no se reconocería supuesto de imputación de daños.

Por último quisiera agregar que los alcances que suponen la adopción de esta postura, para la sujeción Administración-administrado que pretende desarrollarse en el Estado Mexicano, es bajo el argumento de “evitar abusos” o por temor a que se salga de lo presupuestado; en la actualidad a más de 10 años de la aplicación de la responsabilidad patrimonial en México, no se han demostrado.

El segundo supuesto es a partir del estudio de “la teoría del daño antijurídico”, instruida en nuestro sistema jurídico, con base en el artículo primero de la Ley en cuestión, con la definición de lo que se entiende por actividad administrativa irregular, al tratar de hilarla con la responsabilidad objetiva. Que a continuación expresa:

“Artículo 1.-...

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

A su vez en el dictamen de la Cámara de Senadores se comentó que: “No pasa inadvertido a esta Comisión el hecho de que en el dictamen elaborado por la Cámara de Diputados se haya precisado que ‘El alcance de la responsabilidad del Estado se circunscribe a la lesividad de su actividad administrativa irregular’. Dicha precisión es relevante, pues de esta manera se logra conjugar en forma por demás atinada la noción de ‘daños’ y el concepto de ‘responsabilidad objetiva y directa’. **Lo anterior supone que siempre que la actividad del Estado cause daño a los particulares, se estará en presencia de una actividad administrativa irregular; porque lo irregular en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño en sí mismo. En este sentido, no puede calificarse como regular una actividad administrativa que como tal, cause daños a los particulares o gobernados**”.²³

Del dictamen y el artículo se puede apreciar la teoría del daño antijurídico, bajo la fórmula de que: **Siempre que la actividad del Estado cause daño a los particulares, que no se tenga la obligación jurídica de soportar, se estará en presencia de una actividad administrativa irregular, porque lo irregular en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño en sí mismo.**

En consecuencia, la actividad administrativa regular del Estado, es aquella que no cause daño a los particulares, o cuando irrogarse daños y perjuicios en el patrimonio de estos, sea **mediando título legítimo para ello**; como por ejemplo en: el pago de los impuestos fiscales y la imposición de sanciones pecuniarias

²³Gaceta parlamentaria de la cámara de diputados del 3 de mayo del 2000.

fundadas en Ley, por lo tanto, a pesar de la existencia de la afectación patrimonial específica, no podría reclamarse indemnización al mismo.

En lo personal me inclino por la teoría del daño antijurídico, porque representa una protección más amplia de nuestras garantías, ahora derechos humanos y en atención a ello se tiene que brindar la interpretación que más favorezca a los intereses de las personas (y aunque este principio es para la aplicación de dos normas, porque no ocuparlo, para una mejor interpretación de un texto normativo).

Estableciendo una forma básica, para orientar mejor la institución, así como tener una mejor interpretación de la voluntad de la carta magna, la cual estable que el daño (que no se tenga la obligación jurídica de soportar) hace irregular la actividad y no la irregularidad hace indemnizable el daño.

1.2.1.1. Hecho imputable

Los hechos y las relaciones sociales sólo tienen significación para el derecho, si están “insertos en una estructura normativa”,²⁴ cuando producen efectos jurídicos, estas conductas transforman la realidad y son atribuibles a la actividad del hombre; Esta atribución se liga al calificativo de imputable, el cual proviene de la imputabilidad, definida como la capacidad general atribuible a un sujeto para cometer cualquier clase de infracción.²⁵

El hecho imputable es, pues, transformador de una realidad del mundo exterior, es un suceso temporal y espacialmente localizado que provoca, al ocurrir, un cambio en lo existente;²⁶ dicho hecho generador se da, como consecuencia de que la actividad de la administración, en nuestros días está presente en todas y cada una de las manifestaciones de la vida colectiva, es por esto que, en virtud de tales acontecimientos, es preciso identificar cuando la Ley, enlaza un acontecer de esta especie, con determinadas consecuencias normativas, como lo es el artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

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

²⁴REALE, Miguel, Introducción al Derecho, 9a. ed., Madrid, Ediciones Pirámide, 1989, p. 202.

²⁵DE PINA, Rafael / De pina vara, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa 1998.

²⁶.VECCHIO, Giorgio del, Filosofía del derecho, 7a. ed., Barcelona, Bosch, 1960, p. 368.

Estas actividades del Estado, son llevadas a cabo a través de un servidor público, por medio de su acción, entendida tal como un *movimiento corporal guiado por la voluntad del sujeto*, ya que en la Ley se ha optado por excluir a la omisión (por su no mención), en nuestro sistema jurídico mexicano, a nivel Federal, como generadora de la responsabilidad patrimonial del Estado, conceptualizada como una *“Falta en la que se incurre por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente*. Y ha tenido que ser la jurisprudencia, las que ponga los lineamientos de cómo se responderá por la omisión como se observa a continuación:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR OMISIÓN. PARA SU ACTUALIZACIÓN DEBE EXISTIR UN DEBER JURÍDICO DE OBRAR QUE FUE INCUMPLIDO POR LA AUTORIDAD ATENDIENDO AL NEXO CAUSAL ENTRE LA OMISIÓN Y EL DAÑO OCASIONADO.- Para que el Estado incurra en responsabilidad por sus omisiones deben reunirse tres condiciones a saber: 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; asimismo, de conformidad con el artículo 1º, Segundo párrafo, de la Ley Federal de responsabilidad patrimonial del Estado debe existir un nexo causal, entre la omisión del Estado (por incumplimiento de un deber normativo impuesto de obrar) y el daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, para efecto de que resulte procedente el pago de indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado. En el caso, la Comisión Nacional del Agua, estaba obligada a establecer programas y acciones para fomentar y apoyar el desarrollo del control de avenidas y protección contra inundaciones; así como conservar, rehabilitar y mantener directamente la infraestructura hidráulica y servicios hidráulicos urbanos de conformidad con los artículos 13 y 36 del Reglamento Interior de dicho Organismo; en el juicio de nulidad se acreditó que no hubo un programa de mantenimiento que hubiera prevenido la falla estructural del Túnel Emisor Poniente en la parte del Fraccionamiento Valle Dorado, en Tlalnepantla, Estado de México, además de la construcción de otras obras que eran necesarias, así como el control de descargas, incumpliendo con las obligaciones antes señaladas, lo que era materialmente posible de realizarse; en esas circunstancias, de haber cumplido dicho organismo con sus obligaciones de servicio y/o mantenimiento al Túnel Emisor Poniente referido, el mismo no hubiera sufrido una rotura que provocó la inundación y en consecuencia no se hubieran ocasionado daños a terceros; por lo que se acredita el nexo causal entre la omisión y el daño ocasionado, actualizándose la responsabilidad patrimonial del Estado por omisión. Juicio

Contencioso Administrativo Núm. 22470/11-17-01-2.- Resuelto por la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 31 de mayo de 2012.- Sentencia: por mayoría de votos.- Tesis: por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Héctor Francisco Fernández Cruz.- Secretaria: Lic. Carmen Fabiola Palacios Chaparro. VII-TASR-1ME-8 R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año II. No. 15. Octubre 2012. p. 120

A su vez se deja ver que, solo el que hacer administrativo, es creadora de esta responsabilidad, en donde dicha función administrativa, se entiende como “la manifestación de la voluntad general, que mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución, a través de operaciones materiales, siendo la única función que no puede contentarse con la simple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos, mediante operaciones materiales; tiende al cumplimiento de los cometidos del Poder Público”,²⁷ impuestos a la administración, por la Constitución y nuestro sistema jurídico en general.

Estas operaciones materiales resultan ser consecuentemente, la culminación de la actividad realizada, por los órganos del Estado, en cumplimiento de las facultades que le fueron depositadas, que en nuestra doctrina mexicana se llevan a cabo a través de lo que denominamos cometidos.

Para el Maestro Acosta Romero los cometidos son: “*una manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa una decisión de autoridad administrativa competente, en ejecución de la potestad pública esta decisión crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos y obligaciones es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general*”.²⁸

Estos cometidos se codifican con forme a una misión o tarea determinada de la administración, el Dr. Gabino Fraga, clasifica a los cometidos de la siguiente manera:

- a) *“Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.*

En la doctrina también se les conoce como cometidos esenciales y son aquéllos que incumben al Estado por su calidad de tal, dichas tareas estratégicas realizadas exclusivamente por él, mediante actos de imperio, con el objeto de generar una estabilidad e incluso salvaguardar su propia existencia.

²⁷FRAGA Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1993.

²⁸ACOSTA Romero, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo*, México, Porrúa 1975

b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.

Sirven para regular aquellas actividades privadas de interés público, es decir, las que explotan los administrados, actúan en ejercicio de un derecho con ciertos limitantes que imponga el Poder Público, estas actividades satisfacen intereses colectivos (como podría ser la regulación de los precios de la canasta básica, la regulación que se hizo respecto del precio del huevo por parte del Presidente Calderón)...

c) Atribuciones para crear servicios públicos.

Los cometidos del servicio público, ostentados en el inciso “c” son las prestaciones que se ofrecen al usuario, constituyéndose mediante la actualización de un servicio: agua potable, gas, transporte, organización del tránsito entre otros y el uso de operaciones técnicas de su sostenimiento (son las que están vinculadas al funcionamiento de cada servicio). Son la forma típica de explotación, de los bienes de dominio público y/o de prestación de servicios públicos, en la que tienen intervención el sector privado, en el Estado Mexicano actual.

d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencia del país”.²⁹

Es a través de lo que llamaremos cometidos sociales; cuyas tareas concretas, en la función administrativa, asumidas directamente por el Poder Público o indirectamente previa autorización a los ciudadanos, van dirigidas a beneficiarios con la característica de “económicamente débiles”, dichos cometidos se desprendieron de los cometidos públicos, al mismo tiempo que se desprendió el derecho “social” del área pública.

Los Cometidos privados, son las labores, asumidas directa o indirectamente por la Administración, en libre competencia y concurrencia con la iniciativa privada, permitiendo la actuación de la Administración Pública, bajo ésta modalidad mercantil.

Jesús Leguina Villa indica que, con la salvedad de las actividades industriales y mercantiles, realizadas por entes públicos personificados, bajo formas privadas (cometidos privados) “*la cláusula general de responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos alcanza a todo tipo de actividades extracontractuales llevadas a cabo por la Administración*”;³⁰ dado que cualquiera de estas actividades realizadas por el Estado, puede generar un daño al representado, este daño

²⁹FRAGA Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1993, Pág. 15.

³⁰LEGUINA Villa, Jesús, *La responsabilidad civil de la administración pública*, 2ª edición, Madrid Tecnos, 1983; pp. 326.

producidos extracontractualmente, será el objeto medular de la controversia de la Responsabilidad patrimonial del Estado.

1.2.1.1.1. Las Conductas de los servidores públicos

Los realizadores de estas actividades, en gran medida son los servidores públicos; procederemos al análisis de sus conductas, las cuales solo pueden ser realizadas dolosas o culposamente, por lo que se refiere a la culpa está regulada por varios sistemas normativos, incluido, nuestro Código Civil Federal, en donde numerosas veces hace mención de culpa o negligencia y aun así no se ha tomado el tiempo, de una definición plausible, por lo que nos remitiremos al Código Penal Federal que la define en su artículo 9 como:

Artículo 9o.-....Y

“Obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales.”

Es muy claro, solo con la salvedad de aclarar la sustitución del “resultado típico” por la de un daño, cuando hablemos de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Para Kant la culpa ha sido definida por como *“una transgresión no intencionada que, sin embargo, puede imputarse”*.³¹

La culpa también tiene otras combinaciones, desde el punto de vista mercantil, la culpa se refleja en la diferencia de entre lo que te cuesta invertir, para la prevención de un siniestro, en contra de la probabilidad que suceda; por ejemplo cuanto te cuesta tener un trabajador que realice funciones de supervisión, para prevenir que unos barcos se desamarren, en contra de la probabilidad de que se desamarren (porcentaje) y el daño que pueda causar (chocar, perderse en el mar etc...), si la probabilidad es muy alta, se debe de tener un trabajador o un seguro, a menos que, el gasto que represente el trabajador sea mayor al gasto que represente el daño que pueda causar, en cambio si la probabilidad es muy baja pero el daño que puede causar es muy grande, se debe de tener un trabajador o un seguro, ya que el gasto que representa el trabajador es menor; en resumen la culpa no está enfocada a su actuación, sino más bien, a las consecuencias económicas.

Pero si orientamos la culpa del servidor público, a los casos de responsabilidad patrimonial del Estado, hay que mencionar que ha perdido relevancia en la tramitación de estos y pasa a segundo término, la intención del servidor público,

³¹KANT Immanuel, *La metafísica de la Costumbres*, Madrid, Tecnos, 2005 p30

aunque sea dolosa, al ya no considerar necesaria la mención del servidor público (y mucho menos su actuar doloso o culposo), responsable de la actividad administrativa irregular, pues responde directamente el Estado.

Para lo que sirve identificar la conducta del servidor público responsable, en el régimen de responsabilidad patrimonial de Estado, es para elevar la cuantificación del daño moral, y para el derecho de repetir que tiene el Estado en contra de sus funcionarios.

1.2.2. Daño: concepto y tipos de daño

La necesidad de determinar exactamente en qué consiste el daño, tiene por objeto conocer con precisión, todos los tipos de perjuicios que deben indemnizarse, como respuesta al principio de la reparación íntegra del daño, ya que frente a un daño imputable, en sede extracontractual, como lo es la responsabilidad patrimonial del Estado, se responderán de los daños patrimoniales, personales y morales, solo si estos cumplen con ciertos requisitos, al respecto, Rafael Badell Madrid, puntualiza que *“Es necesario que el daño sea antijurídico, esto es, que se trate de un daño que el administrado no tiene el deber jurídico de soportar, dado que excede del común de las cargas que la gestión administrativa comporta para la colectividad...”*³²

Para que el daño sea antijurídico, Rafael Badell Madrid³³ nos da una serie de características que tiene que cumplir:

- ⌘ Debe ser cierto, lo que implica que deba de existir la evidencia de haberse producido y no que pueda ser eventual, posible o hipotético.
- ⌘ Debe estar individualizado, con delimitación a una persona, o una colectividad, de lo contrario se estaría en presencia de las denominadas “cargas públicas” que tenemos todos que soportar.
- ⌘ Debe ser evaluable en dinero.
- ⌘ Debe ser consecuencia directa e inmediata, de la actividad administrativa del Estado, con la aclaración de que si se presenta la concurrencia, el Estado respondería de manera proporcional a su intervención.
- ⌘ Debe ser un daño previsible de acuerdo a los avances tecnológicos.
- ⌘ Debe ser sin título legítimo para hacerlo, es decir, que no tenga la obligación jurídica de soportarlo.

³²BADELL Madrid, Rafael *La responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela*, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Civil, Salta, Argentina, 2001, p. 20.

³³idem

No es de extrañarse que, muchas de las características se desprendan de nuestra actual legislación, que al estructurarse las considero; ya que el daño es un requisito *sine qua non* de la responsabilidad Patrimonial de Estado y la falta de este, por no encontrarse una de sus características, provocaría que el daño causado, no fuera materia de la responsabilidad patrimonial del Estado, en resumen, se debe ser muy meticuloso al respecto para limitar los supuestos del daño, que es lo que importa, para dar fundamento a la responsabilidad del Estado.

1.2.2.1. El daño material

Partiendo de su fundamento, en el texto constitucional, en donde, se emplea el término de daños en su acepción más amplia, es decir, toda afectación por daño emergente, popularmente denominado simplemente daño y/o el perjuicio también conocido como lucro cesante.

Hay dos Leyes supletorias para el esclarecimiento de este tipo de daño, la primera se da a falta de una definición, en el instrumento normativo a nivel Federal, por lo que es necesario remitirnos a la Ley de responsabilidad patrimonial, del Estado de Aguascalientes que lo define como:

Artículo 2º.- Para la debida interpretación y aplicación de este ordenamiento se entenderá por:

...

c) Daño Emergente: El que requiere el reclamante para su sostenimiento personal mientras dure incapacitado.

d) **Daño Material:** El que comprende la restitución de la cosa o cosas o, de no ser esto posible, la indemnización.

La segunda proviene del Código Civil Federal, conforme a esta legislación, se encuentran en su artículo 2108 la definición del daño en sentido estricto:

Artículo 2108.- *Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.*

Por lo que el daño material en la modalidad de daño emergente, proviene del latín *damnum emergens* se considera la "Pérdida experimentada en su patrimonio por la persona que sufre el daño".³⁴

Por Ejemplo: El dueño y conductor de un taxi cruza por una avenida, en perfecto cumplimiento de la normatividad del reglamento de tránsito, en donde un semáforo se cae en el taxi, destruyendo parte del motor. El dueño del taxi *ha sufrido un daño emergente* que se extiende a la destrucción que ha sufrido su vehículo.

³⁴DE PINA, Rafael / De pina vara, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa 1998

El daño material a su vez también incluye el lucro cesante, también conocido como perjuicio, que proviene del latín “*lucrum cessans*, considerado como ganancia o beneficio que ha dejado de percibir una persona, como consecuencia del incumplimiento, por otra de una obligación.”³⁵ Y se nos brinda la definición de perjuicio o lucro cesante en el artículo 2109 del Código Civil Federal que comento a continuación:

Artículo 2109.- *Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.*

Se observa que el elemento marco de esta institución, es la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido, entendido esta, como la utilidad que en virtud del daño se ha dejado de percibir, que la Ley responsabilizara al causante del daño, pues de no haberse generado dicho daño seguiría percibiéndola.

Por Ejemplo: En el mismo ejemplo anterior desde otra perspectiva se puede ver que el taxista, cuya única fuente de ingresos era su taxi, no podrá trabajar durante el tiempo necesario para reparar su vehículo, así sufre un lucro *cesante*, al dejar de trabajar, por no tener el taxi.

Tanto el término de daño emergente como lucro cesante, es acuñado para expresar todo tipo de daño tanto patrimonial, como moral, ya que es todo menoscabo o detrimento que se produce en los bienes, tanto tangibles como intangibles, que componen el patrimonio presente, de un ente jurídico.

1.2.2.1.1. Daño personal

Es evidente que este tipo de daño, se delimita a las personas físicas, ya que son las únicas que son susceptibles a daños en su integridad física, que incluso pueden causar la muerte, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no se mete en problemas y te remiten a la tabla que esta publicada en la Ley laboral, en donde especifican el tipo de daño sufrido y la indemnización que te corresponde.

A falta de una definición en el instrumento normativo a nivel Federal, es necesario remitirnos a la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Aguascalientes que lo define como:

Artículo 2º.- Para la debida interpretación y aplicación de este ordenamiento se entenderá por:

...

d) Daño Personal: El relativo a las incapacidades temporal y permanente.

³⁵dem

Considero que en nuestro sistema jurídico actual, está mal valorado, pues se puede analizar que tienen en mejor reglamentación los bienes materiales, que la vida humana o la integridad física y esto parte de la propia legislación laboral, que repercute en este tipo de responsabilidad, por remitirte a su observancia en este tipo de responsabilidad.

1.2.2.1.2. Cálculo de la indemnización dependiendo del tipo de daño material.

Para determinar la indemnización, por responsabilidad patrimonial del Estado, es necesario saber que, tanto el daño como el perjuicio, implican lesión al patrimonio, pues según la noción de daño, en la doctrina junto con la jurisprudencia, corresponde al detrimento, pérdida o menoscabo que puedan afectar a una persona en sí mismo, incluyendo a los que puedan comprometer su patrimonio.

Por lo que hace al termino de indemnización, Ernesto Gutiérrez y González opina: "Indemnizar es dejar sin daño; el vocablo se forma de 'in' sin, 'damnum' daño; por ello indemnizar es volver las cosas al Estado que tenían antes del daño."³⁶

Para calcular la indemnización es preciso conocer los montos de los daños patrimoniales sufridos, para esto el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece los criterios conforme a los cuales deben calcularse los montos de las indemnizaciones, que el Estado debe pagar, como sigue:

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

Tratándose de responsabilidad patrimonial del Estado, debe tomarse en cuenta que los efectos lesivos de la actividad administrativa irregular, tiene una parte el carácter de continuo, al estimar que, no han cesado, pues mientras no se cubra el monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales, que de acuerdo con el precepto legal transcrito, se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en apreciación los valores comerciales o de mercado, se continua privándosele de las ganancias lícitas, que debió haber obtenido, por consiguiente es relevante a la hora de la prescripción, porque subsistirá por ende la acción para exigir de parte del causante del daño, una cantidad por concepto de indemnización, que el

³⁶GUTIÉRREZ Y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 8a ed. México, Porrúa, 1997. p. 125.

artículo 10 de la Ley de Expropiación reitera, que el precio que se fijará, será equivalente al valor comercial que se fije como se demuestra a continuación::

“Artículo 10.- El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.

El monto de la indemnización por la expropiación, la ocupación temporal o la limitación de dominio se fijarán por alguna de los siguientes autorizados:

- Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales
- Instituciones de crédito
- Corredores públicos
- Profesionistas con posgrado en valuación

La Secretaría de la Función Pública emitirá las normas, procedimientos, criterios y metodologías de carácter técnico, conforme a los cuales se realizarán los avalúos, considerando la diversidad de bienes y derechos objeto de valuación, sus posibles usos y demás características especiales.

Por tanto, para determinar la indemnización a que tiene derecho se atenderá al valor comercial fijado por los peritos, conjuntamente con los valores comerciales determinados para su mantenimiento y renta.

A su vez la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, nos remite, a la Ley Federal del Trabajo para especificar los daños personales como son:

Incapacidad temporal; es la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilita parcial o totalmente, a una persona para desempeñar su trabajo, por algún tiempo, cuya indemnización, consistirá en el pago íntegro del salario que deje de percibir mientras subsista la imposibilidad de trabajar. Este pago se hará desde el primer día de la incapacidad. En analogía con los Artículos 478 y 491.

Incapacidad permanente parcial: La disminución de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar, cuya la indemnización consistirá en el pago del tanto por ciento que fija la tabla de valuación de incapacidades, calculado sobre el importe que debería pagarse si la incapacidad hubiese sido permanente total. Se tomará el tanto por ciento que corresponda entre el máximo y el mínimo establecidos, tomando en apreciación diversos factores, en cumplimiento con los Artículos 479 y 492.

Incapacidad permanente total: Es la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo, por el resto de su vida, cuya la indemnización consistirá en una cantidad equivalente al importe de mil noventa y cinco días de salario. En correlación con los artículos 480 y 495.

La muerte: Es un proceso terminal que consiste en la extinción del proceso homeostático de un ser vivo y, por ende, concluye con el fin de la vida. Cuya indemnización comprenderá: Dos meses de salario por concepto de gastos funerarios y la cantidad equivalente al importe de cinco mil días de salario, sin deducir la indemnización que percibió el trabajador durante el tiempo en que estuvo sometido al régimen de incapacidad temporal en dependencia con los artículos 500 y 502.

Proceso homeostático proviene de Homeostasis (del griego homo (ὅμος) que significa "similar" 1 y estasis (στάσις) "Estado", "estabilidad" 2) es la característica de un organismo vivo, por la cual mediante la absorción de alimentos y vitaminas (metabolismo) puede regular las funciones que existen dentro de él, para mantener una condición estable y constante. La homeostasis es posible gracias a los múltiples ajustes dinámicos del equilibrio y los mecanismos de autorregulación.³⁷

La cuantificación de todos los subtipos de daños se sujetaran a la reglas de los artículos:

Artículo 484.- *Para determinar las indemnizaciones a que se refiere este Título, se tomará como base el salario diario que perciba el trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba, hasta que se determine el grado de la incapacidad, el de la fecha en que se produzca la muerte o el que percibía al momento de su separación de la empresa.*

Artículo 485.- *La cantidad que se tome como base para el pago de las indemnizaciones no podrá ser inferior al salario mínimo.*

Artículo 486.- *Para determinar las indemnizaciones a que se refiere este título, si el salario que percibe el trabajador excede del doble del salario mínimo del área geográfica de aplicación a que corresponda el lugar de prestación del trabajo, se considerará esa cantidad como salario máximo. Si el trabajo se presta en lugares de diferentes áreas geográficas de aplicación, el salario máximo será el doble del promedio de los salarios mínimos respectivos.*

Para la cuantificación por la incapacidad temporal, es necesario tener un caso específico al generarse un amplio margen dado el carácter transitorio de esta incapacidad.

Para las demás obviamente están sujetas al tipo de oficio o profesión que desempeñe porque recordemos que también hay un salario mínimo profesional.

³⁷<http://www.rae.es/rae.html>

De tomar en cuenta el salario mínimo para el área geográfica A y B, En cuales números se pagará por la incapacidad permanente parcial, la cantidad consistirá en el pago del tanto por ciento que fija la tabla de valuación de incapacidades pero que nunca podrá ser superior a mil noventa y cinco días salarios mínimos (para la Área geográfica A=\$123,367.8 y para Área geográfica B= \$ 116,928.9). Como máximo tres mil ochocientos diez días salarios mínimos (para el Área geográfica A =\$ 246,735.6 y para el Área geográfica B= \$ 233,857.8).

Por la incapacidad permanente total, la cantidad de mil noventa y cinco días salarios mínimos (para el Área geográfica A=\$123,367.8 y para Área geográfica B= \$ 116,928.9). Como máximo tres mil ochocientos diez días salarios mínimos (para Área geográfica A =\$ 246,735.6 y para Área geográfica B= \$ 233,857.8).

Por la muerte, la cantidad de cinco mil sesenta salarios mínimos (para la Área geográfica A = \$ 327,685.6 y para Área geográfica B= \$ 310,582.8). Y como máximo 10 mil sesenta salarios mínimos (para la Área geográfica A = \$651,485.6 y para Área geográfica B= \$ 617,482.8).

1.2.2.2. El daño moral

La definición de daño moral según Rafael de Pina “es aquel que afecta a la vida de una persona, su bienestar, su honor, etcétera”,³⁸ a su vez ha sido plasmada tanto en instrumentos normativos, tomando el ejemplo del Código Civil Federal en su artículo 1916.

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

Como jurisprudenciales en donde reflejan el sentir de dicha figura. Con el claro ejemplo de la tesis:

DAÑO MORAL ES LA ALTERACIÓN PROFUNDA QUE SUFRE UNA PERSONA 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, PRODUCIDA POR HECHO ILÍCITO. El derecho romano, durante sus últimas etapas, admitió la necesidad de resarcir los daños morales, inspirado en un principio de buena fe, y en la actitud que debe observar todo hombre de respeto a la integridad moral de los demás; consagró este derecho el principio de que junto a los bienes materiales de la vida, objeto de protección jurídica, existen otros inherentes al individuo mismo, que deben también ser tutelados y protegidos, aun cuando no sean bienes materiales. En México, la finalidad del legislador, al reformar los artículos 1916 y adicionar el 1916 Bis del Código Civil para el Distrito Federal, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, y posteriormente modificar los párrafos primero y segundo del artículo 1916, consistió en hacer responsable civilmente a todo aquel que, incluso, ejerce

³⁸DE PINA, Rafael / De pina vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa 1998.

su derecho de expresión a través de un medio de información masivo, afecte a sus semejantes, atacando la moral, la paz pública, el derecho de terceros, o bien, provoque algún delito o perturbe el orden público, que son precisamente los límites que claramente previenen los artículos 6o. y 7o. de la Constitución General de la República. Así, de acuerdo al texto positivo, por daño moral debe entenderse la alteración profunda 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, producidas por un hecho ilícito. Por tanto, para que se produzca el daño moral se requiere: a) que exista afectación en la persona, de cualesquiera de los bienes que tutela el artículo 1916 del Código Civil; b) que esa afectación sea consecuencia de un hecho ilícito; y, c) que haya una relación de causa-efecto entre ambos acontecimientos. [J]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5; Pág. 4036

En un acercamiento a una posible definición del daño moral, sería desde la idea de una la alteración del principio buena fe, que debemos tener con los demás, entendido esta, como el respeto a la integridad moral a sus semejantes, reflejado 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.

La norma jurídica trata de fomentar de una forma coercida el “respeto”, como una forma de interacción social, que asegure la paz pública, aunado que el derecho tiene que brindar una protección integral al ser humano, no solo preocuparse por aspectos materiales, sino más bien de todos los componentes psicosociales del ser humano.

1.2.2.2.1. Daño moral por rebote o repercusión: legitimación activa del mismo

Podría conceptualizarse como aquél, que nace a consecuencia del perjuicio provocado a una víctima inicial y que afecta a otras personas.

El daño por repercusión se plantea principalmente, en los casos de lesiones corporales y muerte de la víctima inicial, pues además del evidente daño sufrido de forma directa en su persona y patrimonio, éste se extiende además a su cónyuge, hijos y a otras personas que de él dependen o que con él se relacionan, estas sufren un daño colateral resultado del daño inicial, ya sea una grave lesión de un ser querido cercano o incluso su muerte, esto provoca un sufrimiento, un trastorno psicológico, en fin, la afectación espiritual de estas terceras personas.

Se estaría bajo la fórmula en donde “A” causa un daño a “B”, y como consecuencia de éste, el daño repercute en “C”. En este contexto, “C” puede demandar de “A” la indemnización de los perjuicios que ha sufrido.

En virtud de la desmesurada extensión que podría alcanzar el daño moral, por repercusión, producto del fallecimiento de una persona, resulta imperioso limitar la titularidad de esta acción.

En el caso nacional no se ha ampliado mucho este criterio, pero sin embargo, en otros países si se ha regulado, como por ejemplo en Chile, su Corte Suprema de Justicia de Estado punta:

“deben estimarse titulares de la acción indemnizatoria por el daño moral que causa la muerte de otra persona quienes conforman el círculo de vida más cercano del difunto, incluso si el consorcio de vida no está amparado por un vínculo matrimonial formal, como se ha fallado por esta Corte, con la consecuencia, sin embargo, de que quienes tienen vínculos más cercanos excluyen a los demás, porque la indemnización por daño moral en tal caso no se puede acumular indefinidamente hasta comprender todos aquéllos que sufren dolor o aflicción en razón de esa muerte”. **(Corte Suprema de Justicia de Estado de Chile, 29 de mayo de 2002)**

Razonamiento no vinculatorio para México, pero sí puede ser utilizado para conocer las personas legitimadas para la indemnización correspondiente, a este daño. Veremos en el trascurso de esta institución como se desarrollara en México y cual sería sus alcances, porque no hay instrumento normativo que lo limite, quedando la labor al juzgador, que generalice un criterio para este tipo de daño moral

1.2.2.2. Daño moral de las personas jurídicas- colectivas (morales)

En este sentido la norma jurídica al enfocar este daño a las personas morales, lo delimito a la “consideración que tienen los demás respecto de ellas” al ser un ente ficticio, es decir, creado por voluntad del hombre no posee rasgos como afectos, sentimientos, creencias etc...

Me apoyo en la tesis:

DAÑO MORAL LAS PERSONAS MORALES ESTÁN LEGITIMADAS PARA DEMANDAR SU REPARACIÓN EN CASO QUE SE AFECTE LA CONSIDERACIÓN QUE TIENEN LOS DEMÁS RESPECTO DE ELLAS (ARTÍCULO 1916 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL). Conforme al citado precepto, es jurídicamente posible que las personas colectivas demanden la reparación del daño moral que llegare a ocasionárseles, ya que al definirlo como 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 ella tienen los demás, lo hace consistir en una lesión a los conceptos enumerados y obliga al responsable a repararlo mediante una indemnización pecuniaria. Aunado a lo anterior, y si se tiene en cuenta que jurídicamente es posible que además de las personas físicas, las morales también sean sujetos de derechos y obligaciones, según los artículos 25 a 27 del mencionado código, las cuales adquieren personalidad para realizar ciertos fines distintos a los de cada uno de los miembros que las componen, como lo establece el artículo 2o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles; que obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, y si el derecho les atribuye la calidad de personas morales a esas colectividades que adquieren unidad y cohesión a través de la personalidad, y por medio de esta construcción técnica les permite adquirir individualidad de manera similar al ser humano, y toda vez que el

daño moral está íntimamente relacionado con los derechos de la personalidad, es indudable que por equiparación y analogía los conceptos relativos a la reputación y a la consideración que de sí misma tienen los demás, también se aplican a las personas morales. [J]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXI, Abril de 2005; Pág. 15

Entendamos porque la jurisprudencia considero esto, será por una equiparación de derechos de una persona física, pero sería inverosímil hablar de sentimientos de una persona moral y más bien está delimitado, porque este ente puede estar inmerso en un sin número de relaciones jurídicas, que dependa para su elaboración, la consideración que tengan de dicho ente, los demás, al ser futuros clientes, por ejemplo si se dedica a la prestación de servicios de comida rápida, en donde si afectan la imagen de este ente, estaría perdiendo posibles clientes, que ya no irían a este establecimiento, por lo que estaría repercutiendo en las ganancias que podría tener, incumpliendo con el fin por el que fue creada, el de obtener ganancias.

La idea de daño moral, de las personas jurídico colectivas, se podría asociar para su mejor entendimiento como un perjuicio, este lucro cesante, se pudo haber evitado, si no se hubiera generado el daño moral a la empresa, es decir, en el ejemplo anterior la empresa dejo de obtener ganancias lícitas producto de la venta de su comida rápida, porque alguien afecto su imagen ante los demás, por consiguiente estos demás (clientes) ya no asistirán a este establecimiento a comprar comida rápida.

Esta no es propiamente la noción que se tiene de daño moral, hablando específicamente de las personas físicas, porque a pesar de que si se puede encuadrar un mismo supuesto que en el de las personas morales (pensamos en un abogado que depende de su "fama" para obtener clientes) al ser humano, no solo le importa las percepciones económicas, sino más bien la protección podría estar relacionada, con la propia autoestima del sujeto afectado.

1.2.2.2.3. Cálculo de la indemnización en el caso de daño moral

La forma en cómo se debe de calcular y por consecuente indemnizar el daño, es a través del principio de la reparación íntegra del daño, en la medida de lo posible, pues habrá ocasiones, en las cuales no se pueda y no quede más remedio que sustituirlo por "la estimación". En lo que atañe a la indemnización, se enfoca en la procuración del restablecimiento en la medida posible, del equilibrio destruido por el hecho irregular, para colocar a la víctima a expensas del responsable, en la misma o parecida situación a la que hubiese hallado si aquél no hubiese sucedido, las reglas se dejan entrever en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

ARTÍCULO 14.- Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

I...

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante. La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado

Del precepto legal se llega a la conclusión de que, el monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta:

- Derechos lesionados,
- El grado de responsabilidad,
- La situación económica del responsable,
- La situación económica de la víctima,
- y las demás circunstancias del caso.

Los criterios antes señalados se originaron en el Código Civil Federal, pero para adecuarlos, en la responsabilidad patrimonial del Estado, comencemos con el análisis, en cuanto a los derechos lesionados, en donde a mayor magnitud del daño patrimonial, será mayor magnitud del daño moral, regla que aprecio no muy exacta, ya que no van ligados la afectación económica, con la afectación emocional, con mayor aplicación creo yo en los daños personales, donde su magnitud será directamente proporcional con la del daño moral, estas referencias si pueden ser ocupadas en el rubro de responsabilidad estatal.

A diferencia del segundo criterio el cual carece de sentido, el tener que graduar su conducta para la cuantificación de un tipo de daño (moral) y no para los otros (patrimonial o personal); ya que en la responsabilidad objetiva, se ha eliminado la necesidad de demostrar el grado de responsabilidad, del servidor público causante de la actividad administrativa irregular.

En cuanto a la situación económica del responsable, conocemos que esta el tope inconstitucional al respecto del daño moral, que precisaré más adelante.

La situación económica de la víctima a nivel Federal, atinadamente no se toma en cuenta, a diferencia de algunas Leyes locales, que se legisló al respecto.

Las demás circunstancias del caso, que se llegara a su conocimiento específico con los dictámenes periciales ofrecidos por las partes (la incorrecta limitación de señalar únicamente al dictamen reclamante, es una mala apreciación de la Ley, que atenta contra la naturaleza de la prueba pericial).

Por lo que hace a la prueba pericial si bien es cierto es el elemento fundamental para demostrar el daño moral, también lo que es una apreciación asilada y se necesitara de otros elementos para crear la convicción en el juzgador dato corroborado por la tesis precisada en seguida:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- MODALIDAD INDEMNIZACIÓN POR DAÑO MORAL.- *La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado no establece los elementos que confluyen para determinar la existencia del daño moral, razón por la cual a fin de aplicar los parámetros establecidos por el artículo 14 de la Ley de la materia, es menester acudir supletoriamente a lo dispuesto por el artículo 1916, del Código Civil Federal, por tanto como primera premisa tenemos que existirá daño moral cuando una persona se vea afectada en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada configuración y aspectos físicos, o en la consideración que de sí misma tienen los demás; o bien, cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas. Cuestiones estas que han de demostrarse en juicio para el reconocimiento de la indemnización correspondiente. Por lo que si como en el caso del análisis de los dictámenes médicos psiquiátricos se desprende que si bien las personas afectadas muestran niveles de ansiedad, estrés y depresión, en éstos no se infiere que dicha condición sea irreversible o que sus capacidades para valerse por sí mismas o desempeñar su trabajo haya sido anulado. En consecuencia en el caso concreto no se acredita el daño moral cuya indemnización reclama. Juicio Contencioso Administrativo Núm. 22447/11-17-01-9.- Resuelto por la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 4 de mayo de 2012, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: María Concepción Martínez Godínez.- Secretario.- Lic. Fernando Cornejo Salcido VII-TASR-1ME-6*

Dichos parámetros, se encuentran un poco forzados, al momento de ocuparlos en la responsabilidad patrimonial del Estado, poniendo a la vista la necesidad de una mejor orientación en la legislación administrativa para no acudir a la civil.

1.2.2.3.1. Criterio de la corte al respecto de la limitante de dicho daño

La corte al respecto, ha creado tesis que sustentan la inconstitucionalidad de la fracción segunda, párrafo segundo, del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que a saber indica:

ARTÍCULO 14.- *Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma...*

I...

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado.³⁹

Como se refleja en la tesis:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER UN TOPE MÁXIMO PARA LAS INDEMNIZACIONES POR DAÑO MORAL, VIOLA EL ARTÍCULO 113 SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.- *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Federal prevé un derecho sustantivo a ser indemnizado por los daños generados por la actividad administrativa irregular del Estado (A.R. 903/2008). Las autoridades estatales, incluido el legislador, tienen la obligación genérica de no restringir arbitraria y desproporcionadamente su ámbito o extensión material al regularlo y de desplegar sus potestades públicas con el objetivo de garantizarlo. Por su parte, el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece las reglas conforme a las cuales deben calcularse los montos de las indemnizaciones que el Estado debe pagar cuando genera daños a los particulares, y en su fracción II señala dos reglas respecto al daño moral: 1) la autoridad administrativa o jurisdiccional debe calcular la indemnización conforme a los criterios establecidos en el Código Civil Federal, tomando en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante y 2) dicha indemnización no debe exceder del equivalente a veinte mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal por cada reclamante afectado. De acuerdo con los criterios con que esta Corte evalúa si existe una restricción injustificada a los derechos constitucionales, se concluye que el referido tope es inconstitucional porque, aunque sea una medida que puede relacionarse con la consecución de un objetivo admisible constitucionalmente, no es instrumentalmente adecuada para alcanzarlo. La existencia de*

³⁹Establecidos por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos mediante resolución publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 2012. Área geográfica A = \$1, 295,200; Área geográfica B= \$ 1, 227,600.

límites a las indemnizaciones a los perjudicados por daños morales causados por el Estado es un objetivo sin duda cubierto por el artículo 113 constitucional, que precisa que los particulares tienen derecho a las mismas conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las Leyes. La voluntad de evitar tanto reclamos injustificados como indemnizaciones excesivas, subrayada en la exposición de motivos de la Ley, alude igualmente a la legítima voluntad de que las medidas compensatorias se apliquen a los casos que justamente lo ameritan. Sin embargo, la fijación del tope máximo no constituye una medida adecuada porque ni garantiza por sí misma que los abusos no se den ni resulta necesaria para evitarlos. Las previsiones legales generales -en particular las que imponen requisitos de fondo y forma al tipo de reclamos que pueden elevarse- permiten depurar adecuadamente las peticiones de los justiciables, y el establecimiento de criterios individualizadores que vinculan a la autoridad aplicadora ofrece suficientes garantías contra la fijación de indemnizaciones desproporcionadas. El tope máximo previsto por el precepto legal examinado es una medida no suficientemente ajustada a los fines que pretende conseguir que en algunos casos pueda ocasionar limitaciones irrazonables al derecho a ser indemnizado. Además, el mismo contraviene a las obligaciones internacionales suscritas por el Estado mexicano y podría plantear problemas para cumplir con lo dispuesto por la Corte Interamericana y con las recomendaciones de la Comisión Interamericana en materia de reparación del daño, ya que el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dispone que el cumplimiento de indemnizaciones ordenadas por estos órganos se rige por lo establecido en el Capítulo II de la misma, sección en la que se encuentra el artículo 14. Amparo en revisión 75/2009. Blanca Delia Rentería Torres y otra. 18 de marzo de 2009. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Francisca María Pou Giménez. [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXX, Septiembre de 2009; Pág. 454

La opinión de la corte se encuentra sustentada, en relación a que la indemnización debe ser integral y justa, en atención al principio de reparación integral del daño, que dicho sea de paso, también se encuentra regulado por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su artículo 12:

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

Dicha restricción arbitrariamente del artículo 14, creada por el legislador ordinario, rompe con los criterios de proporcionalidad y equidad en el derecho, al no recibir una indemnización justa, precisamente porque no permite a la autoridad jurisdiccional, hacer uso de su arbitrio, en cuanto a todas aquellas cantidades que superen el tope, por poner un ejemplo; los fallos de la corte interamericana los cuales se deberán de resolver conforme a la citada Ley, según el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

ARTÍCULO 2.-...

Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de

Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana.

En estos casos la indemnización no sería acorde a la magnitud del daño causado, de modo que, los individuos deberán asumir injustificadamente, el costo que supere el tope máximo, al no poder verificar en estos casos, cuál es el monto de la indemnización justa, sustituyéndola por la máxima, con esto no sólo impedirá la reparación integral de la violación sufrida en sus derechos, si no que sirve, de mal ejemplo para sus homologas estatales, las cuales reflejan la misma inconstitucionalidad que la Federal como lo indica la tesis al respecto del Estado de Jalisco:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA, QUE ESTABLECE UN TOPE MÁXIMO DE INDEMNIZACIÓN POR LOS DAÑOS QUE GENERE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR, CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la exposición de motivos de la reforma que modificó la denominación del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de responsabilidad patrimonial, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, por la cual se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la propia Carta Magna, se advierte que tuvo como fin incorporar en el texto constitucional dos aspectos fundamentales: 1. El establecimiento expreso de una nueva garantía que proteja la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad del Estado, y 2. La obligación correlativa del Estado a la reparación de las lesiones antijurídicas que con su actividad irroque en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía, además de precisar que la indemnización debe ser integral y justa, para lo cual se consideró pertinente adoptar como criterios de ponderación de ésta los de proporcionalidad y equidad. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentó el criterio que el señalado precepto prevé un derecho sustantivo a ser indemnizado por los daños generados por la actividad administrativa irregular del Estado y que las autoridades estatales, incluido el legislador, tienen la obligación de proveer las bases y procedimientos, así como de desplegar sus potestades públicas con el objetivo de garantizarlo, lo cual implica que la mencionada reforma se apoyó en los siguientes principios: 1) el de que quien ocasione un daño que no hay obligación de soportar, debe repararlo y 2) el de solidaridad social, que insta a repartir las cargas de la convivencia social entre los integrantes de la sociedad. Así, estos fines se logran si la indemnización obedece al principio de reparación integral del daño, pues el particular obtiene una compensación que corresponde con el daño que resiente y el Estado interioriza los costos de su actuación irregular, lo que favorece los objetivos generales relacionados con la justicia y el mejoramiento de los servicios públicos. Por tanto, el artículo 11, fracción III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios, al establecer un monto máximo como límite al que deberá sujetarse la indemnización por los daños que genere la actividad administrativa irregular del Estado contraviene la citada norma constitucional, porque restringe arbitrariamente el derecho a recibir una

indemnización justa, precisamente porque no permite a la autoridad jurisdiccional hacer uso de su arbitrio en cuanto a todas aquellas cantidades que superen la máxima, pues en los casos en que la indemnización sea mayor al tope máximo y, por tanto, no puede verificar en cada caso cuál es el monto de la indemnización que debe corresponder de acuerdo con la magnitud del daño causado, ya que los particulares deberán asumir el costo que supere el tope máximo, lo cual no sólo impedirá la reparación integral de la violación sufrida en sus derechos, sino que permitirá al Estado no asumir parte de las consecuencias por los daños que causó.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA JALISCO Amparo directo 633/2011. Pedro Rodríguez Alcántara. 20 de octubre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Humberto Benítez Pimienta. Secretario: Nicolás Alvarado Ramírez. Nota: El criterio contenido en esta tesis no es obligatorio ni apto para integrar jurisprudencia, en términos de lo previsto en el numeral 11, Capítulo Primero, Título Cuarto, del Acuerdo General Plenario 5/2003, de veinticinco de marzo de dos mil tres, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación, y para la verificación de la existencia y aplicabilidad de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte[TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5; Pág. 4609

A manera de conclusión aislamos los siguientes elementos que demuestran lo erróneo del tope máximo impuesto:

- Es una restricción injustificada a los derechos constitucionales, por ir en contra de los fines de la misma, al no estar instrumentalmente adecuada para alcanzarlos
- Va en contra del compromiso internacional que México tiene, con la corte interamericana de derechos humanos.
- Permitirá al Estado, no asumir parte de las consecuencias por los daños que causó.
- Impedirá la reparación integral de la violación sufrida en sus derechos.
- Va en contra del espíritu de los derechos humanos, a ir en contra de las recomendaciones de la comisión nacional de los derechos humanos.
- No proporciona una justicia adecuada, al no tener criterios individualizadores, en los supuestos de cuantían más elevada al sustituirlos por el tope.

Es preciso comentar que en las Leyes de Responsabilidad Patrimonial de los Estados de Nayarit, Tamaulipas y Querétaro no impone un límite a dicha indemnización.

1.2.3. Vinculación entre el daño y la indemnización.

En la vida del hombre estamos introducidos en un sin fin de relaciones causales, algunas relevantes y otras irrelevantes para el derecho, decisión daba al legislador, en su tarea de regular los parámetros del comportamiento humano, que, a través del artículo 2110 del Código Civil Federal, demuestra que:

Artículo 2110.-*“Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa dela falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se haya causado o que necesariamente deba causarse”*

Aunque dicha definición se aplica en materia privada y el régimen contractual, sirve para brindar un acercamiento al nexo causal, en este sentido, cabe precisar que la responsabilidad patrimonial del Estado, es en un régimen extra contractual y en materia pública.

La “consecuencia inmediata y directa” es lo que en responsabilidad patrimonial del Estado entendamos como nexo causal, esta relación de causa efecto, es lo que vincularía un daño patrimonial, con la actuación del Estado.

Al respecto este nexo es un vínculo del latín *vincŭlum* es una unión, relación o atadura de una persona o cosa con otra. Por lo tanto, dos personas u objetos vinculados están unidos, encadenados, emparentados o atados, ya sea de forma física o simbólica.

La noción de vínculo suele utilizarse para nombrar, a la especie de cadena invisible que existe en la relación entre dos entes o conceptos. Para probar la vinculación que existe entre un hecho y las consecuencias que acarrea, es necesario demostrar que aquel, es relevante o ha influido para producir el resultado dañoso, de ser así se tiene que reparar.

Para Joaquín Martínez Alfaro, la reparación es “el restablecimiento de la situación anterior a la comisión del daño o en el pago de daños y perjuicios cuando sea imposible dicho restablecimiento”.⁴⁰

⁴⁰MARTÍNEZ Alfaro, Joaquín, *Teoría de las Obligaciones*, 4a ed. México, Porrúa, 1997. p. 175.

Apoyando lo anterior la tesis indica lo siguiente:

PROCEDENCIA DE LA INDEMNIZACIÓN POR ACTIVIDAD IRREGULAR DEL ESTADO. ARTÍCULOS 21 y 22, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- *En términos del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la actividad irregular del Estado que genere daños en los bienes y derechos de los particulares origina el derecho a una indemnización a favor del afectado, la cual se encuentra sujeta a los criterios establecidos en los artículos 21 y 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. El numeral 21 en comento establece que la causa o causas productoras del daño deben ser identificables, es decir la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular del Estado deberá probarse fehacientemente. De igual forma se observa que 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. Por su parte el artículo 22 de la Ley en estudio refiere que corresponde al reclamante probar la responsabilidad del Estado, mientras que éste debe acreditar la participación de terceros en la producción de los daños y perjuicios causados y que ello no es consecuencia de su actividad irregular sino que los daños derivan de hechos y 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 la responsabilidad patrimonial. En tales condiciones, tenemos que se debe de indemnizar al afectado cuando éste demuestre que los daños que sufrió en su patrimonio, tienen como origen la actividad irregular del Estado, sin que sea suficiente el que sólo pruebe la existencia de los daños sufridos, puesto que como ya se expuso debe acreditar fehacientemente la causa efecto entre la actividad del Estado, y los daños que sufrió en sus bienes y derechos. Juicio Contencioso Administrativo Núm. 4454/11-11-01-5.- Resuelto por la Primera Sala Regional Hidalgo-México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 30 de marzo de 2012, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Celina Macías Raygoza.- Secretaria: Lic. Guadalupe Villaseñor Hurtado. VII-TASR-1HM-6 R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año II. No. 10. Mayo 2012. p. 412*

Así, la vinculación entre el daño y la indemnización es el objeto del litigio, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial del Estado, esta conexión lógica jurídica del análisis que se da de un hecho y el resultado del mismo, que conlleve a determinar si tiene o no el derecho a la reparación de los daños, es decir,

consiste en dejar indemne al sujeto activo de la relación, identificado con el que ha resentido, en sus bienes o derechos los daños derivados de la actividad administrativa irregular, compensándolo económicamente de manera tal que restaure la integridad del patrimonio afectado, ya que el presupuesto de procedencia se centra en que el sujeto activo, no tenga obligación jurídica de soportarlos. Por su complejidad ha sido analizado por diversas teorías que a continuación se expresan.

1.2.3.1. Teorías de la relación causal.

Equivalencia de las condiciones⁴¹.-Parte de la idea de que, cualquier hecho o condición, debe ser enfocada como causa, en tanto que todos ellos, en una forma u otra, contribuyeron a producir el resultado final.

Seda mediante una concatenación de sucesos (hechos causales) que produjeron un vínculo, que desembocaron en el resultado final de la producción del daño.

Causalidad adecuada⁴².-Que consiste en distinguir la mayor o menor aptitud, de los hechos o condiciones, para producir el daño respectivo, de acuerdo con un criterio de experiencia común, que conduce a determinar la causa efectiva del daño o causa más próxima del mismo.

Este método se lleva a cabo mediante un análisis pormenorizados de todos los acontecimientos relacionados con el hecho final y un análisis detallado de cada uno, para determinar su relevancia, para el resultado final, en donde se pierde importancia en los hechos que no fueron determinantes, para el mismo y solo la causa más eficiente o más próxima, se toma como la productora de este daño. Este sistema es el más utilizado en el derecho comparado.

Causalidad adicional⁴³.-En la cual presupone la posibilidad de la concurrencia de causas y que dicho concurso da como resultado, la lesión patrimonial (como lo sería la teoría de la equivalencia de las condiciones), pero reconoce a su vez, la posibilidad de que el daño sede, a través de diversos hechos dañosos delimitados y que cada uno contribuye con diferente proporción, en la producción de la mencionada lesión patrimonial y solo será relevante el hecho dañoso más próximo o efectivo (como lo sería la causalidad adecuada), esta teoría da la posibilidad de ocupar las dos teorías anteriores, para explicar el resultado final.

⁴¹ MOSSET Iturraspe, Jorge *La relación de causalidad en la Responsabilidad Extracontractual*, Argentina RibinzalCulzoni, 1999.

⁴² Ídem

⁴³ Ídem

Se puede decir que para probar la vinculación que existe entre un hecho y las consecuencias de este, es necesario demostrar que aquel es relevante o ha influido, para producir el resultado dañoso, lo que implica descontar todos aquellos intrascendentes en el resultado, es decir, deben determinarse la o las circunstancias más indispensables y decisivas para la provocación de la lesión; A no ser que, la suma de todos los resultados intrascendentes en su colectividad sean relevantes y reflejen la causa del resultado.

Labor que se le han encomendado a los juzgadores, en base a las opiniones técnicas, que le realicen los especialistas en la materia, en conjunción con las aportaciones que brinden las partes, que determinará si el Estado será responsabilizado o no, del daño causado y en consecuencia asuma su reparación, de existir la conexión directa e inmediata entre la actividad de la administración y el resultado.

1.2.3.2. Teorías de la imputación de la responsabilidad

Debido a la estrecha relación existente entre la responsabilidad y la imputación hay que esclarecer este último concepto, el cual proviene del latín *imputatio*, *imputationis*, que significa cuenta, cargo; esta palabra también contienen el verbo *imputo* poner en cuenta, reconocer, atribuir.

Para Ricoeur.-lo define como “atribuir a alguien una acción reprochable, una falta y por ende una acción confrontada y previa a una obligación o a una prohibición que esta acción infringe.”⁴⁴

Entraremos al estudio de las diversas teorías, en cual se fundamenta la imputación al Estado, con la aclaración de que, no faltan propuestas que tratan a la responsabilidad patrimonial del Estado dentro del esquema del derecho privado,⁴⁵ pero la gran mayoría ya ha abandonado este criterio, mencionaremos algunas de estas:

- 1) **La teoría del enriquecimiento ilegítimo de Otto Mayer;**⁴⁶ Por la cual procede la reparación cuando el daño sufrido por el administrado, corresponda a un enriquecimiento del patrimonio a cargo de la Administración y que sea sin causa, por lo que se le imputa al Estado, siempre que se demostrara un empobrecimiento del administrado, con relación al enriquecimiento del Estado.

⁴⁴RICOEUR, Paul, *lo justo*, Madrid. Caparros Editores 2da ED 1999 PP. 51

⁴⁵MOGUEL Caballero, Manuel, *La responsabilidad patrimonial del Estado, México*, Editorial Porrúa, 2006.

⁴⁶ MAYER Otto, *Derecho Administrativo Alemán, Buenos aires Argentina, de palma 1982.*

- 2) **La teoría de la igualdad ante las cargas públicas de Teissier;**⁴⁷ Que se apoya en los principios de equidad e igualdad; éstos se describe básicamente a la generalidad e igualdad de Ley, en cuanto que parte de que “*los ciudadanos no deben sufrir unos más que otros las cargas impuestas en el interés de todos,*” bajo estos principios, basta con que se sufriera un daño desigual, respecto de los demás ciudadanos para imputarle el deber resarcitorio al Estado, esto se hace con el objetivo de “*no romper el principio de equidad, de igualdad, que ampara por igual a todos los habitantes*”.
- 3) **La teoría por un sacrificio particular de Forsthoff;**⁴⁸ Que trata de conjuntar las dos teorías anteriores y expresa que surge cuando el Estado en ejercicio de su actividad, causa un daño y rompe el principio de igualdad, ante las cargas públicas; lo cual significa un sacrificio para el individuo que excede de aquél común, que todos los gobernados deben soportar y cuando se diera este sacrificio, estaría en condiciones de imputárselo al Estado.

Por ultimo quisiera indicar las dos teorías que más peso, han tenido en la doctrina mexicana y que ya se ha hablado de ellas con antelación me refiero a la:

- 4) **Teoría del “riesgo creado”, defendida por León Duguit;**⁴⁹ Fundamentada en el principio de que el ejercicio de una facultad, o la prestación de un servicio público, implica un riesgo; por lo tanto, si con motivo de ese ejercicio se llega a causar algún daño, el Estado debe repararlo.
- 5) **Teoría de la lesión antijurídica;**⁵⁰ Derivada de los planteamientos de Vittorio Emanuele Orlando, desarrollada con amplitud por Eduardo García de Enterría y Jesús Leguina Villa y acercada a la tradición mexicana, por Álvaro Castro Estrada la que tiene por mira, la exigencia de la responsabilidad patrimonial estatal, de procurar la reparación objetiva, de una lesión que la víctima no tenía la obligación, establecida por el ordenamiento jurídico, de soportar.

⁴⁷TEISSIER Jorge, *La responsabilité de la puissance publique*, París 1906 p 147 citado por ALTAMIRA Gigena Julio *responsabilidad del Estado* p. 77.

⁴⁸ FORSTHOFF, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958.

⁴⁹ DUGUIT, León, *Las transformaciones del Derecho Público*, (Trad. Alfonso Posada y Ramón Jaén) 2ª Ed, Madrid, Francisco Beltrán Librería Española y Extranjera, 1926.

⁵⁰ FORSTHOFF, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958.

Se puede decir que esta teoría deriva de una concepción amplia de los derechos humanos, con la finalidad de respetar la dignidad y el patrimonio de los gobernados, aplicando un principio de estricta justicia, bien común, solidaridad social y Estado de Derecho.

1.2.4. Causales de exoneración: caso fortuito y fuerza mayor.

La propia legislación guía, que en presencia de cualquiera de estos el Estado no pagará la indemnización; al respecto la tesis nos revela lo siguiente:

FUERZA MAYOR (MARINOS). “*La fuerza mayor implica la idea de un accidente que debe su origen a la naturaleza, en tanto que el caso fortuito expresa la de un hecho debido al hombre, y consecuentemente, constituyen hechos imprevisibles para el patrono*” [TA]; 5a. Época; 4a. Sala; S.J.F.; LXXXVIII; Pág. 1079

En relación a lo anterior me gustaría comentar la Ley 4/1999, de 13 de enero de 1999, que modifica la Ley 30/1992, del régimen español, en la cual se añadió un segundo inciso en el artículo 141 apartado 1, para poder matizar los supuestos de fuerza mayor.

Artículo 141... no serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el Estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquellos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las Leyes puedan establecer para estos casos.

En lo correspondiente a fuerza mayor, el maestro Miguel Villoro Toranzo escribe: “*todas aquellas fuerzas ante las cuales el hombre se halla totalmente impotente tanto para repelerlas como para predecirlas y evitarlas.*”⁵¹

Por lo que, se puede entender que cuando una circunstancia sea inevitable, de carácter anónima, en la cual un ente jurídico se encuentre indefenso por no poderlo predecir y al no poderlo repeler, mucho menos evitar, se estará en presencia de una causa de exclusión de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

El caso fortuito se produce al encontrar la característica de ser, un suceso inesperado e involuntario, que no puede ser previsto y que teniendo su origen en motivos independientes de la voluntad del obligado, su autor no es anónimo, pero no puede prever las consecuencias del hecho.

⁵¹VILLORO Toranzo, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*. México, Porrúa, 2002 pp. 338-339.

1.2.4.1. Previsibilidad

Para un mejor entendimiento de los conceptos anteriores, enfocaremos la dualidad de lo que es previsible contra, lo que es imprevisible.

Partiendo de lo previsible, se tiene forzosamente que limitar, en circunstancias temporales, ya que va muy relacionado con los avances de la ciencia, que en un determinado momento histórico se tenía, pues no es lo mismo hablar; por ejemplo de un control de enfermedades en nuestros días, como hacerlo en la década de los cincuentas. En consecuencia lo previsible en un suceso, es cuando la ciencia puede anticipar y tomar acción al respecto.

A *contrario sensu* será imprevisible cuando un suceso sea inesperado, por no poder determinar cuándo sucederá, el cual tiene su origen en motivos independientes de la voluntad del obligado.

Este concepto escapa de la ciencia jurídica y siempre será necesario la intervención de alguna ciencia auxiliar, para determinar lo previsible que puede ser un acontecimiento dado, en relación cabe destacar la jurisprudencia que establece:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- EXCEPCIÓN DE INDEMNIZACIÓN POR CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR CONFORME A LO PRECEPTUADO POR EL ARTÍCULO 3º, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- CASO EN EL QUE NO ES APLICABLE.-*Es ilegal la resolución impugnada sí como en el caso el único sustento para negar la indemnización correspondiente lo basa exclusivamente en el hecho de la naturaleza "lluvia intensa acaecida en la zona Valle Dorado el pasado 6 de septiembre de 2009"; en tanto que para que esta excepción prospere en términos del artículo 3º, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es menester que ese hecho de la naturaleza no se hubiere podido prever o evitar, por tanto que fuese imprevisible e irresistible. Es el caso que frente al evento hidrológico indicado, concurrió además el funcionamiento anormal del servicio público o la falta del servicio, pues contrario al deber jurídico impuesto a la Comisión Nacional del Agua para prestar el servicio público concretamente en materia, de drenaje y alcantarillado, saneamiento y protección contra inundaciones a centros de población, en términos de los artículos 3º, fracción L, 9º, fracciones XIII y XIV, 89, 90, 92 y 95, de la Ley de Aguas Nacionales; 32 Bis, fracción XXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, 13, fracciones I, III inciso b) y 36 fracción I, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua, se acreditó la conducta irregular de la autoridad al omitir el debido cumplimiento a las disposiciones citadas, pues quedó demostrado en el juicio a través del dictamen efectuado por diversos investigadores, académicos y asesores externos de la UNAM, que: 1) la obra de infraestructura pública estaba rebasada, que había un retraso en el plan maestro de 1994 para construir un túnel paralelo y ampliar la capacidad del canal abierto; 2) que la probabilidad de que ocurriera esa lluvia era entre el 40% y 79%; 3) que la urbanización y la mancha urbana se acrecentó; 4) que había*

hundimientos, aguas abajo del río de los remedios y, por último, 5) la falta de mantenimiento para desazolver y contar con la capacidad de regulación del túnel; por tanto queda plenamente demostrado el incumplimiento a ese deber establecido en las disposiciones jurídicas aplicables por parte de la autoridad responsable; y con ello que los efectos del evento de la naturaleza pudieron ser previsibles y resistibles si la autoridad hubiese obrado de acuerdo con la normativa aplicable; en consecuencia lo procedente es declarar nula la resolución impugnada, para el efecto de que se reconozca la responsabilidad patrimonial del Estado y proceda a realizar la indemnización reclamada, respecto de los daños ocasionados a la vivienda y muebles de los actores. Juicio Contencioso Administrativo Núm. 22447/11-17-01-9.- Resuelto por la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 4 de mayo de 2012, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: María Concepción Martínez Godínez.- Secretario.- Lic. Fernando Cornejo Salcido. R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año II. No. 14. Septiembre 2012. p. 171 VII-TASR-1ME-5

En donde si un acontecimiento a pesar de tener su origen en causas naturales, pudo haber sido previsible, entonces es reprochable al Estado, que su actuar no se condujo para prevenir este daño.

1.2.4.2. Exclusión de la responsabilidad por intervención de un tercero o por culpa inexcusable de la víctima.

Hay que precisar, cuando la intervención del tercero, es excluyente de la responsabilidad y cuando el Estado sigue vinculado. Este último caso, el Estado tiene que responsabilizarse de un hecho, en el que no participó de manera directa e inmediata pero si “indirecta”; dichos actos se encuentran vinculados por una relación de servicio con el Estado, ya sea concesión o cualquier otra modalidad de vinculación administrativa, se estaría hablando de una “responsabilidad por el acto ajeno” en la que la culpa nace, por la falta de cuidado en la elección o en la vigilancia de quien es responsable, por las personas que ejecutaron esos actos que le son ajenos. Esta es la *culpa in eligendo* y la *culpa in vigilando* en donde el Estado, podría subrogar la obligación restitutoria al causante del daño, cuando no haya seguido los patrones de calidad, consistente en las indicaciones de cómo debía realizarse la obra o servicio y solo cuando el concesionario lo hiciera al pie de la letra, entonces podría ir contra el Estado, que seguirá vinculado hasta la reparación del mismo.

En el supuesto de alguien totalmente ajeno al Estado, aunque no es un supuesto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; en estricto sentido se podría generar una concurrencia entre este y el Estado en donde también se estaría hablando de una responsabilidad estatal.

La exoneración del Estado en la reparación de los daños provocados por un tercero, es una situación en el cual el Estado no tiene por qué responsabilizarse, de un hecho en el que no participó, de manera directa e inmediata, entendiéndose por tal, cualquier persona que no se encuentre ligada con el Estado, ya sea por un

cargo o mediante un contrato o cualquier forma de relación de servicio con él. Esta persona responderá directamente de acuerdo a la legislación civil, por daño extracontractual.

En este mismo orden de ideas dichas características también son aplicables, a la víctima. Al respecto Luis Humberto Delgadillo define “a la culpa de la víctima le son aplicables los mismos fundamentos de la culpa del autor del daño, por lo que es preciso que el daño provenga de la intervención de la víctima y haya sido la única y exclusiva causa del daño además de que entre ambas exista una relación causal.”⁵²

Además si al concepto de culpa o negligencia, se le agrega el carácter de “inexcusable” de la víctima toma suma relevancia, al tratar de entender dicha culpa como grave, asimilando que los servidores públicos, solo responderán por infracción grave, único respaldo encontrado para defender, el actual artículo 31 que nos abocaremos a él en temas posteriores.

Esto implica que dicha culpa, desprovista de un deber de cuidado, que de acuerdo con sus circunstancias personales le correspondía, que equivaldría para efectos prácticos al dolo, por lo inexcusable de su realización:

RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA POR EL EMPLEO DE CABLES CONDUCTORES DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE ALTA TENSIÓN, CULPA O NEGLIGENCIA INEXCUSABLE DE LA VÍCTIMA, EN CASO DE.-*Aun suponiendo que la fulminación sufrida por un peón de albañilería, que trabaja en una casa en construcción, al chocar una varilla metálica que aquél sostenía, con un cable que conducía energía eléctrica de alta tensión, se haya debido únicamente al descuido del mencionado trabajador, no por ello debe tenerse por demostrada la culpa o negligencia inexcusable de la víctima, pues no es de suponerse en un obrero rudo e ignorante como lo es un peón de albañilería, la previsión suficiente en relación con los movimientos de la varilla, para que no se produjese el contacto fatal acontecido.***[TA]; 5a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; Tomo LXXVII; Pág. 5229**

Por Ejemplo

Incorre en negligencia inexcusable, un tesorero que deja un cheque en blanco en poder de un empleado subalternó, facilitando de ese modo, la sustracción de una suma de dinero por parte del empleado.

Pero no constituye negligencia inexcusable, un tesorero que dejara accidentalmente las llaves de la caja, sobre la mesa, ocasión que un tercero aprovecho para sustraerlas defraudando una suma de dinero.

Como podemos apreciar, en el primer caso, la culpa es a tal grado, que hasta parecería (al menos para el mundo del derecho) que el tesorero lo ha hecho, con

⁵²DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo 2o curso*, México, LIMUSA, 2007pp. 175-176.

la intención de sustraer una cantidad de dinero y así se equipararía al dolo, en donde él quisiera o aceptara su realización.

En el segundo supuesto si bien es cierto hay culpa, por parte del tesorero, al no tener el deber de cuidado de las llaves que están a su cargo, no es a tal grado, que pareciera que lo hizo con la intención de que alguien más las ocupara. Entonces será culpa pero no se le agregaría el carácter de “inexcusable”.

Lo trascendente es, que la responsabilidad se tiene que desprender de un haber causal, esto es aplicable a cualquier régimen de responsabilidad, ya sea contractual o extra contractual, a su vez, cualquier ente sea público o privado.

Esto no quiere decir, que el Estado sea irresponsable sino más bien que el responsable de tu daño no es el Estado, por lo que no absorberá, con justa razón, los gastos de los daños y perjuicios de sucesos que, él no realice, ni que se encuentra bajo su cuidado, ya sea por la intervención de la naturaleza o por la intervención del hombre que no esté sujeta a la voluntad del Estado y podrán ser atribuidos a cualquier otra persona incluyo a la víctima, o al infortunio que un siniestro te pueda suceder, así que cualquiera de ellos son los responsables de tu daño y no el Estado.

CAPITULO II

ANTECEDENTES Y RÉGIMEN ACTUAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

2.1. Estado Mexicano

En los Estados Unidos Mexicanos, históricamente surge como persona jurídica en el ámbito internacional, en el momento en que se consuma la independencia, es decir, el 27 de septiembre de 1821, fecha a partir de la cual México se constituyó como un Estado independiente, con ello obtuvo la calidad de persona jurídica colectiva, frente a los demás miembros que componen la comunidad internacional; en la Constitución de 1824, se establece un régimen de gobierno representativo, republicano y Federal, que después también es adoptado en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 y que se retoma en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917.

Pero no fue hasta el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1928 y que entró en vigor a partir de 10 de octubre de 1932, en el que de manera expresa se detalla en los artículos 25, fracciones I y II, como personas morales a la Nación, los Estados y los Municipios, así como las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley.⁵³

Dicha figura del el Estado se manejan principalmente desde dos teorías:

La *Teoría de la Representación*, la cual parte del punto de vista civilista,⁵⁴ que argumenta que el Estado como persona moral, es representado por sus funcionarios y por las actuaciones de estos, el Estado tiene que responder en coherencia con el Artículo 1918 del Código Civil Federal.

“Artículo 1918.- *Las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones.”*

Encontrando el sustento en que: *“...el Estado, siendo una persona moral y jurídica, una institución al servicio del bien público temporal- no tiene una conciencia y una voluntad propia, como los individuos humanos, sino que llega al conocimiento de las cosas y toma sus decisiones a través del conocimiento y de la voluntad de las personas físicas que lo integran.”*⁵⁵ En consecuencia, el Estado responderá, de

⁵³ La información relacionada con los ordenamientos jurídicos que en el presente inciso se integran, está basada en la información recopilada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

⁵⁴ URIBE, op. cit. p. 366., citado por VILLA REAL, René teórico-estructural e la responsabilidad patrimonial del Estado México, Universidad Iberoamericana p.11.

⁵⁵ idem

acuerdo a las actuaciones que hagan sus representantes, es decir, de sus funcionarios.

En cambio la *Teoría del Órgano*, surgió en Alemania, a fines del siglo XIX, para explicar el funcionamiento del Estado en relación a sus órganos; fue elaborada por Otto Von Gierke,⁵⁶ para sustituir la tesis civilista sobre la representación, llegando a la conclusión de que, no es posible formular la existencia de dos sujetos separados, uno jurídico y otro físico, puesto que ambos integran un solo ente, es así que *“el órgano de Estado en su estructura más simple, consta de dos elementos: uno objetivo y otro subjetivo. El primero está constituido por un conjunto de atribuciones y poderes que la Ley señala en su esfera de competencia, en tanto que el segundo, no es sino la persona que ejercita esa competencia estatal reconocida por la Ley. A este segundo elemento se le llama titular del órgano.”*⁵⁷

Se puede apreciar que el Estado, está formado por dos componentes inseparables: las atribuciones legales (objetivo) y el sujeto o titular al que corresponde ejercerlas (subjetivo); ambos elementos se condicionan entre sí, en donde el conjunto de normas y atribuciones, sin las personas individuales carece del sentido instrumental, para llevar a la práctica las actividades del Estado, pues éstas se encuentran sometidas a las facultades y deberes establecidos en las Leyes. A si mismo si se encontrara el sujeto (parte subjetiva), pero a este no se encuentra embestido de facultades (parte objetiva), el sujeto no podrá actuar en nombre del Estado, al ser considerado como incompetente (sin competencia); por ese motivo, bajo la Teoría del Órgano, la voluntad del funcionario le da existencia y movilidad al órgano público respaldando con las atribuciones legales para ejercer dicha función.

A mi parecer la teoría del órgano, está en mayor relación con el actual régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, entendido este como “un conjunto de competencias, que serán depositadas para desempeñarlas por el factor humano, quienes realizaran dicha actuación dentro del marco de sus funciones que con antelación le han sido conferidas, junto con los recursos que se ponen a su disposición como aspecto material, son en su conjunto una unidad, un ente jurídico único a quien denominaremos Estado”.⁵⁸

⁵⁶ ídem

⁵⁷ ídem

⁵⁸ ídem

2.1.1. Personalidad jurídica del Estado

Diversas teorías se han generado alrededor de la personalidad del Estado, unas que suponen una doble personalidad del Estado; otras que siendo única la personalidad, ella se manifiesta por dos voluntades y finalmente las que sostienen que sólo existe una personalidad privada del Estado como titular de un patrimonio y no para el ejercicio del Poder Público, pues en éste aspecto el Estado no es titular de derechos, sino un simple ejecutor de funciones.

Por su parte Agustín Gordillo, argumenta que el Estado, tiene una sola personalidad, relatando que "...la aplicación de distintos ordenamientos jurídicos a un sujeto no significa que su personalidad se divida o multiplique; del mismo modo que un industrial estará sujeto al derecho comercial en sus transacciones, al derecho del trabajo en sus relaciones con los obreros de la fábrica, al derecho civil en sus relaciones de familia, al derecho administrativo y fiscal en sus relaciones con el Estado, y al derecho penal en la medida en que cometa un delito, no por ello se podrá pretender que tiene una quíntuple personalidad: comercial, laboral, civil, administrativa-fiscal y penal. Ello sería obviamente absurdo, e igualmente absurdo es pretender que porque al Estado se le apliquen, igual que a cualquier sujeto, más de un grupo de normas, tenga por ello más de una personalidad jurídica. La personalidad jurídica es necesariamente una sola en todos los casos, y ello también válido para el Estado."⁵⁹

Con estas revelaciones en mente, es necesario puntualizar la sustitución del término de *capacidad* por el de *competencia* puesto que "*Es importante distinguir entre el término capacidad que normalmente se emplea cuando se refiere a las facultades de los particulares, pero tratándose de funcionarios u órganos del Estado, tal atribución recibe el nombre de "competencia". El que un órgano tenga competencia, significa que se encuentra facultado para realizar los actos que el ordenamiento jurídico le confiere.*"⁶⁰

Entonces a través de estas competencias es como el Estado se manifiesta, en las relaciones que se establecen tanto con los entes que forman la comunidad internacional, como con las personas individuales y colectivas que se suscitan en el ámbito interno.

Pero cuál es la trascendencia que figura que el Estado tenga personalidad jurídica pues bien, el jurista José Roberto Dromi, en su manual de derecho Administrativo argumenta que "El reconocimiento de personalidad Jurídica del Estado, permite las acciones por responsabilidad contractual y extracontractual contra él."⁶¹

⁵⁹GORDILLO, Agustín, *Teoría general del derecho administrativo*, Madrid Instituto de Estudios de Administración Local, 1984. p.51.

⁶⁰DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho, 1er curso*. México, LIMUSA ,2007p. 75.

⁶¹DROMI José Roberto, *Manual de derecho Administrativo*, Buenos Aires, Astrea, 1987.

2.1.2. Patrimonio del Estado

Patrimonio procede del latín *patrimoniŭm* y hace mención al conjunto de bienes que pertenecen a una persona, ya sea natural o jurídica. La noción suele utilizarse para nombrar a lo que es susceptible de estimación económica.

José Castan Tobeñas lo define como, “el conjunto de derechos susceptibles de estimación pecuniaria, íntimamente ligados entre sí por su afectación a los fines generales de una persona como centro de poder jurídico o por su afectación a un destino especial de las que forman también las obligaciones del titular”.⁶²

En relación con lo anterior, se podrá recalcar como Patrimonio Estatal, al conjunto de bienes y derechos establecidos en un fundamento legal, para esto, recordemos que conforme a la Teoría del Órgano, los entes públicos se integran por dos elementos el objetivo y el subjetivo; de ahí que la afectación del patrimonio del Estado, ya sea para hacerlo aumentar o disminuir, solo se podrá hacer de acuerdo con lo que la Ley expresamente les permite y en ese sentido se materializara a través de un funcionario, que ejerza la competencia y realice la acción material, de acuerdo a la Ley general de bienes nacionales, la cual nos precisa que integra el patrimonio del Estado y como se puede modificar.

Para ser un poco más específicos el patrimonio del Estado lo delimita el artículo 3 de la Ley general de bienes nacionales, identificando:

- Los bienes muebles e inmuebles de la Federación,
- Los bienes muebles e inmuebles de las entidades,
- Los bienes muebles e inmuebles de las instituciones de carácter Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía.
- Los bienes de uso común detallados en el artículo 7 de la misma Ley.

Además los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Incluyendo como en cualquier listado que el legislador hace en el último inciso, de la disposición:

- *“Los demás bienes considerados por otras Leyes como nacionales.”*

Pero desmesurar todo el patrimonio que tiene el Estado podría ser una tarea titánica, que no tendría relevancia de hacerlo, dado que lo que nos interesa conocer del patrimonio del Estado; es saber con qué va a responder y la respuesta se genera en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que especifica:

⁶²<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/indercom/cont/18/bib/bib23.pdf>

ARTÍCULO 5.- *“Los entes públicos Federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial que se determinen conforme a esta Ley, con cargo a sus respectivos presupuestos...”*

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

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

Para resumir con que patrimonio va a responder, será con los presupuestos de sus órganos que no podrá exceder del equivalente al 0.3 al millar del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal correspondiente, hay que aplaudir que se haya designado un porcentaje enfocado única y exclusivamente para cubrir este tipo de responsabilidad, para cumplir lo que nos indica el principio de legalidad, al cual están sujetos los órganos del Estado.

De ahí que, mientras los fines del Estado son la justificación de su existencia, el reconocimiento en el campo del derecho de su personalidad jurídica, permitió responsabilizarse de su actuar, esta responsabilidad a variado a lo largo del tiempo desde una irresponsabilidad hasta una responsabilidad objetiva y directa.

2.1.3. Historia de la Responsabilidad Estatal en México

Para localizar el régimen más aproximado de lo que sería la responsabilidad patrimonial del Estado, hay que reconocer que el camino ha sido bastante largo, situémonos entre 1911 y 1920 en donde el Estado Mexicano había reconocido su responsabilidad por los daños y perjuicios causados por las fuerzas que participaron en la revolución para el 30 de Agosto de 1919; aceptó el principio de responsabilidad del Estado que:

“siempre que se compruebe que el daño se consumó a consecuencia de algún acto, lenidad u omisión imputables a las autoridades legítimas encargadas de dar garantía”

Posteriormente en 1928, el Código civil (en vigor a partir del 1 de octubre de 1932) estableció en su artículo 1928 la Responsabilidad Subsidiaria del Estado. En los siguientes términos:

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

Para el 31 de diciembre de 1941, la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, disponía en el artículo 10 párrafo segundo:

Artículo 10...

Quando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho den 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”.

A su vez en el artículo 13 del mismo ordenamiento dispuso lo siguiente:

Artículo 13 *“a partir del año 1943 figurara en el presupuesto una partida para cumplir con los fallos que se dicten en los juicios que se refiere el artículo 10”.*

Lo que había significado un magnifico progreso hacia el camino correcto de la responsabilidad patrimonial del Estado, pero en 1988 fue abrogada, lo que genero un retroceso en la responsabilidad regresándola al régimen subsidiario.

El 1994 fue un año de grandes avances, en relación a la responsabilidad patrimonial del Estado, por un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 10 de enero, en virtud de varias reformas que simultáneamente involucro con otras reformas y adiciones de diversas Leyes, se inició una nueva panorámica de esta responsabilidad, comenzando por el Código Civil que su artículo 1928, se trasformó al 1927 que al efecto señalo:

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”.*

En el decreto a través del artículo séptimo, se le adiciona a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el artículo 77 Bis (actual artículo 33 derogado Diario Oficial de la Federación del 31-12-2004) en dichos términos:

Artículo 77 Bis.-

...

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

En el mencionado decreto a través de su artículo undécimo se reforma, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, para quedar como sigue:

Artículo 2.-

...

“que en el gasto público estarán comprendidas las erogaciones entre otras, aquéllas que por concepto de responsabilidad patrimonial se realizan”.

Esta era la situación que guardaba la cuestión de la responsabilidad patrimonial del Estado, hasta que en noviembre de 1997, se realizó una propuesta académica por el doctor Álvaro Castro Estrada, publicada: título cuarto de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado, en donde sugirió una reforma al Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que quedara de la siguiente manera:

Artículo 113...

Todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en forma proporcional y equitativa, conforme a lo dispuesto por las Leyes que al efecto expidan el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Los tribunales contencioso-administrativos serán los competentes para conocer de las controversias derivadas de la aplicación de las mismas.”⁶³

Las aportaciones del Doctor Álvaro Castro Estrada, en buena medida influyeron para iniciar el proceso legislativo, de reforma a la constitución, con la correspondiente iniciativa presentada por la fracción parlamentaria del PRI, ante la H. Cámara de Diputados, el 22 de abril de 1999, posteriormente, el 19 de junio del mismo año, la fracción parlamentaria del PAN, presentó también una iniciativa sobre este mismo tema. Ambas iniciativas fueron dictaminadas en forma conjunta en la referida cámara de origen, de manera que el dictamen correspondiente se aprobó por el pleno el 29 de abril de 2000, con 369 votos a favor, cuatro abstenciones y ninguno en contra; por su parte, el 8 de noviembre de 2001, el pleno de la H. Cámara de Senadores, la aprobó también por unanimidad con 90 votos a favor y ninguno en contra.

Pero no fue sino hasta 14 junio del 2002, en donde la responsabilidad patrimonial del Estado en México, alcanzó el máximo nivel normativo, mediante la adición de un segundo párrafo, al artículo 113 de la Ley Fundamental, además del cambio de la denominación del Título Cuarto. Para quedar como sigue:

TÍTULO CUARTO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y PATRIMONIAL DEL ESTADO

Artículo 113... *“La responsabilidad del Estado por los daños que, con 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.*

⁶³CASTRO Estrada Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*. México Porrúa 2000.

Con esta edición se estableció que surge tal responsabilidad cuando por una actividad administrativa irregular, se llegasen a afectar los patrimonios de los individuos, a quienes se les reconoció este “derecho humano” dejando por fin las tendencias civilistas que lo regulaban y remitiendo a un solo instrumento normativo, en vez de lo disperso que estaban estas previsiones, sobre dicha responsabilidad estatal en las legislaciones administrativas.

2.1.3.1. Responsabilidad subjetiva vs Responsabilidad objetiva

A lo largo de la evolución del derecho, a la par han evolucionado los centros de imputación de las responsabilidades, que dicho sea de paso, son aplicables no solo al Estado, si no a cualquier ente jurídico. Estas obligaciones de responder por los daños causados, dependen en gran medida del avance del derecho en los países, para el caso Mexicano, se pueden identificar dos posturas importantes.

En sus orígenes la responsabilidad por el causal un daño se regía únicamente por Culpa en sentido lato, es decir tanto la culpa como el dolo: Culpa subjetiva.

Esto es el causante de un determinado daño, bajo la fórmula de que responde si y sólo sí, su conducta era reprochable por el derecho, entendiendo por esta, al que a través de su conducta quisiera o acepta la producción de un daño, o no previera que este se puede producir siendo que era previsible o si lo previo pero pensó que no se produciría, pero la demostración de estas aseveraciones le correspondían a la víctima, teniendo así la carga de la prueba, consistente en demostrar que el daño era culposo para que pudiera acceder a una indemnización.

Que en buena parte se podía concretar con el artículo 1910 del código Civil Federal:

Artículo 1910. *El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.*

Con el tiempo se siguió manteniendo la idea de que la culpa era la única forma de que alguien se le indemnizará, pero admitiendo lo complejo que era para la víctima demostrarlo siempre, que el que produjo el daño fue a través de una conducta lesiva, se admitió en algunos casos, la denominada la regla *res ipsa loquitur*, la prueba *prima facie* o la culpa virtual, tan culpa presumida, es en donde se cambia la carga de la prueba de parte de la víctima, que demuestren que les ha sido imposible evitarlos, lo cual se conceptualizo en nuestro Código Civil Federal en artículos como el 1922:

Artículo 1922.- *Ni los padres ni los tutores tienen obligación de responder de los daños y perjuicios que causen los incapacitados sujetos a su cuidado y vigilancia, si probaren que les ha sido imposible evitarlos. Esta imposibilidad no resulta de la mera circunstancia de haber sucedido el hecho fuera de su presencia, si aparece que ellos no han ejercido suficiente vigilancia sobre los incapacitados.*

Pero esta imputación cesaría si se demostrara que no se obró con negligencia como lo profiere el artículo 1924 del mismo Código:

Artículo 1924.- Los patrones y los dueños de establecimientos mercantiles están obligados a responder de los daños y perjuicios causados por sus obreros o dependientes, en el ejercicio de sus funciones. Esta responsabilidad cesa si demuestran que en la comisión del daño no se les puede imputar ninguna culpa o negligencia.

Como estos ahí numerosos casos como lo serían:

- a) Quienes ejercen la patria potestad, tienen obligación de responder de los daños y perjuicios causados, por los menores que estén bajo su custodia.
- b) Los directores de colegios o talleres, de los menores que estén.
- e) El dueño de animales, responderá por los daños causados por éstos.

DAÑOS ORIGINADOS POR LA APLICACIÓN NEGLIGENTE DE LA ANESTESIA. GENERAN UNA RESPONSABILIDAD CIVIL DE ÍNDOLE SUBJETIVA (LEGISLACIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE TABASCO).-*Aun cuando el paciente haya otorgado su consentimiento informado para la administración de la sustancia denominada anestesia, los daños generados por la administración negligente de la misma actualizan una responsabilidad de índole extracontractual, al estar en juego valores indisponibles para el paciente como el derecho a la salud y el derecho a la vida. Ahora bien, tal responsabilidad extracontractual es de carácter subjetivo, por lo que para exigir la reparación de los daños generados por el uso de anestesia debe probarse el elemento subjetivo de la conducta. No obstante, existe la presunción de que los daños ocasionados por la anestesia fueron originados por un actuar negligente, por lo que le corresponderá desvirtuar dicha presunción al personal médico que participó en las etapas que abarca el cuidado anestésico.*

Pero el inconveniente que generaba este sistema, era la imposibilidad de identificar a los autores materiales, tratándose de “daños impersonales o anónimos” lo que generaba un amplio margen de impunidad.

Con el paso de los años el progreso llegó a tal punto que, produjo el cambio de la denominación de la responsabilidad, en sus orígenes de carácter subjetiva y a carácter objetiva, para determinados daños que logro alcanzar al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, en México.

Examinándola idea del legislador Mexicano, que define el carácter de la responsabilidad patrimonial del Estado como *objetiva*, por el hecho de que no es una responsabilidad *subjetiva*, a nuestro entender este silogismo no es de todo

correcto, porque el hecho de que no tenga que probarse un actuar doloso o culpable de un servidor público, (que constituiría la responsabilidad subjetiva) no debe confundirse con la afirmación de una responsabilidad objetiva de la Administración, de acuerdo a su terminología, estos conceptos no se contraponen sino que incluso pueden coexistir.

Así lo ha estructurado la SCJN en su tesis:

“RESPONSABILIDAD CIVIL SUBJETIVA Y OBJETIVA, COEXISTENCIA DE LAS.-La responsabilidad subjetiva y la objetiva, de que tratan respectivamente los artículos 1910 y 1913 del Código Civil del Distrito Federal, no se excluyen y pueden coexistir, ya que una persona que hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos, o sustancias peligrosas por sí mismos, por su naturaleza explosiva o inflamable, aunque no obre ilícitamente, puede además, ejecutar actos ilícitos que tiendan a causar daños a otra persona. En consecuencia, el actor en un juicio de responsabilidad civil, puede válidamente intentar las acciones derivadas de los citados artículos, sin que pueda decirse que tales acciones sean contradictorias.” Tesis: 424, Página: 287, Tercera Sala, Quinta Época, Fuente: Apéndice 2000, Tomo IV, Civil, P.R. SCJN. SJF, Quinta Época, Tomo LXX, página 1236, Tercera Sala.

A pesar de estar enfocados a la materia civil y no se pudieron concretar en una jurisprudencia es claro la interpretación de que no se puede definir la una por la carencia de la otra, de ser así perdería su sustancia independiente y singularidad de cada una.

Del análisis de cada una concluimos que por responsabilidad subjetiva es, la que se encuentra permanentemente asociado al juicio del propio individuo, que a través de las diversas manifestaciones de la voluntad, realice un acto reprochable por el derecho y al ser un servidor público se le considera que tiene un mayor número de obligaciones específicas, por su relación con el Estado, que le ha conferido competencia, al cual va responder de acuerdo a los estándares de calidad que el propio cargo establece.

En cambio por responsabilidad objetiva se puede entender desde tres enfoques distintos principalmente en México; desde la denominada teoría del riesgo, a partir de la teoría de falta en el servicio (culpa objetiva) y con la noción de daño antijurídico.

La imputación por riesgo se originó, con el avance de la tecnología, que permitió apreciar un sin número de situaciones, que por su propia y especial naturaleza, requerían un régimen especial, ya que estas conductas generaban en sí mismas, un peligro para la sociedad en general, en donde el derecho se dio a la tarea de crear un margen del riesgo permitido o tolerado, pero como consecuencia también crea la obligación de responder a un daño provocado por el solo hecho de que la actividad realizada era “peligrosa”, por su propia existencia, con esto se consolidó el concepto de daño por actividad riesgosa. Legislado en México por el Artículo 1913 del Código Civil Federal que a la letra expresa:

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

La responsabilidad objetiva fundamentada en la teoría del riesgo, significa que el autor de la actividad creadora de ese riesgo, será responsable del daño que el mismo pueda ocasionar, sin que se pueda excusar que la se ha conducido con pericia en la realización de la actividad y obedece cuatro principios básicos según la jurisprudencia:

RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. CUANDO EL ACTOR, QUE ALEGA DAÑOS SUFRIDOS A CAUSA DE UNA COLISIÓN EN LA QUE PARTICIPARON DOS O MÁS VEHÍCULOS AUTOMOTORES, ES UN PASAJERO QUE NO CONDUÍA NINGUNO, LE CORRESPONDE DEMOSTRAR QUIÉN PRODUJO ACTIVAMENTE DICHOS DAÑOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).-“El...1) *la existencia de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas; 2) el uso de dichos objetos; 3) la producción de un daño; y 4) la relación de causalidad...*”[J]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXIII, Enero de 2006; Pág. 541

Aplicándola en lo concerniente a la responsabilidad patrimonial del Estado esta característica significaría que en los supuestos de que la Administración pública lleve a cabo actividades riesgosas, debe aplicarse un criterio de responsabilidad objetiva, por el desarrollo de esas actividades.

Pero dicha argumentación se queda corta por una parte, la actuación de los entes públicos no es siempre creadora de riesgos especiales y por otra, la actividad administrativa del Estado está encaminada hacia el cumplimiento de los fines para los que ha sido creado, hacia la obtención del bien común, lo cual no puede ser equiparado a la persecución del lucro o beneficio económico, que justifica la responsabilidad civil objetiva del sector privado.

Además también hay muchas diferencias que se podría advertir de una responsabilidad objetiva del Estado con una responsabilidad objetiva civil. Como lo sería en la responsabilidad objetiva del Estado, es una Abstracción del Individuo, es decir, no me importa que servidor público lo hiciera. En la responsabilidad objetiva civil, la abstracción es de la culpa, es decir no me importa con qué intención (dolo, culpa, o sin ninguna de ellas) lo hizo.

En la responsabilidad objetiva del Estado toma en cuenta solo la Irregularidad de la actividad (que el desempeño de la administración no haya sido eficiente, competente etc...) en la civil en cambio solo el daño.

En el enfoque de la responsabilidad objetiva del Estado asociada al concepto de *falta del servicio o culpa objetiva*, a pesar de que no lo parezca, no es un concepto desconocido por la legislación nacional, siendo utilizado desde 1995 en la Ley Aduanera (mucho antes de la reforma constitucional, por consiguiente antes de que en nuestro sistema jurídico se plasmara la responsabilidad objetiva).

El Capítulo II, Título segundo, de la Ley Aduanera en vigor, narra el depósito de mercancías ante la aduana, y su artículo 28 establece la responsabilidad del fisco Federal por:

*“el valor de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, **se extravíen (15 de diciembre de 1995)** 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.”*

Se puede apreciar que lo reprobable es la mala organización o el funcionamiento defectuoso del servicio, nociones que serán apreciadas en forma objetiva, con relación a los parámetros idóneos, a través de estándares que la legislación establece y como ya se mencionó “el extravió” era una noción que era apreciada en forma objetiva, desde 1995 criterio que determinaba la culpa objetiva del fisco.

Actualmente existe en la legislación mexicana, una aplicación de la noción de culpa objetiva, en algunos ordenamientos vigentes, cabría destacar el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria que a la letra expresa:

Artículo 34.-....

El Servicio de Administración Tributaria deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los gastos y perjuicios en que incurrió, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate [...]

Se atribuirá que la unidad administrativa en su conjunto y no el servidor público, quien incurrió en una falta grave, cuando se actualice alguno de los supuestos establecidos expresamente por la norma. Prácticamente en los mismos términos la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 6 nos estipula;

“ARTÍCULO 6o.-...

La autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata. Habrá falta grave cuando:

- I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.*
- II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.*
- III. Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley.”*

Esta obligación indemnizatoria a la autoridad demandada en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa seda, aunque no como una condenación a costas, prohibición dada en el mismo artículo, sino más bien, porque se actualice alguno de los supuestos establecidos en dicho artículo.

En la Ley del Sistema de Administración Tributaria y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, fácilmente podría ser equiparables a la responsabilidad por culpa objetiva, si bien conceptualmente no están plasmados bajo ese término, persiguen la misma finalidad, que es la reparación del perjuicio causado por el proceso, responsabilizando de las consecuencias de su comportamiento defectuoso, inapropiado, en una falta del servicio a la autoridad administrativa en su conjunto y no al servidor público.

Por otro lado en materia común, como se establece en el Código Civil Federal se aplica igualmente:

Artículo 1925.- *Los jefes de casa o los dueños de hoteles o casas de hospedaje están obligados a responder de los daños y perjuicios causados por sus sirvientes en el ejercicio de su encargo.*

En donde la culpa se tiene por que una parte de tu organización incurrió en una falta y bastaría demostrar que no son tus sirvientes.

Pero no considero que sea el caso de responsabilidad objetiva, por que como ya se mencionó, dicha noción de culpa objetiva era apreciado por el Estado Mexicano mucho antes de la incorporación de la responsabilidad objetiva, a la constitución Mexicana y si esta hubiera sido la intención del legislador, se hubiera podido plasmar sin tantas complicaciones, a diferencia de las que origino, la redacción del artículo 113 constitucional actual.

Por otra parte, un sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, sustentado en la teoría del daño o perjuicio antijurídico, significa que el ente público, debe indemnizar todos los daños que *el ciudadano no esté obligado a soportar*, por no existir una causa de justificación que así lo legitime; este giro en el fundamento de la obligación reparatoria hacia la perspectiva del patrimonio dañado es a lo que se le ha denominado “**objetivación**” de la responsabilidad.⁶⁴

El patrimonio dañado es el dato objetivo que caracterizara a dicha responsabilidad, en relación Astudillo Flores expresó:

“La responsabilidad patrimonial del Estado, debe ser de carácter objetiva y directa; objetiva en cuanto que para producirse no es relevante si se dio como resultado de la conducta lícita o ilícita

⁶⁴GARCÍA De Enterría, Eduardo; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo, II, reimpresión a la 9ª* ed. 2004, Madrid: Thomson Civitas, 2005, pp. 376,378-386.

de un servidor público, **sino que sencillamente el daño se cause como consecuencia de la actividad administrativa**⁶⁵

En el mismo dictamen en otra parte enseña que *“porque lo irregular en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño en sí mismo”*.⁶⁶

Lo anterior significa que el daño resentido constituye un "perjuicio antijurídico", característico de la responsabilidad objetiva, postura que fue propuesta que se implementará en el régimen mexicano y así tener un sistema de responsabilidad “amplio”, en donde lo trascendente es el daño, régimen que ha quedado estancado por los problemas principalmente presupuestarios, pero que ya ha quedado su base asentada en la constitución y solo le restara a las instituciones mexicanas acoplarse, para que llegue el momento en que se le pregunta a la víctima, tienes la obligación jurídica de soportarlo, si su respuesta es negativa, responderá el causador del daño.

2.1.3.2. Responsabilidad Solidaria vs Responsabilidad Directa

La solidaridad se caracteriza por la circunstancia de que dos o más deudores queden obligados a responder, cada uno por sí, en su totalidad, de la prestación debida a razón del Artículo 1987 del Código Civil Federal.

Pero para la aplicación de esta al Estado, se necesitaría que el daño se haya generado por actos ilícitos dolosos, es decir, por excepción, lo que implicaba que la regla general era de carácter subsidiaria.

Por una obligación subsidiaria como bien es sabido, obligaba al afectado a demandar primero al servidor público causante del daño, y sólo cuando se demostrara que éste no tenía bienes, o no los suficientes para responder de los daños, podía entonces demandar al Estado. Esto puede entenderse claramente con antiguo artículo 1927 del Código Civil Federal:

“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”.

La responsabilidad directa, es uno de los pocos criterios que, el solo nombre de la institución (Directa), de nota con toda claridad su significado, pero para ser un poco más profundos al respecto, el sentido de la responsabilidad directa, no está

⁶⁵Dictamen de 18 de noviembre de 2001, Consideraciones. 17

⁶⁶ idem

enfocada a que origina la responsabilidad, sino más bien quien será el quien responda. El carácter de “directa” se le atribuye al Estado, como ente jurídico, es decir, desde la perspectiva de la teoría del órgano, los hechos que hace la parte subjetiva lo responde en su conjunto todo el Estado, en concordancia será con cargo al presupuestos y no con cargo al servidor público responsable, en una primera instancia, porque recordemos que este seguirá respondiendo al Estado, ya que este tiene el derecho de repetir, en contra del servidor público.

2.2. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ley reglamentaria del segundo párrafo, del artículo 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la cual, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2004, entrando en vigor el 1o. de enero de 2005.

Desde el punto de vista formal, se trata de una Ley relativamente breve, consta de 35 artículos, distribuidos en cinco capítulos: disposiciones generales, de las indemnizaciones, del procedimiento, de la concurrencia y del derecho del Estado de repetir contra los servidores públicos. En términos generales, encontramos cuáles son los entes públicos Federales, que pueden generar la responsabilidad patrimonial del Estado, las causas excluyentes de la responsabilidad, la previsión y disponibilidad patrimonial, el régimen de las indemnizaciones, por responsabilidad patrimonial (bases, montos, orden de pago), el procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (tfjfa), la concurrencia de entes, a los que se les imputa la generación de daños, y el derecho del Estado de repetir contra los servidores públicos.

A pesar de ser una Ley de carácter Federal y por lo tanto no aplicable en el ámbito de las entidades federativas, cabe apuntar, no obstante, que se puede considerar también como una Ley marco, como se estudiara más adelante, pues varias entidades federativas, la ocuparon de referencia, además de la posibilidad de que el gobierno Federal celebre convenios de coordinación, con las entidades federativas, en la materia que regula la misma Ley

El panorama que se presentaba al respecto de esta Ley era complicado, ya que la regulación de capítulo III “del procedimiento” provocó numerosos problemas a la hora de su interpretación y cumplimiento por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, instituyéndose en algunos casos como “reclamos” (enmarcados como procedimientos fuera de juicio, no sujetos al principio contradictorio, al encontrarse regulados por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y cuyas resoluciones eran susceptibles de impugnación ante el mismo tribunal, pero una sala regional diversa en vía jurisdiccional). El tribunal tenía una doble función: como autoridad administrativa encargada de fijar la indemnización y como tribunal contencioso.

Criterio incluido merecedor de una tesis.

PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DISPOSICIONES JURÍDICAS APLICABLES PARA SU TRAMITACIÓN ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

-De la interpretación gramatical, sistemática y teleológica de los artículos 17, 18, 19 y 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se desprenden dos etapas para la determinación de la responsabilidad patrimonial de alguno de los entes públicos Federales. La primera de ellas es el procedimiento que deberá tramitarse ante este Tribunal conforme al aludido ordenamiento legal y a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con la finalidad de que se acredite si el particular tiene o no el derecho a obtener una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado. Por su parte, la segunda etapa corresponde a la vía jurisdiccional, en la cual se podrán impugnar a través del juicio contencioso administrativo, las resoluciones que nieguen la indemnización reclamada o las que por su monto no satisfagan la pretensión del particular. En este contexto se desprende que la primera etapa, es decir, el procedimiento administrativo tiene una naturaleza jurídica específica, dado que no es un juicio contencioso administrativo, de modo que al escrito por el que se inicia dicho procedimiento, no le son aplicables los requisitos previstos en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para las demandas de nulidad. (2) Contradicción de Sentencias Núm. 3549/07-17-10-5/Y OTROS 3/924/08-PL-08-01.- Resuelta por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 9 de marzo de 2009, por mayoría de 10 votos a favor y 1 voto en contra.- magistrado Ponente: Olga Hernández Espíndola.- Secretario: Lic. Juan Carlos Perea Rodríguez. (Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/9/2009) R.T.F.J.F.A. Sexta Época. Año II. No. 18. Junio 2009. p. 34VI-J-SS-29

Aunado a la propuesta por el Poder Judicial de la Federación al respecto de la Tesis:

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 [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXVII, Marzo de 2008; Pág. 1813

Esta ambivalencia de parte del Tribunal, naturalmente, propició inseguridad jurídica, tanto a las víctimas, como a los entes públicos requeridos de pago, lo que finalmente desembocaba en un retardo en el cumplimiento del mandato y el fin contenidos en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional.

Después de casi cuatro años de vigencia de la Ley, se presentó una modificación que, nada tenía que ver con el problema antes expuesto y estaba enfocada a su artículo 2 dicho decreto, fue publicado en el diario oficial de la federación el 30 de abril de 2009 que reformo y adicióno al artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado del anterior:

ARTÍCULO 2.-...

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

Al actual:

ARTÍCULO 2.-...

*Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de **la Comisión Nacional de los Derechos Humanos** y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas **por los entes públicos Federales** y por el Estado Mexicano en su caso, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones...Párrafo reformado DOF 30-04-2009*

El párrafo reformando, fue encaminado para ampliar el marco de aplicabilidad de esta Ley, por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo cual me parece un acierto del Estado Mexicano, pues era impensable que estuviera muy comprometido por las decisiones Internacionales y dejaba vulnerable las locales.

En lo que toca al cambio de: “aceptadas estas últimas por el Estado Mexicano” ha “aceptadas por los entes públicos Federales”, considero que genero una mejor delimitación de los sujetos responsables ya que las recomendaciones son orientadas precisamente al ente estructural, que debe de mejorar y no a todo el Estado-Nación.

En cuanto al párrafo adicionado, la verdad deja mucho que desear, como se observa a continuación:

ARTÍCULO 2.-...

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus servidores públicos, no son sujetos de responsabilidad patrimonial por las opiniones y recomendaciones que formulen, así como por los actos que realicen en ejercicio de las funciones de su competencia. Párrafo adicionado DOF 30-04-2009”

Sin dejar en claro los razonamientos de su exclusión, será acaso porque sería “ilógico” que el defensor de los derechos Humanos, los violara, o por que tratan de hacerlo como la máxima instancia, en cuanto a derechos humanos se refiere y pretendieron darle esta atribución como si fuera una “pequeña corte” en relación a los derechos humanos y como sabemos la Suprema Corte de Justicia los actos que realiza no son “vulnerables”. O será una especie de “fuero” por la misma razón que a los Diputados y Senadores al respecto de sus opiniones legislativas.

Tal vez la razón sea que tendrá un “régimen especial” que más adelante se redactara pero han pasado ya 4 años y no se observa un avance significativo al respecto.

Sea cual fuere la razón hasta el momento el artículo, solo vino a complicar más el panorama de por si complicado de esta Ley y fue hasta que se presentó una iniciativa de reformas al ordenamiento y a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por integrantes de la mesa directiva de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores, a efecto de depurar el abigarrado conjunto de la primera Ley Federal y de incorporar reglas adjetivas especiales para la materia de la responsabilidad patrimonial del Estado, fue a través del 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, público en el Diario Oficial de la Federación de 12 de junio de 2009, que se detalla a continuación:

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 18, primer párrafo; 19; 23; 24 y 25, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para quedar como sigue:

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

ARTÍCULO 18.- La parte interesada **deberá** presentar su reclamación **ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo**, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Fue medular de esta reforma que “arreglo” el desorden de términos que por una mala técnica legislativa o tal vez por el desconocimiento de los mismos, se había generado al ser tachada, que esta hipótesis normativa se estaba ante un procedimiento de tipo administrativo, una actuación de un tribunal administrativo fuera de juicio, bajo el régimen de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y calificado como un “reclamo” como se analizado en las tesis anteriores.

También se advierte con esta reforma que las víctimas deben agotar el procedimiento administrativo de reclamo ante las dependencias y entidades de la administración pública Federal o ante los organismos constitucionales autónomos, de forma obligatoria antes de llegar al tribunal.

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

ARTÍCULO 19.- El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por esta Ley, a lo dispuesto por **la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la vía jurisdiccional.**

Recordemos que la parte conducente del Código Fiscal fue derogado por la creación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en donde la reforma actualizo la aplicabilidad de esta Ley, como el ordenamiento procesal de la reclamación, seguida en sede jurisdiccional. Sin embargo, por armonía legal, su lugar resultaría más propio, como el segundo párrafo del artículo 24 del mismo ordenamiento.

ARTÍCULO 23.- *Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las reclamaciones que prevé la presente Ley, deberán contener como elementos mínimos los siguientes: ...*

ARTÍCULO 23.- Las resoluciones que dicte el **ente público Federal** con motivo de las reclamaciones que prevé la presente Ley, deberán contener como elementos mínimos los siguientes...

En orden lógico con los cambios deseados, se modificaron los correlativos 23, 24, 25 para incorporarlos a esta idea. El nuevo artículo 23 debe interpretarse en un sentido amplio, además de proscribir la innecesaria mención del tribunal (TFJFA) como el órgano calificador de la procedencia de la indemnización exigida, el nuevo precepto hace mención a “las resoluciones que dicte el ente público Federal...”. Este precepto tiene concordancia con el artículo 2 de la misma Ley De acuerdo con la reforma de junio de 2009, nuevamente una resolución administrativa, que

finaliza el procedimiento de reclamo, vuelve a ser la causa eficiente del juicio de responsabilidad patrimonial del Estado, ante el tribunal Federal de justicia fiscal y administrativa, pues dicha resolución causará agravio al reclamante, al negarle la indemnización o plantearle un monto indemnizatorio inferior a sus pretensiones.

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

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

En relación al contenido del reformado artículo 24, que abandona la duplicidad competencial del tribunal (TFJFA) debe observarse, que el objeto de la impugnación viene a ser las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen una indemnización o que, por su monto, no satisfagan al interesado.

Regresando este procedimiento a la regla general, de cualquier controversia administrativa con la interposición del recurso de revisión (recordemos que la naturaleza de este es de carácter optativo) ir con el ente responsable de los daños causados y si no te concede la indemnización o su monto no te satisface podrás ir ante el tribunal de justicia fiscal y administrativa, como reza en la nueva modificación.

El tribunal asume la competencia para conocer de los juicios promovidos contra las resoluciones definitivas recaídas en los reclamos mencionados, o sea no conoce directamente de las acciones administrativas irregulares.

ARTÍCULO 25.-...

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

ARTÍCULO 25.-...

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

Aunque a simple vista no se aprecie con claridad, esta reforma genero un cambio en el plazo de prescripción, antes de la reforma se instruía que, solo al iniciarse el procedimiento de carácter jurisdiccional, interrumpe la prescripción, por lo que se entiende entonces, que el procedimiento de carácter administrativo, no interrumpía la prescripción, criterio que se cambió, con el nuevo artículo, al también considerar el procedimiento administrativo (de reclamación) en el cómputo para interrumpir la

prescripción, en el entendido que ahora, el procedimiento administrativo (de reclamación) es obligatorio su presentación.

Estas reformas hicieron que las jurisprudencias arriba citadas perdieran vigencia a limitar correctamente la competencia del tribunal que se volvió al aspecto jurisdiccional contencioso Administrativo, siendo la última reforma de la Ley hasta el momento.

Aunado a lo anterior dicha Ley también provoca la derogación de otros Instrumentos normativos, como lo fue el artículo 33 y el último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La eliminación al artículo 33 fue en coherencia lógica jurídica con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para evitar una duplicidad de competencias y a su vez para respetar el espíritu de nuestra carta magna que la supera con creces y por lo que se refiere a el último párrafo del artículo 34 fue cambiado por el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Igualmente por lo que se refiere al Código Civil Federal, el artículo 1927 exponía:

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”.

Que a mi parecer fue un desacierto porque si bien es cierta la nueva Ley de responsabilidad patrimonial, supera con demasías el criterio antes manejado, también lo es que solo se aplica a la función administrativa. Dejando por el momento a la función jurisdiccional y a la legislativa una laguna de cómo van a responder estas dos funciones del Estado, que todavía era vigente este artículo para estas.

2.2.1. Concurrencia

La concurrencia es definida por el diccionario de la real academia española como, "la Reunión en un mismo lugar de personas, sucesos o cosas // Acción de contribuir con otros a un resultado"⁶⁷ La concurrencia es un fenómeno que se puede presentar ya sea, de facultades, o bien de responsabilidades:

La primera de ellas conocida ampliamente como facultades concurrentes, también llamadas coincidentes, es la simultaneidad de dos regulaciones diferentes, con idéntica vocación, de ser aplicadas sobre unos mismos hechos.

Al respecto la jurisprudencia nos aclara que:

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios Federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una Ley general. Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

Las facultades del gobierno Federal y de los Estados pueden ser ejercidas en forma conjunta y simultánea sobre un mismo objeto o una misma materia, sin que de ello derive violación de principio o precepto jurídico alguno; pero a fin de que la coexistencia de esas facultades sea constitucionalmente posible, es preciso que se cumpla el requisito de que entre ellas no medie incompatibilidad directa e insalvable.

⁶⁷ <http://www.rae.es/rae.html>

Cuando la potestad nacional y la estatal no pueden adecuarse ni coexistir en armonía, la primera debe prevalecer sobre la segunda, determinando su necesaria exclusión.

Para flanquear esta coexistencia es a menudo ocupado los convenios de coordinación. Pero dicha concurrencia no es la que se relata a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la misma es, más bien, una concurrencia de causas, culpas o responsabilidades.

Nos encontramos ante una concurrencia de responsabilidades, siempre que un hecho pueda incluirse indistintamente en el supuesto de causante del daño, por dos o más acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto, por lo cual las los entes jurídicos son llamados “concurrentes”, dicho suceso afecta a la consecuencias indemnizatorias, se puede sintetizar que existe concurrencia, cuando con una pluralidad de conductas de diversos entes jurídicos, se cometen un solo daño en común.

Para llegar a este análisis se debe de distinguir la mayor o menor aptitud de los hechos o condiciones productores del daño respectivo, de acuerdo con un criterio de experiencia común que conduce a determinar la causa efectiva del daño o causa más próxima del mismo. Esta actitud de graduación de la causa, es un deber legal ostentado en el artículo 50 A de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

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

I.-...

II.-...

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

Por cierto cuando se hace referencia a “los criterios de impugnación”, se debe de entender como los “criterios de imputación” de los hechos atribuibles a quienes participaron en la generación de los daños: es un error proveniente, desde la iniciativa y que permaneció incólume en todo el procedimiento legislativo.

Una vez determinados los grados de participación, se determinara la concurrencia en la obligación del pago y la proporción entre cada ente causante del daño para efectuar el pago, que consiste en hacer efectivo la entrega de una cantidad de dinero o de una cosa (especie) como lo señala el artículo 11 de la multicitada Ley.

2.2.2. Entre órganos Federales

Para poder haber concurrencia, deberá de haber una coincidencia de causas que determinaron el resultado y si los órganos del cual se desprenden este actuar administrativo tienen el carácter de Federal, entonces tendremos una concurrencia de órganos Federales.

Para la delimitación de cuáles son las autoridades que cumplen con este carácter nos remitimos al artículo 27 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el cual tiene una mezcla entre el origen del ente público, por quienes son ocasionados, entre otros, resumiendo son los responsables por la actuación, ya sea directa o por colaboración interorgánica de los Servidores públicos, que se encuentren adscritos en cualquier ente de la organización de la Administración Pública (ya sea central descentralizada o paraestatal esta última no viene precisada tal cual, pero es innegable que también es aplicable.) además el mismo artículo, nos marca los parámetros de cuanto deberá responder, en la elaboración de proyectos y cuando en su ejecución.

Existe otro problema terminológico en la Ley, el cual lo encontramos en el artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

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

Conforme la Ley reguladora de este proceso y al tenor del espíritu de la misma, cuando existiera una pluralidad de sujetos activos en el actuar irregular y su participación no fuese individualmente determinable, éstos responderán solidariamente ante el perjudicado.

La solidaridad se caracteriza por la circunstancia de que dos o más deudores queden obligados a responder, cada uno por sí, en su totalidad, de la prestación debida a razón del Artículo 1987 del Código Civil Federal.

Artículo 1987.- Además de la mancomunidad, habrá solidaridad activa, cuando dos o más acreedores tienen derecho para exigir, cada uno de por sí, el cumplimiento total de la obligación; y solidaridad pasiva cuando dos o más deudores reporten la obligación de prestar, cada uno de por sí, en su totalidad, la prestación debida.

Pero no se puede hablar de una solidaridad si se está distribuyendo el pago de la indemnización en partes iguales, entre todos los cocausantes de la lesión patrimonial, pues si fuera solidaridad bastaría cobrarse a uno la totalidad del pago de la indemnización situación que no acontece.

Y más bien se trataría de una obligación mancomunada como lo señala el Código Civil Federal en sus artículos:

Artículo 1984.- Cuando hay pluralidad de deudores o de acreedores, tratándose de una misma obligación, existe la mancomunidad.

Artículo 1985.- La simple mancomunidad de deudores o de acreedores no hace que cada uno de los primeros deba cumplir íntegramente la obligación, ni da derecho a cada uno de los segundos para exigir el total cumplimiento de la misma. En este caso el crédito o la deuda se consideran divididos en tantas partes como deudores o acreedores haya y cada parte constituye una deuda o un crédito distintos unos de otros.

Artículo 1986.- Las partes se presumen iguales a no ser que se pacte otra cosa o que la Ley disponga lo contrario.

El objetivo del artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es tutelar la efectiva indemnización en favor del sujeto pasivo, garantizando el pago y distribuyendo la obligación entre los causantes de esta, tal vez en la práctica se realiza a través de los convenios de coordinación y no sea necesario la modificación del artículo 29 de obligación solidaria por mancomunada al cumplir con el fin del artículo.

2.2.3. Entre órganos Federales y locales

Como norma transitoria del Decreto de adición de dicho mandato constitucional, se agrega que: “El presente Decreto entrará en vigor el primero 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, además incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial” (Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de junio de 2002.).

Acatando el segundo párrafodel artículo 113 de la Constitución General de la República, durante el periodo de junio de 2002 a mayo de 2013, se han emitido las Leyes de Responsabilidad Patrimonial de:

- | | |
|------------------------|---------------------|
| 1) Aguascalientes | 8) Morelos |
| 2) Baja California | 9) Nayarit |
| 3) Baja California Sur | 10) Querétaro. |
| 4) Colima | 11) San Luís Potosí |
| 5) Distrito Federal | 12) Tamaulipas |
| 6) Guanajuato | 13) Veracruz |
| 7) Jalisco | |

En cuanto a la concurrencia, es claro que tomaron a la Ley Federal, como una Ley marco, por tanto buena parte de las entidades federativas, tienen la misma estructura, sin variaciones significativas, respecto al capítulo de concurrencia, de la cual se da en dos momentos comenzando con la iniciación de la demanda y posteriormente el pago de la indemnización. Al regular ambas el supuesto:

ARTÍCULO 18.-*La parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*

Mientras que las locales se guiaron más o menos por lo mismo, con el ejemplo de la Ley de Responsabilidad Patrimonial de Jalisco:

Artículo 20.-*Cuando el procedimiento se inicie a petición de parte, la reclamación deberá ser presentada ante la entidad presuntamente responsable*

El reclamante deberá analizar quien es el presuntamente responsable y determinar si es una autoridad de ámbito Federal o de ámbito local, pero el problema se presenta cuando advierta que los dos son responsables, en donde a mi parecer podrá presentar la demanda, ante cualquiera de las autoridades responsables debiendo emplazar a la otra autoridad, para cumplir con la garantía de audiencia y poder tener los elementos para poder resolver el grado de participación que hay de su actuar y de las dos autoridades. Como lo enseña el artículo 46 de la Ley de responsabilidad patrimonial del Estado de Baja California.

Artículo 46.-*En el caso de que alguna dependencia o entidad de las administraciones públicas estatal o municipal aleguen la concurrencia en la generación del daño de otra dependencia o entidad de la misma Administración Pública, se deberá emplazar a la dependencia o entidad señalada para que concurra al procedimiento de reclamación a hacer valer los derechos que le correspondan. En el caso de que se acredite la concurrencia, el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes del daño patrimonial reclamado, de acuerdo con su respectiva participación.*

Criterios que a mi parecer, a pesar de no estar presente un artículo similar, en la legislación Federal, se debería de seguir, para que pueda alegar la otra autoridad, lo que a su derecho convenga, de no ser así es posible que la autoridad que no está presente en el juicio, a la hora de la tratar de ejecutar la sentencia, con cargo a su presupuesto, la misma alegaría, que no fue oída ni vencida en juicio e interpondría un recurso de revisión, a efecto de no cumplir con el fallo e iniciar con su propio procedimiento.

Para mayor claridad manejare el mismo ejemplo con diferentes matices para demostrar la concurrencia en los distintos factores:

HECHO: El afectado sale a su balcón, acto seguido, extiende sus brazos para estirarse, accidentalmente toca un cable de tensión con su mano, lo que ocasiona su muerte.

IMPUTACIÓN: Por un lado se encuentra el Estado, con la obligación de suministrar la energía eléctrica como lo manifiesta la Ley del servicio público de energía eléctrica en el artículo 4:

***ARTÍCULO 4o.-** La prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estará a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, la cual asumirá la responsabilidad de realizar todas las actividades a que se refiere el artículo 4o.*

En donde la Comisión Federal de Electricidad, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Lo cual entre otras obligaciones tiene la que relata la citada Ley en su artículo 4:

***ARTÍCULO 4o.-** Para los efectos de esta Ley, la prestación del servicio público de energía eléctrica comprende:*

I.- La planeación del sistema eléctrico nacional;

II.- La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y;

III.- La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

A primera instancia corresponde a esta autoridad la instalación de entre otros, de los postes que sujetan los cables de tensión que causaron la muerte, reiterando lo dicho en el Artículo 9 de la ya mencionada Ley:

***ARTÍCULO 9o.-** La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto:*

I.- Prestar el servicio público de energía eléctrica en los términos del artículo 4o. y conforme a lo dispuesto en el artículo 5o.

...

Se procede análisis de la reglamentación correspondiente a la colocación de postes de baja tensión, la cual se determina en el reglamento, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en su artículo 13 que determina:

***ARTÍCULO 13.-** Las obras eléctricas necesarias para la prestación del servicio se sujetarán a las normas oficiales mexicanas y, en su caso, a las especificaciones técnicas del suministrador.*

La referida Normas de distribución – construcción – instalaciones aéreas en media y baja tensión líneas de baja tensión establece que:

5. La longitud mínima del poste para instalaciones de baja tensión será de 9 m.

18. Se deberá mantener la altura de la instalación de baja tensión lo más uniformemente posible en base a la que determine el poste de 9 m, independientemente de que esté sujeta a estructuras para líneas de media tensión.

De acuerdo con la reglamentación antes precisada se observa que el poste debe de tener una medida de 9 metros y se debió utilizar un **POSTE DE CONCRETO DE 9-400** en atención a *LINEAMIENTOS TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS PARA LA INSTALACIÓN DE REDES DE TELECOMUNICACIONES EN LA INFRAESTRUCTURA DE DISTRIBUCIÓN DE CFE*, que: 7.1.2.5 CFE-PC9 POSTE DE CONCRETO DE 9-400

Muestra las características dimensionales de norma del poste de 9 m de longitud y de 400 kg de resistencia a la ruptura, el cual es una opción para utilizarse en las zonas en las que no existan instalaciones eléctricas de distribución de CFE.

Pero del análisis de daño provocado se encontró que el poste estaba a 7 metros altura menor, a la legal utilizando indebidamente el **POSTE DE CONCRETO DE 7-500**, con las características:

7.1.2.6 CFE-PC7 POSTE DE CONCRETO DE 7-500

Muestra las características dimensionales de norma del poste de 7 m de longitud y 500 kg de resistencia a la ruptura, el cual es una opción para utilizarse en zonas en las que no existan instalaciones eléctricas de distribución de CFE.

El actuar de la Comisión Federal de Electricidad se enmarcaba en una actividad administrativa irregular. Así mismo del análisis se concluyó que el edificio del cual salió tenía una altura superior a la de la registrada en los expedientes y de los planos respectivos.

IMPUTACIÓN.- A la autoridad responsable de dichas construcciones, quien es la autoridad municipal y en el supuesto de que la autoridad municipal fuera de Jalisco, sería de la siguiente manera: se guiaría de acuerdo a lo que señale el reglamento de construcciones del municipio de *Jocotepec*.

ARTÍCULO 2o.- *Toda excavación, construcción, demolición, remodelación, ampliación u ornato de cualquier género que se ejecute en propiedad pública o del dominio privado, así como, todo acto de ocupación de la vía pública, dentro del Municipio de Jocotepec, debe regirse por las disposiciones del presente Reglamento.*

ARTÍCULO 3o.- *Corresponde al Ayuntamiento de Jocotepec, Jalisco, el autorizar actividades a que se refiere el artículo anterior, así como la vigilancia para el debido cumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento por conducto de la Dirección de Desarrollo Urbano.*

Se desprende que la autoridad municipal es la encargada de otorgar la licencia para la construcción en relación con el artículo:

ARTÍCULO 6o.- *La Dirección de Desarrollo Urbano para los fines a que se refiere el artículo tercero de este Reglamento, tiene las siguientes*

Facultades:

a)..., b)... c)...

d) Conceder, negar o revocar, de acuerdo con este Reglamento, las licencias y permisos para todo género de actividades contempladas en el Artículo Segundo.

Dicha autoridad al haber otorgado indebidamente una licencia para la construcción al afectado que construyo en su inmueble, poniéndole un segundo piso con un balcón aumentando así la altura del edificio, su actuar (de la **DIRECCIÓN**) se enmarcaba en una actividad administrativa irregular, debió seguir lo ceñido en los artículos y no otorgarla al arbitrio de la autoridad sin ningún tipo de regla.

ARTÍCULO 21o.- *Las licencias de construcción tendrán carácter definitivo, cuando se hayan cumplimentado los requisitos señalados en el Artículo 23, pudiéndose otorgar*

licencias condicionadas, siempre y cuando los documentos complementarios no sean técnicamente indispensables, pero nunca cuando falte el dictamen del Organismo Operador de Agua Potable y Alcantarillado, si se requiere.

ARTÍCULO 23o.- *La ejecución de las obras se ajustará a las normas y disposiciones establecidas en este Reglamento, para mantener seguridad, estabilidad, calidad y buen aspecto. Cualquier cambio y principalmente de tipo estructural, deberá darse aviso a la Dirección, en un plazo máximo de quince días, la que determinará si es o no procedente.*

Podemos apreciar se encuentran dos autoridades de distintos órdenes de gobierno que no cumplieron con sus atribuciones legales y a través del análisis de la relación causal, entre el daño y la actividad de la administración, para esto ocupando el método de la causalidad adecuada, la que es admisible en nuestra Ley, la cual nos permite aislar y determinar la o las causa(s) que produjo el daño procederemos al estudio de las causas en cumplimiento de lo que dice el artículo 50-A de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 50-A.-...

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

Primero el colocar un poste de menor altura, produjo que los cables se encontraran a una altura menor, de la requerida por la Ley, fue consecuencia directa e inmediata del fallecimiento de la persona, la respuesta seria afirmativa ya que de encontrarse los cables a la altura requerida, no habría sucedido el accidente.

Segundo de cerciorarse que no podían otorgar un permiso para la construcción, en este caso la ampliación de la casa, fue consecuencia directa e inmediata del fallecimiento de la persona, la respuesta seria afirmativa, ya que de no haber construido la persona no se encontraría a la altura de poder tocar los cables.

La tercera de no estirarse la persona, no se habría producido el accidente la respuesta también es afirmativa, pero dicho actuar es irrelevante a la hora de juzgar la imputación del daño, si recordamos se está vinculando un hecho con las consecuencias que acarrea y las consecuencias de estirarse no producen ningún efecto en el campo del derecho.

Posteriormente el mismo artículo también nos indica la obligación de cuantificar los daños que en sí, no es un problema de concurrencia, la cuantificación pero es necesario para determinar cuánto deberá de pagar cada uno, el cual comentare sin especificaciones.

ARTÍCULO 50-A.-...*Fracción I...*

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

Para mejor claridad ubicaremos solo el daño personal de la muerte, sin hablar del lucro cesante, ni el daño moral por el momento ya que ambos son difíciles de suponer al no tener un supuesto específico.

La cuantificación de los daños será de \$651,485.6, al acreditar que tenía un salario superior a dos salarios mínimos generales (no realizaba oficio o profesión registrada con su propio salario)

La última fracción del citado artículo indica:

ARTÍCULO 50-A.-...

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

Se concluye que el daño causado a la víctima es consecuencia directa de la acción conjunta de las autoridades antes precisadas, ya que por medio de su actuar, conjunto y complementario, se generaron consecuencias desfavorables.

El grado en que cada una de las conductas administrativas irregulares, en lo individual participó de los daños y perjuicios ocasionados es indeterminable, dado que de haber actuado cualquiera de ellas de forma regular, se hubiera evitado el menoscabo ocasionado a la reclamante (la muerte) Se deberá responder en partes iguales como lo emite el artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado como se muestra a continuación:

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

Cabe mencionar al respecto que hay un abanico de posibilidades al respecto; ya que el pasado artículo nos indica la “responsabilidad solidaria” y de ser tomada con las atribuciones de la responsabilidad solidaria se podría cobrar al ente público Federal, la totalidad de la indemnización y posteriormente este le cobrara a la autoridad estatal, a través de convenios de coordinación respecto de la materia que regula la presente Ley.

Con el apoyo del artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidad patrimonial del Estado:

ARTÍCULO 15.- Las indemnizaciones deberán cubrirse en **su totalidad** de conformidad con los términos y condiciones dispuestos por esta Ley y a las que ella remita. ...

Pero va en contra de: “Los entes públicos Federales responderán **únicamente de los hechos o actos dañosos** que hayan ocasionado los servidores públicos que les estén adscritos”.

Otra posibilidad es que al efecto la autoridad Federal, le pague la mitad de la indemnización reclamada, dejando a salvos sus derechos para que el particular reclame la otra mitad a la autoridad estatal de acuerdo con lo que su propia Ley señale. Alternativa que confiesa el penúltimo párrafo del artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

ARTÍCULO 17...

...

Quando en los hechos o actos dañosos concurra la intervención de la autoridad Federal y la local, la primera deberá responder del pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando la parte correspondiente de la entidad federativa en los términos que su propia legislación disponga.

Y esta está respaldada por el artículo 47 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Baja California.

Artículo 47.- En el caso de que el ente público acredite la concurrencia en la generación del daño de otro ente público que forme parte de otro Poder Público, de otro orden de gobierno, o de otro Órgano Constitucional Autónomo, sólo estará obligado a indemnizar en la proporción de su participación en el hecho o acto dañoso

El reclamante tendrá expedito su derecho para exigir la indemnización que corresponda al otro u otros entes públicos, agotando el procedimiento que para cada caso corresponda. El particular al iniciar su reclamación ante los entes públicos que sean posibles copartícipes, deberá acompañar copia certificada de la resolución emitida en la reclamación al ente que hubiere acreditado una participación proporcional en la generación del daño

En dónde dicho procedimiento debiera ser solo para registrar la sentencia (ya sea registrando la pasada o creando una propia con los elementos de la pasada) para saber el orden, en cual se le va a pagar, la cantidad ya fijada o convenir su pago en parcialidades, de la misma incluso con la modalidad de pago en especie, teniendo elementos para proceder del derecho de repetir del Estado en contra el servidor público responsable. Por lo que es indispensable de emplazar debidamente.

Como lo asienta el artículo 46 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Baja California:

Artículo 46.- En el caso de que alguna dependencia o entidades de las administraciones públicas estatales o municipales aleguen la concurrencia en la generación del daño de otra dependencia o entidad de la misma Administración Pública, se deberá emplazar a la dependencia o entidad señalada para que concurra al procedimiento de reclamación a hacer valer los derechos que le correspondan. En el caso de que se acredite la concurrencia, el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre

todos los causantes del daño patrimonial reclamado, de acuerdo con su respectiva participación.

Para poder resolverlo en un solo procedimiento, ya que de no emplazar a la otra autoridad cocausante del daño esta tendría motivo para iniciar su propio procedimiento. Recordemos que dicha regulación no es obligatoria que se aplique a nivel Federal pero “podría” al menos los litigantes deberían de solicitar el emplazamiento.

Otra alternativa sería que los “convenios de coordinación” que emitidos por la federación y los Estados o entre estos, se celebren y realicen para evitar acudir a dos autoridades distintas, para el pago de su indemnización y le sea pagada en una sola exhibición; ya sea la autoridades que posteriormente realicen las demás tareas que las Leyes encarguen.

Lo describe el artículo 48 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Baja California:

Artículo 48.- *Los Poderes Públicos Estatales, los Órganos Constitucionales Autónomos y los Ayuntamientos, podrán celebrar convenios de coordinación a fin de unificar los procedimientos de reclamación de indemnizaciones por responsabilidad patrimonial, para los casos en que los mismos entes públicos o el afectado aleguen que el daño fue causado por varios entes públicos que se rijan por diversos procedimientos de reclamación.*

Por ultimo quisiera hacer un esbozó de los elementos más trascendentes de cada Ley local:

<u>ESTADOS</u>	<u>PROCEDE POR LA --- DEL ENTE</u>	<u>ART20</u>	<u>DAÑO MORAL</u>	<u>DERECHO DE REPETIR</u>	<u>OTROS*</u>
Jalisco.-	ACCIÓN Y OMISIÓN	SIMILAR AL 17	Limita a 3650 SALARIOS MÍNIMOS	Culpa GRAVE	no es improcedente contra los actos de la Comisión de derechos humanos locales
Colima	ACCIÓN Actividad regular	SIMILAR AL 24	LIMITA A TODOS DEPENDIENDO EL INGRESO DEL AFECTADO	CULPA GRAVE	no es improcedente contra los actos de la Comisión de derechos humanos locales
Veracruz	La actuación	SIMILAR EN EL 3	LIMITA A TODOS DEPENDIENDO EL INGRESO DEL AFECTADO	SIN CULPA GRAVE EN TODOS LOS CASOS	Si es anulado o revocado el acto administrativo irregular es improcedente ***
San Luis Potosí	Aquella que causa daños	SIMILAR 25	LIMITA A TODOS DEPENDIENDO EL INGRESO DEL AFECTADO	CULPA GRAVE	no es improcedente contra los actos de la Comisión de derechos humanos locales

<u>ESTADOS</u>	<u>PROCEDE por la --- Del ente</u>	<u>Art20</u>	<u>Daño moral</u>	<u>Derecho de repetir</u>	<u>OTROS</u>
Guanajuato	Aquella que causa daños	SIMILAR 9	Limita el moral a la tercera parte de lo que importe el daño material.	SIN CULPA GRAVE	no es improcedente contra los actos de la Comisión de derechos humanos locales
Tamaulipas	actos u omisiones	----- NO HAY	NO LO LIMITA	CULPA GRAVE	no es improcedente contra los actos de la Comisión de derechos humanos locales */**
Baja California Sur	Actividad regular	SIMILAR 31	LIMITA A TODOS DEPENDIENDO EL INGRESO DEL AFECTADO	CULPA GRAVE	Para que proceda cumplir con los siguientes requisitos: cuantía, al corriente con sus obligaciones, sin infligir la Ley residencia***
Nayarit	Aquella que causa daños	Similar al 26 Las resoluciones dictadas por la autoridad competente causarán Estado y serán ejecutables, siguiendo las reglas que se establecen en las Leyes De justicia administrativa aplicables.	NO LO LIMITA	Culpa grave	no es improcedente contra los actos de la Comisión de derechos humanos locales
Baja California	aquella que cause daño	Similar al 10	limita el daño moral al equivalente a la incapacidad permanente total	Determine su responsabilidad.	conurrencia en la generación del daño de otra dependencia se deberá emplazar ***
Distrito Federal	ACCIÓN	Similar al 26	10,000 veces el salario mínimo general diario vigente	carácter GRAVE	conurrencia de agentes causantes de lesión patrimonial, deberá remitirla a la Contraloría General del Distrito Federal ***
Querétaro.	aquella que cause daño	Similar al 14	No lo limita	No hay del capítulo derecho de repetir	no es improcedente contra los actos de la Comisión de derechos humanos locales
Aguascalientes	Acción Regular o irregular.	Similar al 23	LIMITA A TODOS DEPENDIENDO EL INGRESO DEL AFECTADO	carácter GRAVE	no es improcedente contra los actos de la Comisión de derechos humanos locales
Morelos	Aquella que causa daños	Similar al 26	Limita el daño moral a 2,000 veces el salario mínimo general diario vigente	Infracción GRAVE	CAPÍTULO VII DE LOS DAÑOS COLATERALES menoscabo provocado a los bienes y derechos de los particulares, relacionados directamente con la actividad ***

*No admite recurso administrativo alguno ante el ente público emisor de la resolución.

**De la reclamación de indemnización por daño patrimonial se dará visita al o a los servidores públicos a quienes se atribuye una actividad administrativa irregular, a fin de que en un plazo de 5 días hábiles posteriores a la notificación expresen lo que a su derecho convenga.

***No es improcedente contra los actos de la Comisión de derechos humanos locales.

Cabe la apreciación que en el ámbito local hay algunas disposiciones que superan al ámbito Federal como lo serian que:

- ❖ Sea por acción y omisión, en los Estados de Jalisco y Tamaulipas.
- ❖ Sea por actividad regular, en los Estados de Aguascalientes Baja california Sur y Colima.
- ❖ Que no limiten o pongan un tope para el daño, en los Estados de Querétaro, Nayarit.
- ❖ Que se pueda condenar al servidor público responsable y no solo cuando se esté en presencia de culpa Grave, en los Estados de Veracruz y Guanajuato.
- ❖ Que algunas legislaciones locales tienen aportaciones propias para el procedimiento, son los Estados de Distrito Federal, Morelos, Baja california, Veracruz, Baja california Sur y Tamaulipas.
- ❖ Que hay mejor redacción del artículo 20 de la Ley Federal, en el Estado de Nayarit o incluso que no es necesario su inclusión, como lo demuestra el Estado de Tamaulipas.
- ❖ Y por último que es procedente contra los actos de la Comisión de derechos humanos locales, a diferencia que en la Federal es improcedente contra los actos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Y como todo hay algunas que están muy por debajo:

- La limitación de todos los daños de acuerdo al ingreso del afectado, en los Estados de Colima, Veracruz, San Luis Potosí, Baja California Sur y Aguascalientes.

- Limitación del daño moral muy por debajo de la ya de por si limitada, en los Estados de Jalisco, Morelos, Baja California, Distrito Federal y Guanajuato.

2.2.3.1. Entre órganos Federales y locales cuando estos últimos no tienen la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Este problema desaparecerá con el tiempo pero en la actualidad hay Estados de la República que solo se han creado regulaciones parciales y muchos otros que todavía están en su proyecto de iniciativa de Ley; son los casos de los Estados de:

- | | |
|-------------------------|-------------------------|
| 1. Campeche- iniciativa | 6. Puebla-iniciativa |
| 2. Coahuila-iniciativa | 7. Sonora-iniciativa |
| 3. Hidalgo-iniciativa | 8. Yucatán-iniciativa |
| 4. Michoacán-iniciativa | 9. Zacatecas-iniciativa |
| 5. Oaxaca-iniciativa | |

Mientras los Estados que tienen regulaciones parciales en donde establecen que los Tribunales de lo Contencioso conocerán de la responsabilidad patrimonial reclamada al Estado, a los municipios, a las entidades paraestatales son:

- 1) Chihuahua: Ley para exigir Responsabilidad Patrimonial a Jueces y Funcionarios del Ministerio Público, del Estado de Chihuahua.
- 2) Durango: Código de Justicia Administrativa, para el Estado de Durango.
- 3) Estado de México: Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
- 4) Nuevo León: Ley de Justicia Administrativa, para el Estado de Nuevo León.
- 5) Sinaloa: Ley de Justicia Administrativa, para el Estado de Sinaloa.

Estos dos últimos también ya cuentan con una iniciativa de Ley de Responsabilidad Patrimonial; pero el problema más grave son en los Estados que no Tienen ningún avance al respecto son:

- | | |
|-----------------|--------------|
| 1) Chiapas | 4) Tabasco |
| 2) Guerrero | 5) Tlaxcala |
| 3) Quintana Roo | 6) Zacatecas |

Pero independientemente de la situación en la que se encuentren solo 13 entidades federativas ya cuentan con su propia Ley patrimonial de responsabilidad Estatal, en donde los Estados restantes se resolverá de la siguiente manera:

Derivado de la indicación de que, los particulares tienen derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las Leyes Federales y locales, el pago de dicha indemnización se efectuará después de seguir los procedimientos para determinar que efectivamente, al particular le corresponde tal indemnización como nos muestra el artículo 1917 del Código Civil Federal:

Artículo 1917.- *Las personas que han causado en común un daño, son responsables solidariamente hacia la víctima por la reparación a que están obligadas de acuerdo con las disposiciones de este Capítulo*

Además el antiguo artículo de 1927(actualmente derogado) del mismo Código establecía:

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”*

Pero de ser posible sería mejor de acuerdo con la Ley Federal llegar a un convenio como lo marca en la parte conducente: El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas respecto de la materia que regula la presente Ley.

Para mayor claridad manejare el mismo ejemplo con concurrencia distinta:

HECHO: El particular sale a su balcón, acto seguido, extiende sus brazos para estirarse, accidentalmente toca un cable de tensión con su mano, lo que ocasiona su muerte.

IMPUTACIÓN: Por un lado se encuentra el Estado, con la obligación de suministrar la energía eléctrica como lo manifiesta la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en el artículo en su artículo 7:

ARTÍCULO 7o.- *La prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estará a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, la cual asumirá la responsabilidad de realizar todas las actividades a que se refiere el artículo 4o.*

En donde la Comisión Federal de Electricidad, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Lo cual entre otras obligaciones tiene la que relata la citada Ley en su artículo 4:

ARTÍCULO 4o.- Para los efectos de esta Ley, la prestación del servicio público de energía eléctrica comprende:

I.- La planeación del sistema eléctrico nacional;

II.- La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y;

III.- La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

A primera instancia corresponde a esta autoridad la instalación de entre otros, de los postes que sujetan los cables de tensión que causaron la muerte del particular reiterando lo dicho en el Artículo 9 de la ya mencionada Ley:

ARTÍCULO 9o.- La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto:

I.- Prestar el servicio público de energía eléctrica en los términos del artículo 4o. y conforme a lo dispuesto en el artículo 5o.

...

Se procede análisis de la reglamentación correspondiente a la colocación de postes de baja tensión, la cual se determina en el reglamento, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en su artículo 13 determina:

ARTÍCULO 13.- Las obras eléctricas necesarias para la prestación del servicio se sujetarán a las normas oficiales mexicanas y, en su caso, a las especificaciones técnicas del suministrador.

La referida Normas de distribución – construcción – instalaciones aéreas en media y baja tensión líneas de baja tensión establece que:

5. La longitud mínima del poste para instalaciones de baja tensión será de 9 m.

18. Se deberá mantener la altura de la instalación de baja tensión lo más uniformemente posible en base a la que determine el poste de 9 m, independientemente de que esté sujeta a estructuras para líneas de media tensión.

De acuerdo con la reglamentación antes precisada se observa que el poste debe de tener una medida de 9 metros y se debió utilizar un **POSTE DE CONCRETO DE 9-400** en atención a *LINEAMIENTOS TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS PARA LA INSTALACIÓN DE REDES DE TELECOMUNICACIONES EN LA INFRAESTRUCTURA DE DISTRIBUCIÓN DE CFE*, que:

7.1.2.5 CFE-PC9 POSTE DE CONCRETO DE 9-400

Muestra las características dimensionales de norma del poste de 9 m de longitud y de 400 kg de resistencia a la ruptura, el cual es una opción para utilizarse en las zonas en las que no existan instalaciones eléctricas de distribución de CFE.

Pero del análisis de daño provocado se encontró que el poste estaba a 7 metros altura menor, a la legal utilizando indebidamente el **POSTE DE CONCRETO DE 7-500**, con las características:

7.1.2.6 CFE-PC7 POSTE DE CONCRETO DE 7-500

Muestra las características dimensionales de norma del poste de 7 m de longitud y 500 kg de resistencia a la ruptura, el cual es una opción para utilizarse en zonas en las que no existan instalaciones eléctricas de distribución de CFE.

El actuar de la Comisión Federal de Electricidad se enmarcaba en una actividad administrativa irregular. Así mismo del análisis se concluyó que el edificio del cual el particular salió, tenía una altura superior a la registrada en los expedientes y los planos respectivos.

IMPUTACIÓN.- A la autoridad responsable de dichas construcciones, quien es autoridad municipal, en el supuesto de que la autoridad municipal, fuera de Yucatán sería de la siguiente manera: se guiaría de acuerdo a lo que señale el reglamento de construcciones del municipio de Mérida.

Artículo 1 *Es de orden público e interés general, el cumplimiento y observancia de las disposiciones de este "REGLAMENTO", de sus "NORMAS" y de las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables en materia de Desarrollo Urbano, planificación, seguridad, estabilidad e higiene, así como las limitaciones y modalidades que se impongan al uso de los terrenos, tanto de suelo como de ocupación o de las edificaciones de propiedad pública o privada, en los programas parciales y las declaratorias correspondientes.*

Las obras de construcción, instalación, modificación, ampliación, reparación y demolición así como el uso de las edificaciones y los usos, destinos y reservas de los "PREDIOS" del territorio del MUNICIPIO DE MÉRIDA, se sujetarán las disposiciones de la LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL ESTADO DE YUCATÁN, LA LEY DE FRACCIONAMIENTOS DEL ESTADO DE YUCATÁN, el PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE MÉRIDA, LOS PROGRAMAS PARCIALES DE DESARROLLO URBANO de un área específica o delimitada del territorio urbano, la LEY PARA LA INTEGRACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE YUCATÁN, de este "REGLAMENTO" y demás disposiciones aplicables.

Artículo 2 *La aplicación del presente "REGLAMENTO" le compete:*

I. Al Presidente Municipal;

II. Al "DIRECTOR";

III. Al titular de la Subdirección de Administración Urbana de la "DIRECCIÓN" o de la dependencia encargada de realizar dichas funciones, y

IV. A los demás servidores públicos que se indiquen en el presente "REGLAMENTO" y demás ordenamientos legales aplicables.

Se desprende que la autoridad municipal es la encargada de otorgar la licencia para la construcción en relación con el artículo 4 del citado reglamento:

Artículo 4 *El "AYUNTAMIENTO" ejercerá las funciones ejecutivas señaladas en este "REGLAMENTO" a través del Presidente Municipal, por sí o por los titulares de la "DIRECCIÓN" o de la Subdirección de Administración Urbana, quienes tendrán dentro de sus atribuciones:*

I... II...

III. Otorgar o negar licencias y autorizaciones para la ejecución de las obras y el uso de edificaciones y "PREDIOS" a que se refiere el Artículo 1 de este "REGLAMENTO";

Dicha autoridad al haber otorgado indebidamente una licencia para la construcción al particular, que construyo en su inmueble, poniéndole un segundo piso con un balcón, aumentando así la altura del edificio, su actuar (de la *DIRECCIÓN*) se enmarcaba en una actividad administrativa irregular, pues debió seguir lo ceñido en los artículos y no otorgarla a si libre arbitrio, sin ningún tipo de regla.

Artículo 32 Licencia para Construcción, es el documento expedido por la "DIRECCIÓN", por el cual se autoriza a los propietarios construir, ampliar, modificar, reparar, dismantelar o demoler las edificaciones o instalaciones que hubieren en sus predios. La revisión de los expedientes y de los planos respectivos, se hará de acuerdo a los instructivos que para ese efecto formule y expida la "DIRECCIÓN", los cuales serán publicados en ediciones especiales que se pondrán a disposición del público. Dichos instructivos, serán únicos y de observancia obligatoria para el público y para las autoridades competentes de oficinas municipales y serán actualizados cuando fuere necesario.

Se valorar la participación de dos autoridades de distintos órdenes de gobierno que no cumplieron con sus atribuciones legales, a través del análisis de la relación causal entre el daño y la actividad de la administración, ocupando el método de la causalidad adecuada, la que es admisible en nuestra Ley, nos permite aislar y determinar la o las causa(s) que produjo el daño en cumplimiento de lo que dice el Artículo 50 A, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo:

ARTÍCULO 50-A.-...

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

Primero.- El colocar un poste de menor altura produjo que los cables, se encontraran a una altura menor de la requerida por la Ley, fue consecuencia directa e inmediata del fallecimiento de la persona, la respuesta seria afirmativa, ya que de encontrarse los cables a la altura requerida, no habría sucedido el accidente.

Segundo.- De cerciorarse que no podían otorgar un permiso para la construcción, en este caso la ampliación de la casa, fue consecuencia directa e inmediata del fallecimiento de la persona, la respuesta seria afirmativa, ya que de no haber construido la persona no se encontraría a la altura de poder tocar los cables.

Tercera.- De no estirarse la persona no se habría producido el accidente, la respuesta también es afirmativa, pero dicho actuar es irrelevante a la hora de juzgar la imputación del daño, si recordamos se está vinculando un hecho, con sus consecuencias y estirarse no producen ningún efecto en el campo del derecho.

Posteriormente el mismo artículo también nos indica la obligación de cuantificar los daños que, en si no es un problema de concurrencia, la cuantificación, pero es necesario para determinar cuánto deberá de pagar cada uno, sin especificaciones.

ARTÍCULO 50-A.-...

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

Para mejor claridad ubicaremos solo el daño personal de la muerte sin detallar el lucro cesante, ni el daño moral, por el momento ya que ambos son difíciles de suponer al no tener un asunto específico.

La cuantificación de los daños será de \$651,485.6, al acreditar que tenía un salario superior a dos salarios mínimos generales (no realizaba oficio o profesión registrada con su propio salario).

La última fracción del citado artículo indica:

ARTÍCULO 50-A.-...

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

Se concluye que el daño causado a la víctima es consecuencia directa de la acción conjunta de las autoridades antes precisadas, ya que por medio de su actuar, conjunto y complementario, se generaron consecuencias desfavorables.

El grado en que cada una de las conductas administrativas irregulares, en lo individual participó de los daños y perjuicios ocasionados es indeterminable, dado que de haber actuado cualquiera de ellas de forma regular, se hubiera evitado el menoscabo ocasionado a la reclamante (la muerte) Deberán responder en partes iguales formula obtenida del artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

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

Cabe mencionar que además de las alternativas enumeradas en el apartado de la entre entes Federales y locales en este caso al carecer de Ley estatal se estaría a lo dispuesto de algún artículo homologo local, al antiguo artículo 1927 del Código Civil Federal:

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”.

En donde se tendría que ir por el restante de la indemnización, es decir, el 50 por ciento a cobrar al servidor público responsable estatal (al solo operar la responsabilidad solidaria en actos dolosos los cuales se tendrían que demostrar, suceso que no acontece, ya que en la Ley Responsabilidad Patrimonial Federal, no es necesario la mención del servidor público, mucho menos la forma en que actuó).

O bien un artículo homologó al artículo 6 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo cuando se tratare de procedimientos administrativos anulables que a su vez causen daños que a la letra expone:

Artículo 6.-*la autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata. Habrá falta grave cuando:*

- I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.*
- II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.*
- III. Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley.”*

En donde se acudiría al tribunal de lo contencioso administrativo local, respectivo de daños y perjuicios, que la actuación de una autoridad local, que no tiene Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado realizo, se presentaría como prueba base la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en donde ya se cuantifico el daño, incluso los demás documentos testigos y peritos que quisiera acompañar para demostrar el daño causado y la participación de la autoridad Administrativa únicamente.

Por último se podría presentar el amparo, por violación al artículo 113 constitucional que consagra un derecho subjetivo, el cual no sólo tiene el propósito de consagrar la prerrogativa de los particulares a la indemnización referida, sino también el de asegurarles en las vías ordinarias correspondientes, un vehículo procesal para obtener su cumplimiento.

Respetando en todo tiempo su derecho humano de acceso a la justicia, en relación con la obligación del Estado Mexicano, para adoptar su normativa interna a los estándares internacionales y más aún la Federal que se aplicara homológamente a los Estados.

En este ejemplo ocupamos la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que rigió el procedimiento y solo se complicó al momento de indemnizar, ya que al tener participación Federal se sujeta a la misma y la participación local ya se precisaron las opiniones al respecto.

2.2.4. Entre órganos públicos y privados

Cuando la administración pública buscando el auxilio del sector privado, este último a través de diversas figuras jurídicas, de las cuales una de ellas, puede ser mediante la celebración de un contrato, que en esta materia se denomina contrato de la administración pública, contrato del Estado o contrato administrativo.

En donde *Miguel Ángel Berçaitz dice que “son aquellos celebrados por la administración pública con un fin público, circunstancia por la cual pueden conferir al cocontratante derechos y obligaciones frente a terceros, o que, en su ejecución, pueden afectar la satisfacción de una necesidad pública colectiva, razón por la cual están sujetos a reglas de derecho público, exorbitantes del derecho privado, que colocan al cocontratante de la administración pública en una situación de subordinación jurídica”.*⁶⁸

El contrato en su esencia se forma con la fusión de dos voluntades y el carácter administrativo se precisa, consiguientemente, en la expresión de la voluntad de la administración, que es uno de los sujetos imprescindibles sujeta siempre al principio de legalidad y del otro, que puede ser una persona física o moral, a quien se le llama cocontratante, con objeto de satisfacer una necesidad pública.

Para esto el diccionario de derecho de Rafael de Pina lo define “*Contrato especial mediante el cual un órgano de la administración (estatal, municipal, etc.), conviene en la adquisición o compra de una cosa, en la construcción de una obra o en recibir un servicio, con el objeto de atender al cumplimiento de alguna finalidad pública de las que le estén legalmente encomendadas.*”⁶⁹

Dentro del sistema de restricción de contratación por parte de la administración pública se encuentra la licitación.

La licitación pública, Es un procedimiento administrativo, que tiene por objeto seleccionar al contratante de la administración pública, evaluando las condiciones técnicas y económicas, a efecto de determinar la idoneidad del sujeto elegido, verificando que ofrezca las condiciones más convenientes para el órgano convocante.

Técnicamente, es el procedimiento de preparación de la voluntad contractual, por el ente público, en ejercicio de la función administrativa, invita a los interesados para que, sujetándose a las bases, formulen propuestas de entre las cuales seleccionara la más conveniente.

⁶⁸BERÇAITZ, Miguel Ángel, *Teoría general de los contratos administrativos*, 2a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1980, p. 246; id. Homenaje a Enrique Sayagués Laso

⁶⁹DE PINA, Rafael / De pina vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa 1998.

Otras formas de contratación es a través de:

- a) **Invitación restringida (por lo menos a tres).**- Es un medio para la selección del contratante, subsidiaria de la licitación en la cual, solo pueden intervenir personas que reúnan determinados requisitos, en condiciones especiales o por un monto limite en relación con el artículo 44 de la Ley de obras públicas y servicios relacionados.
- b) **La adjudicación directa.**- Constituye el modo más simple de celebrar Contratos este esquema, pero debe estar previsto por el artículo 44 de la Ley de obras públicas y servicios relacionados y en general, se trata de excepciones a la regla, en la cual por las circunstancias únicas o por la extrema urgencia existe un solo oferente.

Las formas antes apuntabas es el procedimiento que se ventila para poder celebrar un contrato, pero una vez adjuntado este se realiza la distribución de derechos y obligaciones, en la cual se determinara que el contratante responda por los daños extracontractuales que llegara a provocar.

Ahora toca el turno de la concesión la forma típica de prestación de Servicios Públicos con la intervención de un particular, en donde dicho concepto no se encuentra definido en nuestra Ley; sin embargo, debemos tomar en cuenta que la administración pública, cumple con sus actividades por medio de diversos mecanismos, siendo uno de ellos la concesión administrativa.

Para el maestro Serra Rojas es *“un acto administrativo por medio del cual la administración pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial”*.⁷⁰

Este acto administrativo, amplía la esfera jurídica de un determinado particular, sobre una parte de la administración pública, en donde hay una mezcla de los sectores público y privado, por un lado una gestión indirecta por parte de la Administración, que permanece con la titularidad de determinado servicio (supervisando el servicio público) y por otro encomienda su explotación a dicho particular.

⁷⁰SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, 9ª Ed. Tomo II. México Porrúa, 1979.

El Maestro Gabino Fraga puntualiza a “La concesión administrativa es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.”⁷¹

El acto de concesión, el cual confiere al concesionario, algo que no estaba comprendido en sus privilegios, una esfera de actividades que por naturaleza, no sería accesible al individuo, a quien el Estado confiere, un verdadero nuevo derecho, ampliándole de este modo, su esfera jurídica privada. La Administración pública concedente mantiene en todo momento, la capacidad de asegurar el cumplimiento del fin contemplado por el ordenamiento (puede decirse que tiene la obligación), así que no pierde la titularidad, ni de la competencia sobre el mismo, sería lógico pensar que, tampoco pierde la obligación de responder por los daños que sea provocados, pero el Estado solo responderá, cuando las lesiones patrimoniales, hayan tenido como causa una determinación del concesionante, que sea de ineludible cumplimiento para el concesionario, por que al momento de transferirle al concesionario de facultades específicas, también a su vez le está transfiriendo determinadas obligaciones, como lo sería la de responder por los daños que con su actividad realice, a través del seguro o garantía que tiene que contratar, para responder por posibles eventualidades, enunciado en el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

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

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

Cabe comentar que además de la concesión, el sector privado puede acceder a otras figuras jurídicas, que el diccionario de derecho de Rafael de Pina las define:

Autorización.- *“Acto de naturaleza judicial, administrativa o simplemente privado, en virtud del cual una persona queda facultada para ejercer determinado cargo o función o para realizar determinado acto de la vida civil”.⁷²*

Permiso.- *“Autorización de autoridad competente para hacer o decir algo”.⁷³*

Licencia.- *“Autorización administrativa necesaria para la instalación de alguna industria, apertura de establecimiento comercial o despacho de determinadas*

⁷¹FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Obra: Revisada y actualizada por Manuel Fraga. Porrúa, México 2006. p. 417. p. 242.

⁷²DE PINA, Rafael / DE PINA vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa 1998.

⁷³ idem

bebidas (en particular las alcohólicas) // Autorización exigida para la práctica de algún deporte (caza, pesca etc...)".⁷⁴.

Para mayor claridad manejare el mismo ejemplo; con el que hemos trabajado:

HECHO: El particular sale a su balcón, acto seguido, extiende sus brazos para estirarse, accidentalmente toca un cable de tensión con su mano, lo que ocasiona su muerte.

IMPUTACIÓN: Por un lado se encuentra el Estado, con la obligación de suministrar la energía eléctrica como lo manifiesta la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, en el artículo 7:

***ARTÍCULO 7o.-** La prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estará a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, la cual asumirá la responsabilidad de realizar todas las actividades a que se refiere el artículo 4o.*

En donde la Comisión Federal de Electricidad, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Lo cual entre otras obligaciones tiene la que relata la citada Ley en su artículo 4:

***ARTÍCULO 4o.-** Para los efectos de esta Ley, la prestación del servicio público de energía eléctrica comprende:
I.- La planeación del sistema eléctrico nacional;
II.- La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y;
III.- La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.*

A primera instancia corresponde a esta autoridad la instalación de entre otros, de los postes que sujetan los cables de tensión que causaron la muerte del particular reiterando lo dicho en el Artículo 9 de la ya mencionada Ley:

***ARTÍCULO 9o.-** La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto:*

I.- Prestar el servicio público de energía eléctrica en los términos del artículo 4o. y conforme a lo dispuesto en el artículo 5o.

...

Se procede análisis de la reglamentación correspondiente a la colocación de postes de baja tensión, la cual se determina en el reglamento, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en su artículo 13 determina:

***ARTÍCULO 13.-** Las obras eléctricas necesarias para la prestación del servicio se sujetarán a las normas oficiales mexicanas y, en su caso, a las especificaciones técnicas del suministrador.*

La referida Normas de distribución – construcción – instalaciones aéreas en media y baja tensión líneas de baja tensión establece que:

⁷⁴ ídem

5. La longitud mínima del poste para instalaciones de baja tensión será de 9 m.

18. Se deberá mantener la altura de la instalación de baja tensión lo más uniformemente posible en base a la que determine el poste de 9 m, independientemente de que esté sujeta a estructuras para líneas de media tensión.

De acuerdo con la reglamentación antes precisada se observa que el poste debe de tener una medida de 9 metros y se debió utilizar un **POSTE DE CONCRETO DE 9-400** en atención a *LINEAMIENTOS TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS PARA LA INSTALACIÓN DE REDES DE TELECOMUNICACIONES EN LA INFRAESTRUCTURA DE DISTRIBUCIÓN DE CFE*, que:

7.1.2.5 CFE-PC9 POSTE DE CONCRETO DE 9-400

Muestra las características dimensionales de norma del poste de 9 m de longitud y de 400 kg de resistencia a la ruptura, el cual es una opción para utilizarse en las zonas en las que no existan instalaciones eléctricas de distribución de CFE.

Pero del análisis de daño provocado se encontró que el poste estaba a 7 metros altura menor, a la legal utilizando indebidamente el **POSTE DE CONCRETO DE 7-500**, con las características:

7.1.2.6 CFE-PC7 POSTE DE CONCRETO DE 7-500

Muestra las características dimensionales de norma del poste de 7 m de longitud y 500 kg de resistencia a la ruptura, el cual es una opción para utilizarse en zonas en las que no existan instalaciones eléctricas de distribución de CFE.

El actuar de la Comisión Federal de Electricidad se “enmarcaría” en una actividad administrativa irregular, pero en relación a sus facultades se desprende que la colocación de poste fue concesionada por parte de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) con fundamento legal en lo dispuesto en el Artículo 9 fracción VIII de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, Artículo 45 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y el Artículo 15 de la Ley General de Bienes Nacionales los cuales se detallan a continuación:

ARTÍCULO 9o.- *La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto:*

...

VIII.- *Efectuar las operaciones, realizar los actos y celebrar los contratos que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto;*

ARTÍCULO 15.- *Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, los derechos regulados en esta Ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión. Se regirán, sin embargo, por el Código Civil Federal, los aprovechamientos accidentales o accesorios compatibles o complementarios con la naturaleza de estos bienes, como la venta de frutos, materiales o desperdicios. Los derechos de tránsito, de vista, de luz, de derrames y otros semejantes sobre dichos bienes, se rigen exclusivamente por las Leyes, reglamentos y demás disposiciones administrativas de carácter Federal*

Artículo 45. Cuando las condiciones técnicas, de seguridad y operación lo permitan, los derechos de vía de las vías generales de comunicación; las torres de transmisión eléctrica y de radiocomunicación; **las posterías** en que estén instalados cableados de distribución eléctrica; los terrenos adyacentes a los ductos de petróleo y demás carburos de hidrógeno; así como **los postes** y ductos en que estén instalados cableados de redes públicas de telecomunicaciones, que se hagan disponibles a algún concesionario de redes públicas deberán hacerse disponibles, de igual forma, a otros concesionarios sobre bases no discriminatorias. En consecuencia, ningún concesionario de redes públicas de telecomunicaciones podrá contratar el uso o aprovechamiento de dichos bienes con derechos de exclusividad.

IMPUTACIÓN.- Al concesionario, pues se advierte que no había deficiencias en el proyecto de origen y más bien es atribuida a la modificación del mismo lo que produjo el daño.

Así mismo del análisis se concluyó que el edificio del cual el particular salió tenía una altura superior a la de la registrada en los expedientes y planos respectivos. La autoridad responsable de dichas construcciones es la autoridad municipal y en el supuesto de que la autoridad municipal fuera de Jalisco se guiaría de acuerdo a lo que señale el reglamento de construcciones del municipio de *Jocotepec*.

ARTÍCULO 2o.- Toda excavación, construcción, demolición, remodelación, ampliación u ornato de cualquier género que se ejecute en propiedad pública o del dominio privado, así como, todo acto de ocupación de la vía pública, dentro del Municipio de *Jocotepec*, debe registrarse por las disposiciones del presente Reglamento.

ARTÍCULO 3o.-Corresponde al Ayuntamiento de *Jocotepec*, Jalisco, el autorizar actividades a que se refiere el artículo anterior, así como la vigilancia para el debido cumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento por conducto de la Dirección de Desarrollo Urbano.

Se desprende que la autoridad municipal es la encargada de otorgar la licencia para la construcción en relación con el artículo 6 del mencionado reglamento:

ARTÍCULO 6o.- La Dirección de Desarrollo Urbano para los fines a que se refiere el artículo tercero de este Reglamento, tiene las siguientes

Facultades:

a)..., b)...c)...

d) Conceder, negar o revocar, de acuerdo con este Reglamento, las licencias y permisos para todo género de actividades contempladas en el Artículo Segundo.

Dicha autoridad al haber otorgado indebidamente una licencia para la construcción al particular, que construyo en su inmueble un segundo piso con un balcón aumentando así la altura del edificio, su actuar (de la **DIRECCIÓN**) se enmarcaba en una actividad administrativa irregular, debió seguir lo ceñido en los artículos y no otorgarla a su libre arbitrio, sin ningún tipo de regla.

ARTÍCULO 21o.- Las licencias de construcción tendrán carácter definitivo, cuando se hayan cumplimentado los requisitos señalados en el Artículo 23, pudiéndose otorgar licencias condicionadas, siempre y cuando los documentos complementarios no sean técnicamente indispensables, pero nunca cuando falte el dictamen del Organismo

Operador de Agua Potable y Alcantarillado, si se requiere.

ARTÍCULO 23o.- *La ejecución de las obras se ajustará a las normas y disposiciones establecidas en este Reglamento, para mantener seguridad, estabilidad, calidad y buen aspecto. Cualquier cambio y principalmente de tipo estructural, deberá darse aviso a la Dirección, en un plazo máximo de quince días, la que determinará si es o no procedente.*

Podemos apreciar se encuentran dos autoridades de distintos órdenes de gobierno: la primera de ellas a través de un particular y la segunda por sus propios servidores públicos, pero que al final no se cumplió con sus atribuciones legales.

A través del análisis de la relación causal entre el daño y la actividad de la administración, ocupando el método de la causalidad adecuada, la que es admisible en nuestra Ley, nos permite aislar y determinar la o las causas que produjo el daño en cumplimiento de lo que dice el Artículo 50-A de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo:

ARTÍCULO 50-A.-...

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

Primero.- La actuación de la autoridad al concesionar, se encuentra dentro del marco de la normativa aplicable, por lo cual su actividad fue regular, por lo tanto, que se haya concesionado no puede ser una causante del daño antijurídico

Segundo.- En el proyecto de origen de la colocación de postes, no presentaba deficiencias que causaran el daño, en consecuencia tampoco es una causa

Tercero.- La actuación del concesionario fue consecuencia directa e inmediata del fallecimiento de la persona, la respuesta sería afirmativa, ya que en el proyecto original de colocación de postes, desplegaba los parámetros entre otras cosas, del tamaño que debía tener el poste, el cual no tenía deficiencias, es decir, se precisaba el tamaño adecuado del poste, que tenía que ponerse y fue más bien la modificación de colocar un poste de menor altura, lo que produjo que los cables se encontraran a una altura menor, de la requerida por la Ley y esto produjo la muerte, ya que de encontrarse los cables a la altura requerida, no habría sucedido el accidente.

Cuarta.- De cerciorarse que no podían otorgar un permiso para la construcción, en este caso la ampliación de la casa, fue consecuencia directa e inmediata del fallecimiento de la persona, la respuesta sería afirmativa ya que de no haber construido la persona no se encontraría a la altura de poder tocar los cables.

Quinta.- De no estirarse la persona no se habría producido el accidente; la respuesta también es afirmativa, pero dicho actuar es irrelevante a la hora de

juzgar la imputación del daño, si recordamos se está vinculando un hecho con sus consecuencias y estirarse no producen ningún efecto en el campo del derecho.

Posteriormente el mismo artículo también nos indica la obligación de cuantificar los daños que, en si no es un problema de concurrencia, la cuantificación, pero es necesario para determinar cuánto deberá de pagar cada uno, sin especificaciones.

ARTÍCULO 50-A.-...

Fracción I...

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

Para mejor claridad ubicaremos solo el daño personal de la muerte, sin articular el lucro cesante, ni el daño moral, por el momento, ya que ambos son difíciles de suponer al no tener un modelo específico.

La cuantificación de los daños será de \$651,485.6, al acreditar que tenía un salario superior a dos salarios mínimos generales (no realizaba oficio o profesión registrada con su propio salario)

La última fracción del citado artículo indica:

ARTÍCULO 50-A.-...

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

Se concluye que el daño causado a la víctima es consecuencia directa de la acción conjunta de las autoridades antes precisadas, la primera de ellas a través de un particular y la segunda por sus servidores públicos adscritos, ya que por medio de su actuar, conjunto y complementario, se generaron consecuencias desfavorables.

El grado en que cada una de las conductas administrativas irregulares, en lo individual participó de los daños y perjuicios ocasionados es indeterminable, dado que de haber actuado cualquiera de ellas de forma regular, se hubiera evitado el menoscabo ocasionado a la reclamante (la muerte) Deberán responder en partes iguales respaldada por el artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

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

Cabe mencionar al respecto que cuando se causa un daño y está incluido un particular, que está vinculado con el Estado, el particular siempre cuenta con un seguro, en relación con el artículo 30 de la Ley anterior:

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

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

La parte del 50 por ciento será cubierta por el seguro o por la garantía, en donde no entra en concurso con las indemnizaciones dictadas con anterioridad, a cargo de este ente público y no habrá derecho de repetir del Estado.

Dejando a salvos sus derechos para que el particular reclame la otra mitad a la autoridad estatal, de acuerdo con lo que su propia Ley señale. Alternativa que está respaldada por el artículo 47 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Baja California.

Artículo 47.- *En el caso de que el ente público acredite la concurrencia en la generación del daño de otro ente público que forme parte de otro Poder Público, de otro orden de gobierno, o de otro Órgano Constitucional Autónomo, sólo estará obligado a indemnizar en la proporción de su participación en el hecho o acto dañoso.*

El reclamante tendrá expedito su derecho para exigir la indemnización que corresponda al otro u otros entes públicos, agotando el procedimiento que para cada caso corresponda. El particular al iniciar su reclamación ante los entes públicos que sean posibles copartícipes, deberá acompañar copia certificada de la resolución emitida en la reclamación al ente que hubiere acreditado una participación proporcional en la generación del daño.

En dónde dicho procedimiento debiera ser solo para registrar la sentencia (ya sea registrando la pasada o creando una propia con los elementos de la pasada) para saber el orden, en cual se le va a pagar, la cantidad ya fijada o convenir su pago en parcialidades, de la misma incluso con la modalidad de pago en especie, teniendo elementos para proceder del derecho de repetir del Estado, en contra el servidor público responsable. Por lo que es indispensable de emplazar debidamente para no para iniciar un procedimiento completo.

Otra alternativa sería que los “convenios de coordinación” emitidos por la federación y los Estados o entre estos se celebren y realicen para evitar que el particular tenga que acudir a dos autoridades distintas para el pago de su indemnización y se le sea pagada en una sola exhibición y ya sea la autoridades que posteriormente realicen las demás tareas que las Leyes encarguen.

Generalmente está íntimamente relacionados los grados de participación de los administrados, en las tareas estatales con la responsabilidad que puede llegar a tener el Estado:

- ↳ **Actos de imperio (organización, operación o adscripción).**- Actividad exclusiva del Poder Público (cometidos esenciales) en donde hay concurrencia solo con otras autoridades.
- ↳ **Actos de gestión (servicio y obra pública).**- Actividad que eventualmente es concesionada (cometidos de servicio público) donde hay concurrencia de sectores, y se concluye que entre mayor participación del particular, menor responsabilidad habrá para el Estado.

2.2.4.1. Cuando el afectado también es responsable

Se le puede nombrar víctima (dicha consideración no asociado con la materia penal), afectado o incluso la propia Ley lo maneja como el reclamante, pero todos esos sinónimos engloban en sí, el carácter que ha de tener, para que se pueda suponer la disminución de su indemnización, por su intervención.

El reclamante cuando se alegue que participo en la producción del daño, deberá probar no solamente el derecho a que se le conceda la indemnización, sino que el no tuvo ningún tipo de participación, o que el Estado fue el único que participo, cualquiera de estas fórmulas con el objeto de acceder al total de la indemnización, esto obedece a la finalidad de otorgarle la oportunidad de ser escuchado, respecto del interés que tiene, sobre la subsistencia de la sentencia definitiva condenatoria en su totalidad y no con algún tipo de disminución.

En consecuencia, el reconocimiento de su carácter limita su indemnización de forma similar a una forma de extinción de las obligaciones “la confusión de derechos.” Lo respalda el Código Civil Federal en su artículo 2206:

Artículo 2206.- *La obligación se extingue por confusión cuando las calidades de acreedor y deudor se reúnen en una misma persona. La obligación renace si la confusión cesa.*

Esta confusión es el concurso de dos calidades que se destruyen mutuamente en un mismo sujeto, en donde el daño provocado al ser partícipe de él, es a su vez es partícipe de la obligación de repararlo, pero al tener la obligación de repararlo y el derecho de ser indemnizados, ambas calidades al ser mutuamente contrarias para el derecho se extinguen, al menos en la medida de la intervención, en relación a la proporción del daño, porque se encuentra en concurrencia por el daño realizado por el Estado al cual le es aplicable el artículo 2207 del Código Civil Federal que al respecto revela que:

Artículo 2207.- *La confusión que se verifica en la persona del acreedor o deudor solidario, sólo produce sus efectos en la parte proporcional de su crédito o deuda.*

En correlación con el artículo 28 de la ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

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

Para mayor claridad manejare el mismo ejemplo, pero más adecuado al caso:

HECHO: El particular sale a su balcón, acto seguido, extiende sus brazos para estirarse, accidentalmente toca un cable de tensión con su mano, lo que ocasiona su muerte.

IMPUTACIÓN: Por un lado se encuentra el Estado, con la obligación de suministrar la energía eléctrica como lo manifiesta la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en el artículo 7:

ARTÍCULO 7o.- *La prestación del servicio público de energía eléctrica que corresponde a la Nación, estará a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, la cual asumirá la responsabilidad de realizar todas las actividades a que se refiere el artículo 4o.*

En donde la Comisión Federal de Electricidad, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Lo cual entre otras obligaciones tiene la que relata la citada Ley en su:

ARTÍCULO 4o.- *Para los efectos de esta Ley, la prestación del servicio público de energía eléctrica comprende:*

- I.- La planeación del sistema eléctrico nacional;*
- II.- La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y;*
- III.- La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.*

A primera instancia corresponde a esta autoridad la instalación de entre otros, de los postes que sujetan los cables de tensión que causaron la muerte del particular reiterando lo dicho en el Artículo 9 de la ya mencionada Ley:

ARTÍCULO 9o.- *La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto:*

- I.- Prestar el servicio público de energía eléctrica en los términos del artículo 4o. y conforme a lo dispuesto en el artículo 5o.*

...

Se procede análisis de la reglamentación correspondiente a la colocación de postes de baja tensión, la cual se determina en el reglamento, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en su artículo 13 determina:

ARTÍCULO 13.- *Las obras eléctricas necesarias para la prestación del servicio se sujetarán a las normas oficiales mexicanas y, en su caso, a las especificaciones técnicas del suministrador.*

La referida Normas de distribución – construcción – instalaciones aéreas en media y baja tensión líneas de baja tensión establece que:

5. La longitud mínima del poste para instalaciones de baja tensión será de 9 m.

18. Se deberá mantener la altura de la instalación de baja tensión lo más uniformemente posible en base a la que determine el poste de 9 m, independientemente de que esté sujeta a estructuras para líneas de media tensión.

De acuerdo con la reglamentación antes precisada se observa que el poste debe de tener una medida de 9 metros y se debió utilizar un **POSTE DE CONCRETO DE 9-400** en atención a *LINEAMIENTOS TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS PARA LA INSTALACIÓN DE REDES DE TELECOMUNICACIONES EN LA INFRAESTRUCTURA DE DISTRIBUCIÓN DE CFE*, que:

7.1.2.5 CFE-PC9 POSTE DE CONCRETO DE 9-400

Muestra las características dimensionales de norma del poste de 9 m de longitud y de 400 kg de resistencia a la ruptura, el cual es una opción para utilizarse en las zonas en las que no existan instalaciones eléctricas de distribución de CFE.

Pero del análisis de daño provocado se encontró que el poste estaba a 7 metros altura menor, a la legal utilizando indebidamente el **POSTE DE CONCRETO DE 7-500**, con las características:

7.1.2.6 CFE-PC7 POSTE DE CONCRETO DE 7-500

Muestra las características dimensionales de norma del poste de 7 m de longitud y 500 kg de resistencia a la ruptura, el cual es una opción para utilizarse en zonas en las que no existan instalaciones eléctricas de distribución de CFE.

El actuar de la Comisión Federal de Electricidad se enmarcaba en una actividad administrativa irregular. Así mismo del análisis se concluyó que el edificio del cual el particular salió tenía una altura superior a la de la registrada en los expedientes y planos respectivos.

La autoridad responsable de otorgar licencia para la construcción dichas construcciones es la autoridad municipal, en el supuesto de que la autoridad municipal fuera de Jalisco sería de la siguiente manera: se guiaría de acuerdo a lo que señale el reglamento de construcciones del municipio de "X" (pero ocuparemos la legislación de Jalisco- *Jocotepec*) cualquiera es irrelevante en este momento no se juzgara el actuar de la autoridad municipal...

ARTÍCULO 2o.- *Toda excavación, construcción, demolición, remodelación, ampliación u ornato de cualquier género que se ejecute en propiedad pública o del dominio privado, así como, todo acto de ocupación de la vía pública, dentro del Municipio de Jocotepec, debe regirse por las disposiciones del presente Reglamento.*

ARTÍCULO 3o.- *Corresponde al Ayuntamiento de Jocotepec, Jalisco, el autorizar actividades a que se refiere el artículo anterior, así como la vigilancia para el debido cumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento por conducto de la Dirección de Desarrollo Urbano.*

Se desprende que la autoridad municipal es la encargada de otorgar la licencia para la construcción en relación con el artículo 6 del reglamento:

ARTÍCULO 6o.- *La Dirección de Desarrollo Urbano para los fines a que se refiere el artículo tercero de este Reglamento, tiene las siguientes*

Facultades:

a)..., b)... c)...

d) Conceder, negar o revocar, de acuerdo con este Reglamento, las licencias y permisos para todo género de actividades contempladas en el Artículo Segundo.

Pero para esto es imprescindible que el particular solicite dicha autorización y además cumpla con los requisitos que marca la Ley como son:

ARTÍCULO 20.- *Es obligación de todo particular que pretenda realizar cualesquiera de las acciones que se mencionan en el Artículo 2.- recabar ante la Dirección, la factibilidad, previa a la licencia de la construcción, donde se señalarán las consideraciones y características, debiendo además si la Dirección lo estima necesario, al tomar en cuenta el género de las obras a realizar anexar los dictámenes y condiciones que se soliciten de los organismos municipales, estatales y Federales involucrados al respecto*

ARTÍCULO 22.- *Son requisitos para el otorgamiento de licencias de construcción alineamiento y asignación de número oficial a juicio de la Dirección de Desarrollo Urbano:*

a) Solicitud de licencia con datos completos, suscrita por el Propietario o representante legal.

b) Anexar documentación que acredite la propiedad del terreno y Copia de los pagos de impuesto predial y de los servicios de agua en su Caso.

c) Dictamen de Trazo Usos y Destinos Específicos de Suelo

d) 4 Juegos de Planos para el permiso que contengan como mínimo:

Planta(s) arquitectónica(s). De conjunto. De cimentación con detalles. De drenaje. De estructuras. Cortes y alzados. Localización con medidas de terreno y referencia a esquinas. Procedimiento técnico constructivo. Especificaciones generales. Cotas parciales y totales. Recuadro informativo con datos completos. Bitácora para control de obra Pago de Impuesto Predial. Pago de Servicio de Agua Potable. Identificación Oficial de Solicitante

IMPUTACIÓN.- Al particular, ya que dicha autoridad no otorgo ninguna licencia al particular, que construyo en su inmueble poniéndole un segundo piso con un balcón aumentando así la altura del edificio.

Podemos apreciar que por un lado se encuentra la actividad de la Comisión Federal de Electricidad y por otra se encuentra la omisión del particular, pues al momento de encuadrarse en el supuesto normativo “construir”, debió de

constreñirse al cumplimiento de la Ley que lo reglamente, a través del análisis de la relación causal entre el daño y la actividad de la administración, ocupando el método de la causalidad adecuada, la que es admisible en nuestra Ley, nos permite aislar y determinar la o las causas que produjo el daño en relación con el artículo 50 A de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

ARTÍCULO 50-A.-...

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

Primero.- El colocar un poste de menor altura produjo que los cables, se encontraran a una altura menor de la requerida por la Ley, fue consecuencia directa e inmediata del fallecimiento de la persona, la respuesta seria afirmativa, ya que de encontrarse los cables a la altura requerida, no habría sucedido el accidente.

Segundo.- De haber acudido al solicitar un permiso el particular, la autoridad podría haberle informado que no le podía brindar un permiso para la construcción, en este caso la ampliación de la casa, fue consecuencia directa e inmediata del fallecimiento de la persona la respuesta seria afirmativa, ya que de no haber construido la persona no se encontraría a la altura de poder tocar los cables.

Es importante en ese momento hacer un paréntesis ya que la Ley de Responsabilidad Patrimonial de Jalisco regula también la omisión

Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

*I. Actividad administrativa irregular: aquella acción u **omisión** que cause daño a los bienes o 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*

Como ya hemos precisado con antelación, los mismos requisitos de la imputabilidad que se le hace al Estado, también se le hacen al particular. Por lo que si responderá el particular.

Tercera.- De no estirarse la persona no se habría producido el accidente, la respuesta también es afirmativa, pero dicho actuar es irrelevante a la hora de juzgar la imputación del daño, si recordamos se está vinculando un hecho con sus consecuencias y estirarse no producen ningún efecto en el campo del derecho.

Posteriormente el mismo artículo también nos indica la obligación de cuantificar los daños que, en si no es un problema de concurrencia, la cuantificación pero es necesario para determinar cuánto deberá de pagar cada uno, sin especificaciones

ARTÍCULO 50-A.-...*Fracción I...*

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

Para mejor claridad ubicaremos solo el daño personal de la muerte, sin demostrar el lucro cesante, ni el daño moral por el momento, ya que ambos son difíciles de suponer al no tener un caso específico

La cuantificación de los daños será de \$651,485.6, al acreditar que tenía un salario superior a dos salarios mínimos generales (no realizaba oficio o profesión registrada con su propio salario).

La última fracción del citado artículo indica:

ARTÍCULO 50-A.-...

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

Se concluye que el daño causado es consecuencia directa de la misma víctima y de la acción de la autoridad antes precisada, ya que por medio de su actuar, conjunto y complementario, se generaron consecuencias desfavorables.

La proporción cuantitativa del particular es a, un cincuenta por ciento en relación con el grado del actuar irregular de la autoridad, dado que de haber actuado con forme a derecho cualquiera de ellas, se hubiera evitado el menoscabo ocasionado es decir, la muerte, de lo que se desprende que el Estado solo deberá de pagar el cincuenta por ciento del daño causado, en relación con el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

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

Si recordamos la cuantificación de los daños fue de \$651,485.6 la indemnización que se deberá de pagar será de \$325,742.8 con cargo al presupuesto de la comisión Federal de electricidad.

Es preciso aclarar que no importa la "culpa" llámese negligencia o dolo de la víctima en la producción del daño, es decir una víctima dolosamente puede producirse un daño y la autoridad deberá de pagar también la mitad de haber actuado irregularmente.

No hay que pero no confundir no anterior con lo que recalca el artículo 10 de la multicitada Ley:

ARTÍCULO 10.- *Los entes públicos tendrán la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la Responsabilidad Patrimonial del Estado o de obtener alguna de las indemnizaciones a que se refiere esta Ley.*

El mismo castiga la simulación del daño no la provocación del daño dolosamente.

2.2.4.2. Cuando un tercero es responsable

Se enmarca en el supuesto que sucede en el día a día, donde numerosos particulares causan daños a otros tantos particulares y los primeros habrán de responder por los daños contractuales y/o extracontractuales que su actuar provoque con forme a una responsabilidad civil a los segundos. De acuerdo a la normativa aplicable sería el Artículo 1910 del Código Civil Federal.

Respondería ante los juzgados civiles, por el daño que causo, pero encontrarse en concurrencia con el Estado la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Baja California es más claro que la Federal al precisar en su artículo 50 que:

Artículo 50.- *En el caso de que el ente público acredite la concurrencia de un particular en la generación del daño, sólo estará obligado a indemnizar en la proporción de su participación en el hecho o acto dañoso. El reclamante tendrá expedito su derecho para exigir la responsabilidad civil al tercero por la vía correspondiente.*

Si se determina la participación del Estado y de un particular entonces se iniciara un Procedimiento de responsabilidad Patrimonial del Estado, pero en un inicio de determinarse solo la intervención de un particular y posteriormente la del Estado se regirá ante los tribunales civiles.

Pondré un ejemplo de cuando se determinó la participación de los dos en un inicio para que sea procedente la reclamación de responsabilidad Patrimonial del Estado.

Para mayor claridad manejare el mismo ejemplo con diferentes matices para demostrar la concurrencia en los distintos factores

HECHO: Un particular choca su automóvil con un poste de luz y este cae en una casa causando daños materiales.

IMPUTACIÓN: Particular que produjo el accidente (que choco su automóvil contra un poste de luz).

En relación al artículo 1910 del Código Civil Federal deberá repararlo:

Artículo 1910.- *El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.*

En donde del análisis se concluyó que el poste de luz no soporto el choque del automóvil y por lo tanto se cayó, por tener una resistencia a la ruptura que no aguantaba dicha fuerza.

Se remitió a la autoridad que regula resistencia a la ruptura de los postes de luz y se encontró que era La Comisión Federal de Electricidad en su calidad de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Lo cual entre otras obligaciones tiene la que indica la citada Ley en su:

ARTÍCULO 4o.- *Para los efectos de esta Ley, la prestación del servicio público de energía eléctrica comprende:*

I.- La planeación del sistema eléctrico nacional;

II.- La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y;

III.- La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

A primera instancia corresponde a esta autoridad la instalación de entre otros de los postes y que dichos postes cumplan con los requisitos reglamentarios. Se procede análisis de la reglamentación de la colocación de postes de baja tensión, la cual se determina, en su reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que:

ARTÍCULO 13.- *Las obras eléctricas necesarias para la prestación del servicio se sujetarán a las normas oficiales mexicanas y, en su caso, a las especificaciones técnicas del suministrador.*

La referida Normas de distribución – construcción – instalaciones aéreas en media y baja tensión líneas de baja tensión establece que:

5. La longitud mínima del poste para instalaciones de baja tensión será de 9 m.

18. Se deberá mantener la altura de la instalación de baja tensión lo más uniformemente posible en base a la que determine el poste de 9 m, independientemente de que esté sujeta a estructuras para líneas de media tensión.

De acuerdo con la reglamentación antes precisada se determina que, el poste debe de tener una medida de 9 metros y 400 kg de resistencia a la ruptura , por lo se debió utilizar un **POSTE DE CONCRETO DE 9-400** en atención a *LINEAMIENTOS TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS PARA LA INSTALACIÓN DE REDES DE TELECOMUNICACIONES EN LA INFRAESTRUCTURA DE DISTRIBUCIÓN DE CFE*, que:

7.1.2.5 CFE-PC9 POSTE DE CONCRETO DE 9-400

Muestra las características dimensionales de norma del poste de 9 m de longitud y de 400 kg de resistencia a la ruptura, el cual es una opción para utilizarse en las zonas en las que no existan instalaciones eléctricas de distribución de CFE.

Pero del análisis de daño provocado se encontró que el poste tenía 250 kg de resistencia a la ruptura, muy por debajo de los 400 kg que se exige, en consecuencia el actuar de la Comisión Federal de Electricidad se enmarcaba en una actividad administrativa irregular.

IMPUTACIÓN.-A la Comisión Federal de Electricidad, al no cumplir con sus atribuciones legales.

A través del análisis de la relación causal entre el daño y la actividad de la administración, ocupando el método de la causalidad adecuada, la que es admisible en nuestra Ley, nos permite aislar y determinar la o las causa(s) que produjo el daño en cumplimiento de lo que dice el artículo 50 A de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo:

ARTÍCULO 50-A.-...

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

Primero.- El colocar el poste con una menor resistencia a la ruptura de la requerida por la Ley, fue consecuencia directa e inmediata del daño al inmueble, la respuesta sería afirmativa ya que de tener la resistencia a la ruptura legal hubiera aguantado el choque sin derrumbarse.

Segundo.- El choque fue consecuencia directa e inmediata del daño al inmueble, la respuesta sería afirmativa, ya que de no haber chocado el poste no se hubiera caído.

Posteriormente el mismo artículo también nos revela la obligación de cuantificar los daños que, en si no es un problema de concurrencia la cuantificación, pero es necesario para determinar cuánto deberá de pagar cada uno, sin hacer especificaciones

ARTÍCULO 50-A.-...

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

Para mejor claridad ubicaremos solo el daño al inmueble, sin enunciar el lucro cesante, ni el daño moral por el momento, ya que ambos son difíciles de suponer al no tener un los hechos específicos.

La cuantificación de los daños será de \$651,485.6, dicho resultado se llegó de acuerdo al valor comercial del inmueble, en relación con los dictámenes periciales

La última fracción del citado artículo indica:

ARTÍCULO 50-A.-...

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

Se concluye que el daño causado a la víctima es consecuencia directa de la acción conjunta de la autoridad y el particular antes precisados, ya que por medio de su actuar, conjunto y complementario, se generaron consecuencias desfavorables.

El grado en que cada una de las conductas irregulares, en lo individual participó, de los daños y perjuicios ocasionados es indeterminable, dado que de haber actuado cualquiera de ellas de forma regular, se hubiera evitado el menoscabo ocasionado a la reclamante (el daño al inmueble) Deberán responder en partes iguales como lo escribe el artículo 50 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial de Baja California.

Artículo 50.- En el caso de que el ente público acredite la concurrencia de un particular en la generación del daño, sólo estará obligado a indemnizar en la proporción de su participación en el hecho o acto dañoso. El reclamante tendrá expedito su derecho para exigir la responsabilidad civil al tercero por la vía correspondiente.

Al respecto es importante aclarar que en dado caso de concurrencia con un particular ajeno al Estado, es viable que primero se determine la actuación del particular y luego la del Estado, esto obedece a la idea de que, se presente ante los tribunales civiles, para la cuantificación de los daños y a lo largo de este se encuentre, la actividad administrativa irregular, en relación con el ejemplo anterior, con el choque, el “único” responsable fue el que causo el choque, el cual tendría que demostrar la irregularidad del que hacer administrativo, a efecto de disminuir su condena y necesariamente se debería de emplazar, para que deduzca lo que a su derecho convenga, para sea oído y vencido en juicio, así será vinculante la sentencia.

No hay un precedente, hasta la fecha que nos marque el rumbo a seguir, en el caso de que si se determinó un daño, en los tribunales civiles y también se concluyó que fue por la actividad administrativa irregular del Estado, entonces a mi parecer ya no se debería de iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado y sólo a lo mucho debería de registrar dicha sentencia para cumplir con los demás requisitos de la Ley de referencia; por lo que es de suma importancia la demostración de la concurrencia, esta puede ocasionar, que la responsabilidad se distribuya entre las partes causantes del daño, como serian otra autoridad, la víctima o un tercero; atenuando la de la primera autoridad en relación a los otros.

CAPITULO III:

RÉGIMEN PROCEDIMENTAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Fue plasmada a través de su capítulo III “*del procedimiento*”, dicho procedimiento instrumenta el derecho que se le ha brindado al particular, para poder acceder a la indemnización, dicho capítulo, es el que mayores reformas ha presentado y sin duda seguirá presentando, por los errores que confunden terminología y finalidades.

Para el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se deja entre ver, una serie de principios básicos como son:

- 1) **Principio de legalidad.**-En la responsabilidad patrimonial estatal, se aplica en el sentido, de que resulta ineludible la creación de ordenamientos legales, por los cuales se conduzcan las peticiones, los procedimientos, las resoluciones y las formas de entregar las indemnizaciones; cuyo origen parte en primera instancia en el artículo 14 Constitucional y a su vez en el artículo 108 de la misma.
- 2) **Principio de instancia de parte agraviada.**-Se plasma en relación al artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, este principio es esencial, pues el afectado ya sean personas físicas o morales, es el titular de la acción y es quien, deberá de mostrar las diligencias para poder obtener la indemnización pretendida ya que únicamente puede seguirse por la parte a quien perjudica el acto. En relación a lo dispuesto por artículo 4 de la Ley en comento.
- 3) **Principio de existencia de daño personal y desigual.**-Se enfoca al perjuicio que sufre el gobernado, en su esfera de derechos, por el acto de la administración, este daño tiene ciertos requisitos, como: ser cierto, personal, evaluable en dinero, previsible y como consecuencia directa e inmediata, de la actividad administrativa irregular. El criterio legal a seguir tiene estrecha vinculación con el anterior principio, al ser el agravado quien presente un daño personal desigual.
- 4) **Principio de prosecución procedimental.**- Mediante el cual los reclamantes de pago de daños y perjuicios, deben abrir una instancia con deseos de obtener una resolución, que determine la procedencia de su petición, tramitando todas sus etapas de acuerdo, con el procedimiento legal correspondiente.
- 5) **Principio de Definitividad.**- Consistente en la obligación que tiene el particular de acudir a la autoridad administrativa, causante del daño a instaurar un procedimiento administrativo, antes de poder acudir al

procedimiento contencioso administrativo, con este principio se intenta dar oportunidad a las autoridades, para que a través de recursos ordinarios propios, se pueda complacer las pretensiones del particular, en relación al artículo 18 de la Ley citada.

- 6) **Principio Dispositivo.-** Aquél el cual delimita a las partes, tanto el estímulo de la función judicial, como la aportación de los materiales sobre los cuales ha de versar la decisión del juez, la vigencia de éste principio se manifiesta en los siguientes aspectos: impulso procesal, delimitación del tema, aportación de hechos y aportación de la prueba, incluso en relación, a lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley aludida, la posibilidad de celebración de convenios en relación a lo pretendido.
- 7) **Principio de la reparación integra del daño.-** Se deja ver en los artículos 12 y 15 de la Ley indicada con antelación, este principio obedece a la idea de que la reparación debe de abarcar a todos y cada uno de los perjuicios sufridos, en el entendido de regresar al Estado de que tenían las cosas, antes de la producción del daño.
- 8) **Principio de previsión presupuestal.-** Encaminado a que los presupuestos de egresos, contengan las partidas, para que sostengan los pagos de las indemnizaciones, con lo que además se cumple el principio de legalidad presupuestal, emitido en el artículo 126 de la Constitución Federal y 6 de la Ley reglamentaria.
- 9) **Principio de disponibilidad presupuestal y orden en el pago.-** Estructurado por medio de un calendario de pagos, que después de haber fijados los montos, se dará el orden del pago, según como fueron decretadas, las sentencias condenatorias, con la aclaración, de que estarán sujetas a las partidas presupuestales, que para este rubro, se tengan y de no ser cubiertos, se agregaran al próximo ejercicio fiscal, en obediencia al artículo 16 de la Ley ya mencionada.
- 10) **Principio de distribución en relación a la Concurrencia.-** Obedece a la idea de distribuir la obligación indemnizatoria, en proporción a la participación en la producción del daño, cuya regulación se encuentra en el capítulo cuarto de la Ley reglamentaria.
- 11) **Principio de prescripción.-** Tiene nexo directo con la garantía de seguridad jurídica, que se refleje en el sentido de dar certeza jurídica y fue reflejada en el artículo 25 de la Ley en comento.

3.1. Procedimiento Administrativo en la Responsabilidad Patrimonial del Estado

Todo procedimiento, que es un concepto de validez general, en todas las ramas del derecho, tiene numerosos significados, por lo que la denominación de “Procedimiento” asociado con el carácter de “Administrativo,” se podían encontrar los siguientes: del procedimiento administrativo de creación de un acto administrativo, el procedimiento administrativo de ejecución, de dicho acto administrativo y posteriormente si lo hubiere el procedimiento administrativo para la impugnación, de ese acto administrativo.

“Por lo que el procedimiento administrativo, es, en suma, un instrumento de gobierno y de control, cumple una doble función republicana: el ejercicio del poder por los carriles de la seguridad y la legalidad y la defensa de los derechos por las vías procesales recursivas y reclamativas, además de los modos ordinarios de participación procedimental en calidad de parte interesada.”⁷⁵

Nosotros nos delimitaremos a la noción del procedimiento administrativo, que es definido, como el conjunto de actos realizados, al amparo de determinadas normas y que tiene como finalidad la solución de un conflicto, entre las presuntas víctimas, con las autoridades administrativas.

En el procedimiento administrativo, que se seguirá ante la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, el particular expresara su inconformidad, no propiamente con un acto administrativo, que fue creado por dicha administración, hablemos por ejemplo: de la facultad que tiene el Estado, para cuantificar determinada obligación fiscal (una multa), sino más bien su reclamación, que constituye en esencia, el ejercicio del derecho de petición, delimitado a resolver la exigencia del pago, de una indemnización, en razón de una actuación administrativa irregular, que ha causado una lesión antijurídica, en el patrimonio de los reclamantes.

Dicho procedimiento seguirá las reglas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en donde se hace la fijación de la competencia en su artículo 18:

ARTÍCULO 18. - *“La parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo...”*

⁷⁵DROMI, José Roberto, *El procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina 1999 p.26.

Siguiendo las reglas generales del procedimiento administrativo, que a groso modo son las siguientes:

ETAPA POSTULATORIA

La cual tiene su origen con la “demanda” o “reclamo” (es preciso articular que la misma Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la denomina de ambas maneras) en la cual expone y ofrece sus puntos de vista y en conjunción con la contestación de la misma; delimitar la materia del procedimiento.

El doctrinario *Jaime Guasp*, define a la demanda como “el acto típico y ordinario de iniciación procesal o dicho con más extensión, aquella declaración de la voluntad de una parte por la cual esta solicita que se dé vida a un proceso y que comience su tramitación”,⁷⁶ cuyo fundamento lo encontramos en los artículos 14 y 32 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que además de contener los elementos clásicos, como por ejemplo: la individualización de la parte actora (nombre del interesado y en ocasiones de la persona que lo represente), la identificación del lugar que se señale a efectos de notificaciones, los hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud, también cuenta con peculiaridades propias como sería, la posible mención del servidor público causante de la actividad administrativa irregular, como se exterioriza en el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

“ARTÍCULO 18.-...

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

Durante todo el trascurso del procedimiento, hay una serie de actos de instrucción de mero trámite, que se desarrollan desde la demanda, hasta la sentencia, necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución o simplemente, procurar su desenvolvimiento hasta llegar a la fase final, estos son iguales que en cualquier otro procedimiento.

ETAPA PROBATORIA

La actividad probatoria ha de referirse a los hechos que sean relevantes, para la decisión del procedimiento, al llevar al juzgador, al conocimiento de los hechos controvertidos, a través de los medios de prueba, lo que le permitirá, en su caso, enmarcarla en la hipótesis normativa, que el legislador ha elaborado, para atribuirles las consecuencias jurídicas pertinentes.

⁷⁶*GUASP Jaime, concepto y método de derecho procesal, Madrid, 1997, PP. 8.*

La prueba es en voz del propio Maestro Couture “*un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio*”.⁷⁷

Las pruebas deberán acompañarse en el escrito de reclamo y podrán ocuparse cualquier medio de prueba admisible en derecho, con excepción de la confesional por posiciones, además será indispensable en esta etapa, ofrecer la prueba pericial que acredite la existencia del daño y lo que se debe probar nos lo limita la siguiente tesis:

PROCEDENCIA DE LA INDEMNIZACIÓN POR ACTIVIDAD IRREGULAR DEL ESTADO. ARTÍCULOS 21 y 22, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- *En términos del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la actividad irregular del Estado que genere daños en los bienes y derechos de los particulares origina el derecho a una indemnización a favor del afectado, la cual se encuentra sujeta a los criterios establecidos en los artículos 21 y 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. El numeral 21 en comento establece que la causa o causas productoras del daño deben ser identificables, es decir la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular del Estado deberá probarse fehacientemente. De igual forma se observa que 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. Por su parte el artículo 22 de la Ley en estudio refiere que corresponde al reclamante probar la responsabilidad del Estado, mientras que éste debe acreditar la participación de terceros en la producción de los daños y perjuicios causados y que ello no es consecuencia de su actividad irregular sino que los daños derivan de hechos y 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 la responsabilidad patrimonial. En tales condiciones, tenemos que se debe de indemnizar al afectado cuando éste demuestre que los daños que sufrió en su patrimonio, tienen como origen la actividad irregular del Estado, sin que sea suficiente el que sólo pruebe la existencia de los daños sufridos, puesto que como ya se expuso debe acreditar fehacientemente la causa efecto entre la actividad del Estado, y los daños que sufrió en sus bienes y derechos. Juicio Contencioso Administrativo Núm. 4454/11-11-01-5.- Resuelto por la Primera Sala Regional Hidalgo-México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 30 de marzo de 2012, por unanimidad de votos.- Magistrada*

⁷⁷J. COUTURE. Eduardo *Fundamentos del derecho procesal civil*. Bs. As. De palma Ed. 3ra edición 1979 PP.217

*Instructora: Celina Macías Raygoza.- Secretaria: Lic. Guadalupe Villaseñor Hurtado.
R.T.F.J.F.A. Séptima Época. Año II. No. 10. Mayo 2012. p. 412 VII-TASR-1HM-6*

ETAPA CONCLUSIVA

En donde son recibidos los alegatos, que es el escrito que representa la actividad final de las partes en el procedimiento, en donde vierten las consideraciones que estimen pertinentes, dichas reflexiones y deducciones deberán ser tomadas en cuenta por el órgano competente, al dictar resolución.

De esta forma, la autoridad deberá resolver sobre la petición planteada, en relación a si produjo una actividad administrativa irregular, que trajo consigo consecuencias en la afectación de la esfera jurídica del particular, que no tiene la obligación jurídica de soportar, si la autoridad administrativa resuelve el reclamo, de forma favorable, a juicio de los reclamantes, se evita que el conflicto generado, se ventile en los tribunales administrativos.

3.1.1. Resoluciones en el caso de responsabilidad patrimonial

Las resoluciones que se pronuncien por parte de la autoridad, pueden resolverse en los siguientes sentidos:

1. Concediendo la indemnización, en donde el particular, está de acuerdo con su monto.
2. Concediendo la indemnización, en donde el particular, no está de acuerdo con su monto.
3. No Concediendo la indemnización.
4. Desechar la reclamación por ser extemporánea.

Pero independientemente del sentido de la resolución, será congruente con las peticiones formuladas cuya decisión, que será motivada, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, analizará exhaustivamente todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo cumpliendo con elementos mínimos requeridos, que ordena el artículo 23 de la Ley Federal de responsabilidad patrimonial del Estado que señala:

ARTÍCULO 23.- *Las resoluciones que dicte el ente público Federal con motivo de las reclamaciones que prevé la presente Ley, deberán contener como elementos mínimos los siguientes:*

- 1) El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida.*
- 2) Y la valoración del daño o perjuicio causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación.*

- 3) *Igualmente en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de esta Ley, en dicha resolución se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.*

3.1.2. Ventajas y deficiencias de dicho procedimiento

Partiremos desde el punto de vista que este procedimiento, no es de carácter “optativo”, por lo cual se convierte en una verdadera instancia, para poder acceder a nuestra pretensión indemnizatoria.

Entre las ventajas de la terminación de este reclamo, en la etapa administrativa se pueden encontrar, desde tres puntos de vista diferentes:

Para el particular: Es más rápido y fácil de acceder a este tipo de procedimiento, por ser en general con un “formalismo más moderado”, una mayor sencillez y con menores tiempos, en comparación al contencioso administrativo.

Aunado a que la Ley ha facultado a los organismos de la administración, para poder celebrar convenios (en sentido amplio) con los que han recibido el daño, para la solución de estos conflictos, en donde se pretende dejar esta vía paraprocesal, para la solución de los conflictos.

Para la autoridad administrativa.- Es un medio de control interno, en donde puede enderezar las irregularidades, que se pueden generar, en el que hacer público, sirve para “lavar la ropa sucia en casa”; pues es inconcebible la cantidad de resoluciones absurdas, que a todas luces son arbitrarias, que solo dañan la reputación de la autoridad, al ser ventiladas en el tribunal.

Para el tribunal Fiscal.- Se depuran muchos casos y así se desahoga el volumen de asuntos, que día a día tiene que resolver, facilitando la impartición de justicia pronta, aminorando la carga que le llegue al tribunal, evitando un rezago de asuntos.

Como deficiencia la más obvia, que la pretensión indemnizatoria será rechazada, pues en la práctica es muy común que muchos funcionarios de la administración, piensan que al resolver un asunto, siempre debe de dar la razón a la misma. Esta desventaja se atribuye a las actitudes de la autoridad que lo resuelve y no a la esencia del mismo.

Pero aun en el supuesto de las desventajas que se presentan la obligatoriedad de esta instancia, nos ayuda para aportar mayor cantidad de pruebas, para la segunda instancia, ya que la autoridad debe de fundar sus resoluciones y para la responsabilidad patrimonial del Estado, es necesario la intervención de peritajes e

investigaciones que pueden ser demasiado costosas, para la población en general y podríamos acceder a ellas, sin necesidad de la carga económica.

3.1.3. Procedimiento en dado caso de que no se otorgue o se otorgue pero el importe no satisfaga al particular

Al afectado se le reincorpora el derecho de elección, de por un lado acudir al “recurso de revisión” y por el otro, acudir al tribunal fiscal, a efecto de segunda instancia para modificar el fallo.

En cuanto al recurso deriva del latín *recursus*, “la acción o efecto de recurrir, enfocadas al campo del derecho // es la acción por medio de la cual se reclama las resoluciones dictadas por la autoridad”⁷⁸.

Para el Maestro Gabino Fraga el recurso administrativo “constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”.⁷⁹

De ahí que el recurso de revisión, se vincule como una defensa legal, que tiene el afectado, para impugnar ante la propia autoridad, la resolución “definitiva”, al respecto de su solicitud indemnizatoria, para que conceda esta última o aumente su monto.

Estos son los medios de protección, al alcance del administrado, para defender sus derechos, respecto de la administración, para controlar su actividad y ajustarla a las disposiciones contenidas en la Ley.

Pero en la práctica, no sé qué tanto se ocupe el recurso de revisión, en materia de responsabilidad Patrimonial del Estado, que si bien es cierto será novedoso en su aplicación, nadie le asegura que no tenga los mismos vicios, que tienen los recurso de revisión en general, consideró que los recursos de revisión interpuestos serán mínimos, solo el tiempo y la actuación de la autoridad podrá contestar esta interrogante.

⁷⁸ DE TORRES, Cabanellas Guillermo *Diccionario Jurídico Elemental*, Editorial Heliasta.

⁷⁹FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Obra: Revisada y actualizada por Manuel Fraga. Porrúa, México 2006. p. 435.

3.2. Procedimiento contencioso administrativo

De manera tradicional, el contencioso administrativo se ha identificado, como el conjunto de normas que regulan las defensas, que el gobernado tiene frente al poder Ejecutivo. Al respecto, Cabanellas ha determinado que lo contencioso administrativo es: “La jurisdicción encargada de resolver las cuestiones surgidas entre los particulares y la administración.”⁸⁰

El contencioso administrativo, es un medio procesal del ordenamiento jurídico mexicano, para examinar la legalidad y la oportunidad de las actuaciones de las autoridades Federales, fundadas en preceptos de derecho administrativo, que se litigan entre administración y administrados, estando regulado por la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo y que se resuelven en el tribunal Federal de justicia fiscal y administrativa.

3.2.1. Tribunal Federal de justicia fiscal y administrativa

Fue fundado por la Ley de 27 de agosto de 1936 (en vigor a partir del 1 de enero de 1937) conocido como el tribunal Fiscal de la Federación, el cual se le confió la solución de la depuración de ciertos créditos estrictamente fiscales y el enjuiciamiento de algunos casos de responsabilidad patrimonial del Estado, el tribunal inicio sus labores con 5 salas y 15 magistrados funcionando en el pleno.

Cuyos autores manifestaron su intención de instituir un tribunal administrativo según el modelo francés, de esta forma se introdujeron ciertos elementos del contencioso administrativo continental europeo, en un sistema judicialista.

El 1 de enero de 1939, entra en vigor el Código Fiscal de la Federación establecido el 30 de diciembre de 1938; no obstante que con este se abroga la Ley de Justicia Fiscal, el tribunal Fiscal continúa con la misma estructura.

Así en el año de 1942, la Ley de Depuración de Créditos, otorga competencia al tribunal, para conocer de esta materia, a cargo del Gobierno Federal. De igual manera, la competencia del Tribunal también se amplía al conocer sobre la legalidad de los requerimientos de pago, realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; exigir fianzas otorgadas a favor del Gobierno Federal; conocer las controversias que surgían por las resoluciones emitidas, por el Instituto Mexicano del Seguro Social; sobre las resoluciones fiscales, emitidas por el Departamento del Distrito Federal; respecto a las aportaciones que los patrones están obligados a efectuar, para el establecimiento de las escuelas; de controversias en materia de pensiones militares; de las controversias que surjan por las aportaciones que deben hacer los patrones, conforme a la Ley del Instituto

⁸⁰ DE TORRES, Cabanellas Guillermo Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta.

del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; respecto a la interpretación de contratos de obra pública; sobre resoluciones que fincan responsabilidades en contra de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal; en materia de multas por infracciones a las Leyes Federales o del Distrito Federal; y, en materia de pensiones civiles, con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, para los Trabajadores del Estado.

Años después el 30 de diciembre de 1946, una modificación al artículo 104 Constitucional otorga de modo indirecto fundamentos constitucionales, a los tribunales administrativos, al crear un recurso procesal que se interpone ante la suprema corte de justicia. Y se crean dos Salas más, que aumenta el número de magistrados a veintiuno. Durante los años 1947 y 1962, se aumentaron a 21 y posteriormente 22 magistrados correspondientemente con 7 salas.

Otra reforma la del 25 de octubre de 1967, estableció con claridad la constitucionalidad de los tribunales, en el artículo 104 (actualmente se encuentra relacionado con el 73 XXIX-H). Además se expide una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se previeron los aspectos orgánicos del propio Tribunal, incrementándose a veintidós magistrados, integrando las siete Salas que ya existían, más el Presidente que no integraría Sala, asimismo se establecían las normas relativas a la competencia, que tenían asignada; Se introduce el concepto de Organismos Fiscales Autónomos y se otorga al Tribunal facultades para conocer de los juicios de lesividad.

A esta Ley la sustituye una nueva que se expide con el mismo nombre en el año de 1978 y en la que se prevé la regionalización del Tribunal, creándose 13 salas regionales de 3 magistrados y la Sala Superior, de 9 magistrados, precisándose la competencia de ambas; asimismo se prevé el recurso de revisión, con el que se otorga a la Sala Superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.

En enero 1994, por reforma a su Ley orgánica, se faculto para resolver los juicios en materia de comercio exterior, para febrero del mismo año, por reforma a su Ley orgánica, se faculta al tribunal, para resolver las resoluciones definitivas, en las que se les negará a los particulares la indemnización, del entonces artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El 1 de enero de 1995, por reforma al Código Fiscal, se faculta al tribunal para requerir al promovente; a su vez se le concede el recurso de revisión a la autoridad. Dos años más tarde se desechó la figura de apelación, la cual conocía la sala superior.

Para el 2000 por reforma a su Ley orgánica, se cambió de denominación del Tribunal Fiscal, por la de Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa denominación con la cual se le conoce actualmente, además se amplió su competencia, al efecto de las controversias, respecto a los actos dictados por autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia, resuelvan un expediente o para conocer en contra de resoluciones negativas fictas, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo se le proporcionan facultades al pleno para determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como integrar la jurisprudencia al resolver contradicciones, de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales. (Anexo 1 la organización actual).

El tribunal tenía facultad para conocer de las controversias suscitadas entre el particular y la autoridad administrativa Federal, al emitir esta última algunos actos administrativos regulados por la Ley Federal de procedimiento administrativo.⁸¹

3.2.1.1. Competencia

Entendiendo como tal un campo o esfera de actuación, dentro de la cual cierto órgano de autoridad ejerce esa porción orgánica de facultades, que como se puede analizar este tribunal, a lo largo de los años solo se le ha modificado su competencia, para ampliarla lo que demuestra; lo trascendente de sus fallos y lo importante del Tribunal y la responsabilidad patrimonial del Estado no es la excepción, al elevar al máximo nivel normativo esta competencia de conformidad con el “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de mayo de 2008 Miguel Pérez López.

ARTÍCULO SEGUNDO.- *Se adiciona un artículo 50-A y un inciso d) a la fracción V del artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para quedar como sigue:*

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

En otras palabras pasan a formar parte del ámbito de competencia del tribunal los asuntos relacionados a la responsabilidad patrimonial del Estado.

Lo anterior tiene dos consecuencias importantes en primer lugar, la más obvia significa que el TFJFA se ocupara de esta materia nueva, lo que forzosamente nos brinda la segunda consecuencia que se traduce en un aumento muy importante a la carga de trabajo.

⁸¹ La información relacionado con los ordenamientos jurídicos que en el presente inciso se integran, está basada en la información recopilada de www.tff.gob.mx/index.php/el-tribunal/quienes-somos/historia

3.2.1.1.1. Procedimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado

Se tramitará de forma habitual, a como se tramitan los procedimientos ante el tribunal que a *grosso modo* cumple con las etapas siguientes:

- **Demanda.**-Como en todo proceso, la demanda constituye el acto inicial del procedimiento contencioso administrativo, en cuanto a que es portadora de las pretensiones que es el punto de referencia y de sustentación de toda la serie proyectiva.

Así Briseño Sierra afirma con toda certeza que: *“La demanda es la ocasión en que la pretensión se puntualiza y hacia lo futuro perfila el contenido de la cosa juzgada, de lo judicable.”*⁸²

Requisitos de la demanda

Que se basan principalmente en los requisitos de tiempo, lugar y forma, en cuanto al tiempo conocemos que el plazo para la interposición está sujeto a la Ley Federal de procedimiento contencioso administrativo, la cual es de 45 días que comenzará a computarse, al día después en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada (en este caso del reclamo de responsabilidad patrimonial del Estado.). Sin importar el monto del reclamo ya que incluso aunque la cuantía no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente, en el Distrito Federal elevado al año, al momento de su “emisión” las resoluciones de responsabilidad patrimonial del Estado, a pesar de que si se puede fijar un monto, (de la actividad administrativa irregular que provocó el daño), por el requisito de la resolución de la autoridad responsable que tiene en determinar el monto del daño, o inclusive con la fijación del monto por parte de la actora, en su escrito de demanda. Pero esta no es una resolución definitiva que encuadre, en los supuestos del “juicio sumario” como lo insiste la Ley Federal de procedimiento contencioso administrativo en su artículo 58-2:

ARTÍCULO 58-2. *Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:*

- I. Las dictadas por autoridades fiscales Federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;*
- II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas Federales;*
- III. Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;*
- IV. Las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla, o*

⁸²BRISEÑO Sierra Humberto, *Compendio de derecho procesal*, México 1989 PP. 30.

V. Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado

No cabe duda que el plazo para la interposición sea de 45 días hábiles, que no hay que confundir con el plazo de prescripción que la Ley recalca de uno y dos años, dependiendo el tipo de daño, que es el tiempo que tienes para interponer el reclamo, ante la autoridad administrativa, no ante el tribunal.

En cuanto al lugar *pueden ser depositadas en la salas o en las oficinas de correos de México y en cuanto a que sala* la jurisprudencia ha fijado al respecto que:

COMPETENCIA DE LAS SALAS REGIONALES, PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA LA INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, DEBE ATENDERSE A LA SEDE DEL ENTE PÚBLICO FEDERAL DE QUIEN SE RECLAME LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE SEÑALE COMO IRREGULAR.

-A efecto de definir la competencia de las Salas Regionales, cuando ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con fundamento en lo dispuesto en la citada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se demanda el reconocimiento del derecho a la indemnización por parte de quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufren daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, tomando en cuenta que en este caso no se da la existencia material de una resolución impugnada, debe atenderse a la sede del ente público Federal de quien se reclame la actividad administrativa irregular, pues en todo caso es este último el que deberá manifestar lo que a su derecho convenga en la tramitación de la instancia respectiva, y será de igual manera el que, en caso de reconocérsele el derecho al demandante, deberá cubrir con cargo a su presupuesto, la indemnización correspondiente conforme a los artículos 1º, 2º, 5º y 11 de la citada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. (3) Incidente de Incompetencia Núm. 3546/07-17-06-7/968/07-15-01-5/805/07-PL-01-02.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 8 de octubre de 2007, por mayoría de 9 votos a favor, 1 voto en contra y 1 voto con los puntos resolutiveos.- Magistrado Ponente: Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.- Secretario: Lic. César Octavio Irigoyen Urdapilleta. (Tesis aprobada en sesión de 8 de octubre de 2007) V-P-SS-933 precedente EN EL MISMO SENTIDO: V-P-SS-934 Incidente de Incompetencia Núm. 2939/07-17-01-7/967/07-15-01-2/850/07-PL-01-02.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 15 de octubre de 2007, por mayoría de 7 votos a favor, 2 votos en contra y 1 voto con los puntos resolutiveos.- Magistrado Ponente: Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Magdalena Judith Muñoz Ledo Belmonte. (Tesis aprobada en sesión de 15 de octubre de 2007) PRECEDENTE: V-P-SS-862 Incidente de Incompetencia No. 3340/05-07-02-6/26129/05-17-02-8/749/05-PL-08-02.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 28 de junio de 2006, por mayoría de 7 votos a favor y 4 votos en contra.- Magistrada Ponente: Olga Hernández Espíndola.- Secretario: Lic. Francisco Javier Marín Sarabia. (Tesis aprobada en sesión de 18 de octubre de 2006) R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. Tomo I. No. 73. Enero 2007. p. 532

Con las reformas legales al respecto, dichas jurisprudencias fueron superadas, pero no se ha instrumentado nada al respecto de la competencia, en donde se deja a la interpretación de conservar lo que todavía no se ha pronunciado o bien

se toma como referencia la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la cual la actora puede escoger: en donde presentar la reclamación, inclusive por vía en línea.

Y en cuanto a la forma son los requisitos mínimos que la Ley te exige para poder dar trámite a tu pretensión, que los puntualiza el artículo 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

- **Contestación.-** Por parte de la autoridad demandada oponiendo las excepciones y defensas que considere pertinente, con las mismas formalidades que debe satisfacer el escrito inicial de demanda, sin peculiaridades propias del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, en relación al procedimiento común, que se lleva ante el tribunal.
- **Pruebas.-** Recordemos que es un requisito tanto de la demanda como de la contestación, el ofrecimiento de las pruebas en su primer escrito y después de la admisión de las mismas, se abrirá la audiencia para su desahogo, que no es una novedad en el procedimiento administrativo la audiencia; pero eran escasas, en comparación con el procedimiento responsabilidad patrimonial del Estado, que se generaran en la mayoría de los casos, al recurrir a la prueba pericial necesariamente, según la regla de que solo los hechos controvertidos son objetos de prueba, como lo es la veracidad del daño y/o su correcta cuantificación.

La regla para ofrecer dicha probanza nos la brinda el artículo 43 de la Ley de procedimiento contencioso administrativo que exhibe:

ARTÍCULO 43.- *La prueba pericial se sujetará a lo siguiente:*

I. En el acuerdo que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de Ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

II. El Magistrado Instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial, pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes, y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

III. En los acuerdos por los que se discierna del cargo a cada perito, el Magistrado Instructor concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda y ratifique su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

IV. Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en este artículo, las partes podrán solicitar la ampliación del plazo para rendir el dictamen o la sustitución de su perito, señalando en este caso, el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta.

La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I, ya no podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción III de este precepto.

V. El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir dicho dictamen. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución de crédito, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes. En los demás casos los cubrirá el Tribunal. En el auto en que se designe perito tercero, se le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen.

- **Alegatos.**-Es la culminación de la participación de las partes, los interesados alegan lo que a su derecho convenga, en torno a las propuestas de resolución que den y pretenderán demostrar, por qué tú como actor, o como demandado, tienes la razón, en el juicio, sin distinción alguna de algún otro procedimiento llevado a cabo en el tribunal. Dichos alegatos Hugo Alsina explica que *“El escrito en que las partes examinan la prueba rendida con relación a los hechos afirmados en la demanda y en la contestación, para demostrar su exactitud o inexactitud. Se trata de una exposición escrita, que no tiene forma determinada por la Ley, pero que debe limitarse al análisis de la prueba frente a los hechos afirmados, estableciendo las conclusiones que de ella se deriven.”*⁸³

Deberán ser presentados, en un término de cinco días, contados a partir de la notificación por lista, que se llevara a cabo, diez días después de que haya concluido, la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución.

Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia, con fundamento en el artículo 47 de la Ley Federal de procedimiento contencioso administrativo.

Cierre de instrucción.- Labor propiamente del juzgador en el cual crea un acto, que de por terminada la instrucción, como lo enseña el capítulo VI en el segundo párrafo del artículo 47 de la Ley citada.

Artículo 47...se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

- **Resolución.**- En donde el tribunal se manifestará cumpliendo con los requisitos de la Ley Federal de procedimiento contencioso administrativo, debiendo analizar todos y cada uno de los elementos aportados; determinara:

⁸³ALSINA Hugo *Tratado teórico Practico de derecho*, México, TOMO III, Juicio Ordinario p. 541.

- Modificar la resolución de la autoridad, precisamente en la cuantía aumentándola y condenando a la autoridad al pago.
- Nulificar la resolución de la autoridad y concederá un derecho subjetivo, a través de una indemnización.
- Confirmar el acto de autoridad, que no es otra cosa que negarle el derecho a una indemnización.

Pero independientemente de la resolución también deberá de tener elementos mínimos indispensables: como son discernir la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida, la valoración de los daños y perjuicios causados; establecer el monto de la indemnización, aclarando los criterios (y fórmulas) para su cuantificación, y en los casos de concurrencia en la producción de los daños, la sentencia definirá la graduación correspondiente para su aplicación a cada asunto.

Es prudente precisar algunas modalidades que no se presentan al respecto de la responsabilidad patrimonial del Estado:

- Como lo sería por parte de la autoridad, no hay juicio de lesividad que intentar, ya que es la misma autoridad la que te otorgó el derecho o en su defecto, ya fue resuelto por otro tribunal, que si tiene el derecho a la indemnización.
- En el caso del actor no hay lugar para que pida la suspensión del acto de autoridad, porque el objeto del procedimiento es el otorgamiento de un derecho, no la destrucción de una “supuesta obligación” que se paralice.
- Ni para que posteriormente se le otorgue el derecho de ampliar su demanda, al conocer todo de la resolución impugnada.

Que para mejor entendimiento me disponga a tratar de poner un ejemplo de una posible resolución:

*“México, Distrito Federal, a **(Fecha)**.- Estando debidamente integrada la **(número de sala regional y detalle de que región)** en donde se ventile el reclamo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por los CC. Magistrados **(nombre de los magistrados)** como Instructora en el presente juicio, **(nombre de los magistrados)** en su carácter de Presidente de la Sala y **(nombre de los magistrados)**; ante el Secretario de Acuerdos, que actúa y da fe, Licenciado **(nombre del secretario de acuerdos)**, en términos del artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 2004; se procede a dictar resolución en el procedimiento administrativo número **(núm. del expediente)**, promovido por(**actor, S.A. DE C.V.**), en los siguientes términos:*

RESULTANDO

*1º.- Por escrito presentado en la Oficialía de Partes Común para las Salas Regionales **(número de sala regional y detalle de que región)** de este Tribunal **(en fecha)**, el C. actor. Interpuso Reclamación por "responsabilidad patrimonial del Estado, solicitando el pago de daños y perjuicios por la actividad administrativa irregular por parte de cualquiera que desempeñe actividades administrativas **(por ejemplo la Procuraduría General de la República)**, causados con motivo de **(detallar la actividad administrativa irregular que se repudia como dañosa)** ejemplo (la destrucción de un bien.)*

*2º.- Por auto de **(fecha)**, se admitió a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, ordenándose que con copia de la reclamación y anexos recibidos, se corriera traslado a la(s) autoridad(es) para que en el término de diez días manifestaran lo que a su derecho conviniera.*

*3º.- Por oficios número DGAJ/04012/DJF y sin número presentados en Oficialía de Partes Común el día **(fecha)**, la(s) demanda(s) dieron contestación al procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, de lo cual se dio cuenta por auto de la misma fecha, requiriendo a las partes para que presentaran a sus peritos en materias **(ya especificadas recordemos que viene de una resolución administrativa en donde ya hubo un peritaje)** a efecto de que aceptaran y protestaran su cargo. **(La diferencia de ser una o varias autoridades)***

4°.- Una vez que obraron en autos los informes requeridos para el desahogo de las pruebas periciales y, aceptadas y protestadas el cargo de los peritos, por acuerdo de fecha tal se les otorgó término para rendir su dictamen.

5°.- Por escritos presentados en el Oficialía de Partes Común el día (fechas), los peritos (por ejemplo en aeronáutica, contable etc...) de las partes rindieron sus dictámenes, de lo cual se dio cuenta por auto de misma fecha, siendo que dichos dictámenes resultaron contradictorios, por lo que por auto de día (fecha) se designó como perito tercero al C. Perito (de requerir peritos en distintas materias se pondrán cada una)

7°.- Una vez aceptado y protestado el cargo, por acuerdo de (fecha) se otorgó término al perito tercero en discordia para que rindiera su dictamen correspondiente.

8°.- Por escritos presentados en Oficialía de Partes Común el día (fecha) el perito tercero rindió su dictamen del cual se dio cuenta por auto de (fecha) mismo en el que se concedió plazo a las partes para que en términos del artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se comunicó a las partes, procedieran a formular los alegatos, derecho que fue ejercido (o que no fue ejercido por las partes)

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO.- COMPETENCIA. *Esta Sala es competente para resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 73, fracción XXIX y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 3, 12, 15-A, 19, 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 14, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor, en relación con los artículos 18, 19 y 23 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, así como los artículos 21 fracción XVII y 22 fracción XVII del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2009 y vigente a partir del día siguiente.*

El artículo 113 constitucional concede un derecho sustantivo a reclamar responsabilidad administrativa al Estado.

Dicho precepto establece a la letra lo siguiente:

El artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular y el derecho correlativo de los particulares de recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las Leyes; asimismo, dispone que la responsabilidad patrimonial del Estado tiene las características de ser objetiva y directa.

Es así que el decreto mediante el cual se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, amplió la esfera competencial de este Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que se incorpora primero, que la resolución de la autoridad administrativa niegue la indemnización, o bien que, segundo que por su monto, no satisfagan al reclamante

Por lo tanto, esta Sala se estima competente para conocer del asunto, al encontrarnos en la primera de las etapas aludidas anteriormente 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.

EN ESTE APARTADO SE PONDRÁ JURISPRUDENCIA ENTORNO A LA COMPETENCIA

SEGUNDO.- RESPONSABILIDAD DIRECTA Y OBJETIVA DEL ESTADO, CON MOTIVO DE SU ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ILEGAL. *Una vez determinado lo anterior, a efecto de resolver la presente instancia se impone precisar, qué debe entenderse por responsabilidad directa del Estado; igualmente qué quiere decir responsabilidad objetiva del mismo, y finalmente, qué se entiende por actividad administrativa irregular.*

A) Responsabilidad directa del Estado

La reforma constitucional al artículo 113, en este punto, tuvo por objeto dejar sentado con toda claridad que, a partir de su entrada en vigor, cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandar directamente al Estado sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor.

B) Responsabilidad objetiva del Estado

*La responsabilidad objetiva es, en principio, aquella que no se tiene el deber de soportar; sin embargo, es pertinente subrayar que cuando el Constituyente subraya que la responsabilidad patrimonial del Estado debe ser directa, se refiere a que esa responsabilidad ha de entenderse directa cuando los daños patrimoniales son causados por una actividad irregular del Estado, entendida como actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal; es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración, y sin que en su realización hubiera intervenido el dolo. **(En tribunal le dio más importancia a la voz irregular que a la voz objetiva, al respecto al menos hasta ahora, el tribunal atribuye una culpa objetiva “falla en el servicio” como la causante de la actividad irregular.)***

C) Actividad administrativa irregular

Debe distinguirse con claridad entre la actividad irregular del Estado y la actuación dolosa e ilegal de los funcionarios; de donde se sigue que existen dos tipos de daños que pueden sufrir los ciudadanos con la actividad propia del Estado, a saber:

I. El ocasionado por la actividad regular del Estado, que se traduce en una responsabilidad subjetiva e indirecta, regulada por las disposiciones del derecho civil.

II. El causado por la actividad irregular del Estado, que se entiende como responsabilidad objetiva y directa.

De esta manera, cuando el artículo 113 de la Constitución Federal alude a que la responsabilidad patrimonial del Estado surge si éste causa un daño al particular "con motivo de su actividad administrativa irregular", en realidad, se está refiriendo al segundo caso; es decir, abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado; a su vez cualquier elemento vinculado con el dolo o la ilegalidad en la actuación del funcionario agente, a fin de centrarse en aquellos actos si bien propios del Estado, empero realizados de manera anormal; es decir, sin atender a las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración.

(El tribunal no se quiere meter en problemas y refleja un sentido, un tanto conservador, creo yo, al respecto de este tipo de responsabilidad)

Es prudente relatar que para actualizarse la responsabilidad patrimonial del Estado es necesario que se colmen los siguientes requisitos:

1. La existencia de un daño, el cual se encuentra definido en términos del artículo 2108 del Código Civil, como: "...La pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación."

Desde luego, el concepto de daño debe entenderse con todas sus notas características, a saber, que sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una o varias personas.

2. Que sea imputable a la administración pública, por ser efecto de su actividad administrativa irregular.

3. El nexo causal entre uno y otro, es decir, que la causa del daño sea la actividad de la administración pública o, en su acepción más amplia, del Estado.

Sobre los elementos mínimos que debe contener una resolución como la que se emite, el artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece:

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

Las anteriores consideraciones encuentran sustento en el criterio jurisprudencial P./J. 42/2008, de la Novena Época, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, junio de 2008, página 722, cuyo contenido es el siguiente:

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Del segundo párrafo del numeral citado se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, la cual será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las Leyes. A la luz del proceso legislativo de la*

adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la "responsabilidad directa" significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor; mientras que la "responsabilidad objetiva" es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración. "Acción de inconstitucionalidad 4/2004. Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de febrero de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente y Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Eduardo Delgado Durán. El Tribunal Pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número 42/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil ocho.

Nota: Por ejecutoria de veintinueve de marzo de dos mil doce, el Pleno declaró improcedente la solicitud de modificación de jurisprudencia 31/2010 derivada de la solicitud de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, toda vez que estimó innecesario modificar la presente tesis jurisprudencial al tenor de las razones expuestas en la solicitud respectiva

TERCERO.- CARGA DE LA PRUEBA Y DESAHOGO DE LAS MISMAS. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial, la responsabilidad del Estado deberá ser probada por el reclamante que considere lesionado su patrimonio a causa de la actividad administrativa irregular del Estado y por no tener obligación jurídica de soportarlo. De la misma manera, al Estado le corresponderá probar que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables, o bien que el particular se encontraba jurídicamente obligado a soportar el daño sufrido.

Dicho precepto legal es del siguiente tenor:

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

Para acreditar la lesión a su patrimonio a causa de la actividad administrativa irregular del Estado y por no tener obligación jurídica de soportarlo, el reclamante ofreció y exhibió las siguientes pruebas:

1.1. LA DOCUMENTALES PÚBLICA Y PRIVADAS PARA PODER DEMOSTRAR LA PROPIEDAD DEL BIEN AFECTADO,

1.2. LA DOCUMENTALES PÚBLICAS Y PRIVADAS PARA PODER DEMOSTRAR LA UTILIDAD QUE SE LE DABA AL BIEN *es decir sí se rentaba, usaba etc... A efecto de poder acreditar los posibles perjuicios sufridos por la pérdida o menoscabo del bien afectado*

1.3. LA DOCUMENTAL PÚBLICA *Consistente en la resolución de la autoridad responsable que negó la indemnización o que por su monto no satisface al particular. Son los únicos supuestos hasta el momento aceptables como ya se precisó. La resolución que tiene por no interpuesto la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado hasta el momento no ha sido procedente y se tiene que ejercitar por medio del amparo a efecto de que obliguen a este tribunal a conocer; con el paso de los asuntos y los amparos espero que en un tiempo se pueda consolidar una jurisprudencia para evitar esto o incluso una nueva modificación legal al artículo 24*

1.4. EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

1.5. LA DOCUMENTAL PRIVADA *Consistente en la copia de la cédula profesional del perito marcada con el número ----- y expedida por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública (foja x de autos).*

1.6. LA PERICIAL EN MATERIA REQUERIDA , *a cargo del PERITO, la cual fue rendida mediante escrito presentado en la Oficialía de Partes Común de las Salas Regionales ____ el (FECHA), (fojas de autos) de la cual se advierte que dicho perito concluyó ...*

1.7. LA DOCUMENTALES PÚBLICAS O PRIVADAS QUE AYUDEN A LA VALORACIÓN DE DAÑO MORAL, *(para poder determinar el prestigio de la empresa o persona física, su posible afectación por resoluciones negativas infundadas etc...)*

Por otro lado, para probar que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables, o bien que el particular se encontraba jurídicamente obligado a soportar el daño sufrido, la autoridad demandada, al dar contestación a la reclamación ofreció y exhibió como pruebas las siguientes: (en este punto la autoridad responsable puede

ocupar uno o más de las siguientes pruebas en relación de los argumentos que pretenda demostrar de los cuales se tendrá las documentales serán)

2.1. LA DOCUMENTAL PÚBLICA, Consistente en documento que obligue al actor para soportar el daño sufrido (**autos fundados y motivados**)

2.2. LA DOCUMENTAL PÚBLICA, Consistente en alguna actuación que deslingue de la responsabilidad total o parcial por no ser responsable de lo actuado es decir fue otra autoridad o culpa de un tercero.

2.3. LA PERICIAL EN QUE SEÑALE QUE NO SE PUDO HABER PREVISTO EL DAÑO con los conocimientos actuales de la ciencia.

2.4. LA PERICIAL EN QUE SEÑALE QUE EL DAÑO PROVOCADO FUE CULPA DE LA VICTIMA por ejemplo que fue por falta de cuidado en el mantenimiento del mismo o negligencia en su funcionamiento etc...

2.5. LAS PERICIALES EN LAS MISMAS MATERIAS QUE EL ACTOR

Debido a que del análisis realizado a los dictámenes rendidos por los peritos, se advirtió que fueron contradictorios, se nombró al C. (NOMBRE DEL PERITO) como PERITO TERCERO en discordia en materia de (LA LITIS)

3.1. LAS PERICIALES EN LAS MISMAS MATERIAS (DE LA LITIS) ESTA VEZ RENDIDAS POR EL PERITO TERCERO EN DISCORDIA

ESTO POR CADA AUTORIDAD ES DECIR ENTRE MAYOR NUMERO DE AUTORIDADES CADA UNA NECESITARA DESCRIBIR QUE TIPO DE PRUEBAS RECOPILO PARA EXHIBIR.

CUARTO.- CAUSAL DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO. A decir de la AUTORIDAD RESPONSABLE SI MENCIONA ALGUNA procede el sobreseimiento del presente asunto al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 8° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

EN ESTE APARTADO CORRESPONDE AL TRIBUNAL MANIFESTAR SI SON FUNDADAS O INFUNDADAS como por ejemplo Resultan infundadas las causales de improcedencia y sobreseimiento en estudio, habida cuenta que en el caso de la lectura del escrito de demanda se desprende que el enjuiciate esencialmente hace valer que (**detallar la que se actualiza la(s) causal(es) de improcedencia prevista en el artículo 8°**,

fracción “N”, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,)

QUINTO.- EXISTENCIA DE UN DAÑO, IMPUTABLE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, POR SER EFECTO DE SU ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR, Y EL NEXO CAUSAL ENTRE UNO Y OTRO.

A efecto de determinar si se actualiza o no la responsabilidad patrimonial del Estado, habrá que atender a los siguientes requisitos: determinar la existencia de un daño, que sea imputable a la administración pública, por ser efecto de su actividad administrativa irregular, y el nexo causal entre uno y otro, es decir, que la causa del daño sea la actividad de la administración pública o, en su acepción más amplia, del Estado.

La empresa (o la persona física) promovente de la presente instancia, acredita la propiedad (o no) del bien dañado por las pruebas...

*Los anteriores documentos, permiten a esta Sala determinar que la empresa (o la persona física), es la legítima propietaria del bien (**descripción del mismo**)*

Una vez determinada la propiedad del bien resulta necesario realizar la siguiente línea de antecedentes que de autos se desprende: ...

Una vez precisado lo anterior, resulta necesario determinar si existió o no un desempeño irregular por parte de la demandada en el ejercicio de sus funciones. Para ello, este Cuerpo Colegiado entra al estudio de las obligaciones que como autoridad tenía la demandada en el proceso que inicio la responsabilidad patrimonial del Estado.

ACTIVIDAD IRREGULAR DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

*El Tribunal en los fallos que ha efectuado hasta el momento en este apartado hace un análisis de la conducta de la autoridad y si de esta se desprende que la autoridad no ha seguido la normatividad en cuestión que regule el procedimiento a seguir para determinado acto de autoridad y de no hacerlo se le tomara como “IRREGULAR” se puede apreciar que al menos por parte de los juzgadores se le ha dado más peso a la voz irregular que a la voz Positiva, esto será así hasta que no haya una jurisprudencia que unifique criterios y señale el camino correcto. En estos momentos me atrevería a decir que en México se emplea un sistema de responsabilidad **Por “CULPA OBJETIVA”** como ya se ha precisado antes.*

(Después del análisis de la normatividad aplicable se llegara a la conclusión) Por ello, esta Sala, al estimar infundado (O FUNDADO SI SE APEGARON A LA NORMATIVIDAD) lo alegado por la demandada y actuó de forma irregular al extralimitarse en sus facultades e inobservar las obligaciones que correspondían a su estatus de autoridad.

Consecuentemente, la demandada incumplió con su obligación, por lo que se encuentran obligadas a responder por los daños y perjuicios que con su conducta administrativa irregular hubiese ocasionado a la accionante.

SEXO.- RESPONSABILIDAD CONCURRENTE.

Habiendo esta Sala determinado la existencia de un daño patrimonial, la imputabilidad de ese daño a la administración pública, por ser efecto de su actividad administrativa irregular, y el nexo causal entre uno y otro, es decir, que la causa del daño es la actividad de la autoridad demandada al no existir otro productor del daño se determina que solo la autoridad demandada es productora del mismo.

SÉPTIMO.- DETERMINACIÓN DEL PAGO DEL DAÑO. *El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece los criterios conforme a los cuales deben calcularse los montos de las indemnizaciones que el Estado debe pagar, de conformidad con lo siguiente:*

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

De acuerdo con el precepto legal transcrito el monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en apreciación los valores comerciales o de mercado.

Es así que el artículo 10 de la Ley de Expropiación reitera, como lo respalda el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que el precio que se fijará como indemnización, será equivalente al valor comercial que se fije.

Por lo tanto, para determinar la indemnización a que tiene derecho el actor, esta Sala atenderá al valor comercial fijado por los peritos, conjuntamente con los valores comerciales determinados para su mantenimiento y renta.

Para determinar la indemnización por Responsabilidad Patrimonial del Estado derivada de la actividad administrativa irregular, a la cual esta Sala ha determinado que la accionante tiene derecho, es necesario hacer la cuantificación de los daños patrimonial sufridos; procediendo en el presente considerando a determinar la parte relativa al daño.

Para ello, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado nos proporciona las bases siguientes:

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

“ARTÍCULO 12.- Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.”

(Describir el daño) ocasionado a la actora.

*De esta manera el daño equivaldría a **(determinación que se debe de pagar por daño como ejemplo el valor total de un bien)***

*Para esto, se ordenó el desahogo de la prueba pericial en materia **(de la Litis)**, para lo cual cada una de las partes del presente juicio nombró a un perito. Una vez rendidos los dictámenes periciales, esta Sala nombró un perito tercero en discordia,*

*Por lo sustentado en el presente considerando, esta Sala estima que el valor del bien dañado se encuentra entre los valores “A” y más bajo “B” de los peritajes, existiendo entre estos dos valores una **(variación porcentual del 2.59%)** Ante esta situación, le compete a esta Sala determinar el valor entre el mínimo y el máximo antes descrito.*

Para esta Sala los dictámenes de valuación que se emiten por la autoridad demandada adquieren valor probatorio pleno, pues los expertos tuvieron a la vista el objeto a que se refiere la presente reclamación.

En efecto, la opinión de los peritos es válida, si dada la naturaleza del daño, tuvieron a la vista los datos idóneos y suficientes para estimar el valor intrínseco del bien, al ser justipreciada por dichos peritos en términos concretos y no con simples declaraciones del afectado, o con inventarios

que no reflejan exactamente las condiciones de los materiales descritos en los mismos.

Una vez determinado lo anterior, de acuerdo con el artículo 11, inciso d), de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado antes transcrito, debemos tomar en cuenta el valor del dinero en el tiempo para actualizar el valor de la indemnización.

Es decir, es necesario actualizar el valor del daño para cubrir las pérdidas que se generarían debido al fenómeno inflacionario y su repercusión en el poder adquisitivo de las personas. Solamente así, tomando en cuenta la inflación, nos permitiría calcular una indemnización realmente íntegra, como dispone el artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Para ello, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 17-A, contempla la actualización por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar.

En efecto, la actualización del monto del bien materia de la presente instancia, opera por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, de acuerdo a lo dispuesto por el numeral 17-A del Código Fiscal de la Federación, toda vez que la finalidad de dicho precepto legal es la de dar valor real al monto del bien mueble en el momento en que se efectúe su pago, pues sólo a través de ésta se otorga un valor actual al bien para que el particular reciba al liquidarse aquél, una cantidad equivalente a la que hubiera percibido de no haberse generado esta actividad irregular.

Establece dicho precepto legal, que el factor de actualización se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo, por lo que en estos términos deberá actualizarse el monto del bien materia del presente asunto.

(Descripción de cuando se generó el daño) *En consecuencia, suponiendo que dicha autoridad ocasiono (a partir de este momento ocupare esta fecha para el ejemplo del cálculo de la actualización) el daño el día 14 de febrero de 2011 por tanto a partir de esta fecha es que se debe calcular el monto de los perjuicios. Consecuentemente, a partir del 14 de febrero de 2011 es que se debe actualizar el monto de los daños ocasionados al impetrante de indemnización.*

Tomando como base la cantidad de \$8, 558,394.00 (ocho millones quinientos cincuenta y ocho mil trescientos noventa y cuatro pesos 00/100 moneda del curso legal de los Estados Unidos Mexicanos) que es el valor del bien que esta Sala ha asentado al día 14 de febrero de 2011, se procede a realizar la actualización correspondiente.

El período a actualizar corresponde del 14 de febrero de 2011, por ser esta la fecha en que se produjo el daño, al día en que se emita el fallo pongamos como ejemplo el 14 de febrero de 2012, fecha de la presente resolución en que se ordena el pago de la indemnización.

Por lo que el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo referido en el párrafo anterior, sería el de enero de 2012 (104.284), publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2012, mientras que el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo, es el correspondiente al mes de enero de 2011 (100.228), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2011.

Así, para obtener el factor de actualización correspondiente, se divide 104.284 (Índice Nacional de Precios al Consumidor de enero de 2012) entre 100.228 (Índice Nacional de Precios al Consumidor de enero de 2011), cuyo resultado es 1.040467733567466, el cual multiplicado por \$8,558,394.00 (ocho millones quinientos cincuenta y ocho mil trescientos noventa y cuatro pesos 00/100 moneda del curso legal de los Estados Unidos Mexicanos), da como resultado una cantidad actualizada de \$ 8,904,732.81 (ocho millones novecientos cuatro mil setecientos treinta y dos 81/100 moneda del curso legal de los Estados Unidos Mexicanos), lo que se ejemplifica en la siguiente tabla:

		INCP	FACTOR DE ACTUALIZACIÓN	MONTO HISTÓRICO	CANTIDAD ACTUALIZADA
MES ANTERIOR A LA FECHA	Enero/2012	104.284	1.040467733567466	\$8,558,394.00	\$ 8,904,732.81
MES ANTERIOR AL QUE SE DEBIÓ PAGAR	Enero/2011	100.228			

Luego entonces, de conformidad con los artículos 11, incisos d) y e), de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y 17-A, del Código Fiscal de la Federación, es la cantidad de \$ 8,904,732.81 (ocho millones novecientos cuatro mil setecientos treinta y dos 81/100 moneda del curso legal de los Estados Unidos Mexicanos, la que debe enterarse por concepto de indemnización por daños, sin perjuicio de la actualización que se haga con posterioridad a la fecha en que haya de efectuarse el cumplimiento del presente fallo.

OCTAVO.- DETERMINACIÓN DEL PAGO DE PERJUICIOS. *Habiendo determinado el monto total del daño por el cual han de responder solidariamente las codemandadas, le corresponde a esta Sala cuantificar los perjuicios que se hubiesen ocasionado por la actividad administrativa irregular de las demandadas.*

En este punto, vale la pena precisar que (dar justificaciones de hecho y de derecho del por qué se ha producido el perjuicio por ejemplo el bien en cuestión se rentaba.)

Ahora, perjuicio es la ganancia lícita que debiera haberse obtenido en el supuesto en que la conducta irregular nunca se hubiere cometido. En este asunto los perjuicios comprenden la privación injustificada de los ingresos que se debieron de percibir por el uso y goce del bien.

Por tanto, habrá que recordar que es el día 14 de febrero de 2011 se produjo el daño así que a partir de esta fecha en que se debe calcular el monto de los perjuicios.

En otras palabras, los perjuicios derivados del presente juicio es (describir ya sea la falta de la entrega de un bien, la falta del pago de su reparaciones, la falta del pago del mismo etc...).

Para cuantificar los perjuicios generados hasta la fecha, las partes nombraron a sus respectivos peritos (describir la actuación pericial).

Visto lo anterior, debe exponerse que la finalidad de la indemnización es procurar restablecer exactamente como sea posible el equilibrio destruido por el hecho irregular, para colocar a la víctima a expensas del responsable, en la misma o parecida situación patrimonial a la que hubiese hallado si aquél no hubiese sucedido.

Sobre el tema, del estudio del artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se desprende que esta Sala, al dictar su fallo,

resolverá sobre la pretensión formulada por el interesado; lo que determina el contenido y finalidad de la presente resolución e implica relacionar: a) petitum en relación a un bien jurídico y, b) la razón de la pretensión o título que es la causa petendi.

Es así que esta Juzgadora, debe evaluar si la esencia y relevancia de lo planteado es conforme con el ordenamiento, todo ello de una manera razonable, integral y no rigorista, sin desvincularlo de los efectos o consecuencias de la esencia de la pretensión.

Al respecto, de una manera razonable, integral y no rigorista, se han evaluado las periciales de los peritos de las partes, advirtiendo un adecuado y confiable método utilizado para que el perito de la autoridad y el perito de la parte reclamante rindieran sus dictámenes. Misma situación que ocurre con el dictamen del perito tercero.

*Lo anteriormente razonado, vinculado con los efectos o consecuencias de la pretensión, conlleva a esta Juzgadora a tomar en cuenta para la determinación de los perjuicios, **(aquí se asienta que pericial tomará en cuenta, ya sea de la autoridad, de la actora, del tercero o tal vez una combinación no hay un método riguroso, ni Ley que te marque cual debe de tomar así que, queda en juicio de la juzgadora).***

*Para una íntegra indemnización de los perjuicios ocasionados, como lo enumera los artículos 11 y 12 antes transcritos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es necesario cuantificar la indemnización moratoria. Es decir, no solo es necesario tomar en cuenta los perjuicios anuales, sino los intereses que estos generaron desde que Actora. Tuvo derecho a percibir dichas ganancias lícitas. El referido interés obedece a la mora en que incurrieron la(s) demandada(s) en el pago de los perjuicios anuales ocasionados, tasados por esta Sala en **\$10, 458,652.36 (valor ejemplificado para el efecto de poder cuantificar)***

*En otras palabras, la actora de haber sido de no habersele causado el **(daño)**, al 14 de febrero de 2011, hubiese contado con \$10, 458,652.36 A partir del 14 de febrero de 2011, por ser ilícitamente privado de ese capital, comenzaron a generarse los intereses.*

Tomando como base la cantidad de \$10, 458,652.36 (diez millones cuatrocientos cincuenta y ocho mil seiscientos cincuenta y dos pesos 36/100 moneda del curso legal de los Estados Unidos Mexicanos) que es la cantidad que esta Sala ha enunciado como ganancias que se pudieron

obtener durante un año por la utilización del bien, se procede a realizar el cálculo de los perjuicios correspondientes.

Si del 14 de febrero de 2011 al 14 de febrero de 2012, a la reclamante se le privó de haber generado una cantidad de utilidades netas de \$10,458,652.36 (diez millones cuatrocientos cincuenta y ocho mil seiscientos cincuenta y dos pesos 36/100 moneda del curso legal de los Estados Unidos Mexicanos), debemos tomar en cuenta el valor del dinero en el tiempo para actualizar el valor de la indemnización de tal perjuicio.

El período a actualizar corresponde del 13 de febrero de 2011, por ser esta la fecha en que se debía contar con la cantidad por concepto de utilidades netas por utilización bien litigioso referido en el párrafo anterior, al 14 de febrero de 2012, fecha de la presente resolución en que se ordena el pago de la indemnización.

Por lo que el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo referido en el párrafo anterior, sería el de enero de 2012 (104.284), publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2012, mientras que el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo, es el correspondiente al mes de enero de 2011 (100.228), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2011.

Así, para obtener el factor de actualización correspondiente, se divide 104.284 (Índice Nacional de Precios al Consumidor de enero de 2012) entre 100.228 (Índice Nacional de Precios al Consumidor de enero de 2011), cuyo resultado es 1.040467733567466, el cual multiplicado por \$10,458,652.36 (diez millones cuatrocientos cincuenta y ocho mil seiscientos cincuenta y dos pesos 36/100 moneda del curso legal de los Estados Unidos Mexicanos), da como resultado una cantidad actualizada de \$10,881,890.32 (diez millones ochocientos ochenta y un mil ochocientos noventa 32/100 moneda del curso legal de los Estados Unidos Mexicanos).

Las actualizaciones realizadas anteriormente, mismas que corresponden a los perjuicios generados por los períodos: 14 de febrero de 2011 al 14 de febrero de 2012,

Una vez que se cuenta con las cantidades actualizadas que se generaron por concepto de perjuicios, correspondientes a los períodos anuales anteriormente referidos, se procede al cálculo de la indemnización moratoria.

Para tal efecto, el artículo 2395 del Código Civil Federal, contempla un interés legal del 9% anual; asimismo, en términos de los artículos 21, 22 y 22-A, del Código Fiscal de la Federación, ordenamientos legales aplicables de forma supletoria a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establecen que los intereses que corresponda pagar a la autoridad, se calcularan aplicando la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el período de actualización.

Del 14 de febrero de 2011, fecha en que la reclamante debió contar con la cantidad actualizada de \$10,881,890.32 (diez millones ochocientos ochenta y un mil ochocientos noventa 32/100 moneda del curso legal de los Estados Unidos Mexicanos).a la fecha, han transcurrido 12 (doce) meses, por lo que de la suma del interés legal de cada uno de los meses transcurridos se obtiene una tasa de interés acumulado de 9.00%, porcentaje que aplicado al perjuicio actualizado, da como resultado la cantidad de \$979,370.13 (novecientos setenta y nueve mil trescientos setenta 13/100 moneda del curso legal de los Estados Unidos Mexicanos).

De la suma de los intereses legales más el perjuicio actualizado, se obtiene la indemnización íntegra por el período relativo, que en es \$11,861,260.45(once millones ochocientos sesenta y un mil doscientos sesenta 45/100 moneda del curso legal de los Estados Unidos Mexicanos), resultado de sumar \$10,881,890.32 (diez millones ochocientos ochenta y un mil ochocientos noventa 32/100 moneda del curso legal de los Estados Unidos Mexicanos) más \$979,370.13 (novecientos setenta y nueve mil trescientos setenta 13/100 moneda del curso legal de los Estados Unidos Mexicanos)

.El cálculo de intereses por los períodos referidos anteriormente, se sintetiza

A N U A L	CANTIDAD ACTUALIZAD A	MESES TRANSCURRIDOS A LA FECHA	INTERÉS MENSUA L	TOTAL DE INTERÉS ACUMULADO	CANTIDAD DE INTERÉS	SUMA DE PERJUICIO E INTERÉS
20 11 - 20 12	\$10, 881,890.32	12	0.75%	9.00%	979,370.1 3	\$11, 861,260.45
INDEMNIZACIÓN POR PERJUICIOS ANUALES						\$11, 861,260.45

En conclusión, el monto al que asciende la indemnización integra total por concepto de perjuicios hasta la fecha de la presente sentencia corresponde a un total de \$11, 861,260.45 (once millones ochocientos sesenta y un mil doscientos sesenta 45/100 moneda del curso legal de los Estados Unidos Mexicanos), resultado de sumar la cantidad calculada por concepto de perjuicio el período anual

De conformidad con el artículo 11, inciso e), de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, las cantidades determinadas por concepto de daño y perjuicios deberán actualizarse si hay retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización en los mismos términos de esta sentencia.

En mérito de lo antes expuesto y con fundamento en el artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y 59 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se resuelve:

I.- *Ha sido procedente y fundada la Reclamación por Responsabilidad Patrimonial del Estado promovida por la actora, toda vez que demostró la existencia de un daño, imputable a la administración pública, por ser efecto de su actividad administrativa irregular, y el nexo causal entre uno y otro.*

II.- *Se condena a la autoridad demandada, a pagar a la parte reclamante, por concepto de DAÑOS, la cantidad de \$ 8, 904,732.81 (ocho millones novecientos cuatro mil setecientos treinta y dos 81/100 moneda del curso legal de los Estados Unidos Mexicanos)*

III.- *Se condena a la autoridad demandada a pagar a la parte reclamante, por concepto de PERJUICIOS, la cantidad de \$11, 861,260.45 (once millones ochocientos sesenta y un mil doscientos sesenta 45/100 moneda del curso legal de los Estados Unidos Mexicanos),*

IV.- *Los importes referidos en los puntos resolutivos II y III podrán ser cubiertos en una sola exhibición, o bien, en términos del inciso f), del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, debiendo en todo momento actualizarse su importe a la fecha de entero de la indemnización, según lo dispone la inciso e) del referido precepto legal.*

V.- NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron y firman por mayoría de votos los Magistrados integrantes de la (número de la sala) Sala Regional (se especifica de que región) del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, (nombre de los magistrados) como Instructora del Juicio, (nombre de los magistrados) y (nombre de los magistrados) en su carácter de Presidente de la Sala, ante el Secretario de Acuerdos Licenciado (nombre del secretario de acuerdos), que actúa y da fe.”

Una vez notificada la resolución, el inconforme puede acudir al amparo administrativo, que en lo que toca a las resoluciones que provengan de responsabilidad patrimonial del Estado, no tiene ninguna modificación o tramitación especial, respecto a cualquier otra resolución del tribunal.

Conceptualizado por Ignacio Burgoa como:

“Un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (frac. I del art. 103 de la constitución); que garantiza a favor del particulares sistema competencial existente entre autoridades Federales y la de los Estados (frac. II y III del mismo precepto) y que, por último, protege toda la constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. En estas condiciones, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la constitución y de tutela indirecta de la Ley secundaria, preservando, bajo este último y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo.”⁸⁴

Por su parte Ignacio L. Vallarta elaboró un concepto que explica que:

“Es el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquier categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una Ley o mandato de una autoridad que ha invalidado la esfera Federal o local respectivamente.”⁸⁵

En donde el amparo administrativo es, el último medio procesal jurisdiccional, por vía de acción nacional (ante el Poder judicial de la Federación), de control de la constitucionalidad de la sentencia, emitida por el tribunal, al alcance del quejoso, que tiene como materia la modificación del fallo, con la nulidad del acto reclamado, justamente concediendo la reposición al quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación.

La autoridad de estar inconforme tiene el recurso de revisión, que la misma Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo se actualizó para darle este derecho en su artículo 63:

ARTÍCULO 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de esta

⁸⁴BURGOA ORIHUELA Ignacio, *El Juicio de amparo*, 18ª Ed, México Porrúa, 1982 p. 173.

⁸⁵VALLARTA L. Ignacio *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus* obras completas 3ª ed, México, Porrúa 1980 PP. 39.

Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos Federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I, VIII...

IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Que se tramita de la misma manera que cualquier otro recurso de revisión en contra del tribunal.

3.3. La responsabilidad patrimonial del Estado en el contexto del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

El Estado Mexicano como parte del concierto de las naciones a celebrado he intervenido en numerosas convenciones internacionales, sobre distintos temas al respecto de los Derechos Humanos, en la actualidad se encuentra vinculado con la convención interamericana de los derechos Humanos (también llamada Pacto de San José de Costa Rica o CADH) la cual fue suscrita, tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José en Costa Rica y entró en vigencia el 18 de julio de 1978.

En dicha Conferencia como medios de protección de los derechos y libertades, establece dos órganos para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de la Convención: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, instituidos a través de 82 artículos distribuidos en 11 capítulos a saber:

- **PARTE I - Deberes de los Estados y derechos protegidos.**
- **C* I - Enumeración de deberes.-** 1. Obligación de respetar los derechos, 2. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno
- **C II - Derechos civiles y políticos.-** 3. D**. al reconocimiento de la personalidad jurídica, 4. d. a la vida, 5. d. a la integridad personal, 6. Prohibición de la esclavitud y servidumbre, 7. d. a la libertad personal, 8. Garantías judiciales 9. Principio de legalidad y de retroactividad, 10. d. a indemnización 11. Protección de la honra y de la dignidad 12. Libertad de conciencia y de religión, 13. Libertad de pensamiento y de expresión 14. d. de rectificación o respuesta ,15. d. de reunión, 16. Libertad de asociación, 17. Protección a la familia, 18. d. al nombre, 19. d. del niño, 20. d. a la nacionalidad, 21. d. a la propiedad privada, 22. d. de circulación y de residencia, 23. d. políticos, 24. Igualdad ante la Ley, 25. Protección judicial.
- **C III. derechos económicos, sociales y culturales artículo 26.**
- **C IV Suspensión de garantías, interpretación y aplicación art 27 al 29.**
- **C V.- Deberes de las personas art 32**
- **PARTE II -medios de la protección.**
- **C VI.- De los órganos competentes.**
- **C VII.-La comisión interamericana de derechos humanos.-s***1. organización, s 2. funciones, s 3. competencia, s 4. procedimiento**

- **C VIII.-Corte interamericana de derechos humanos.-** s1. organización, s 2. funciones y competencia, s 3 procedimiento.
- **C IX Disposiciones comunes.-**
- **PARTE III - disposiciones generales y transitorias**
- **C X Firma, ratificación, reserva, enmienda, protocolo y denuncia**
- **C XI Disposiciones transitorias**
 - S 1. Comisión interamericana de derechos humanos, s 2. Corte interamericana de derechos humanos
 - * Capitulo
 - ** Derecho
 - *** Sección

La declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la comisión interamericana de derechos humanos, se depositó por el Estado Mexicano, ante el secretario general de la OEA el 16 de diciembre de 1998. En esta fecha se inició la competencia de este órgano internacional, en relación con nuestro país.

La aceptación de la jurisdicción contenciosa, de la comisión interamericana de derechos humanos, se llevó a cabo con dos salvedades hechas por el Estado Mexicano, la primera derivada del texto anterior del artículo 33 constitucional, pero con dicha modificación, ya no es relevante. Y la segunda se refiere a que no tendrá efectos retroactivos, es decir que la competencia de la comisión solo será efectiva a partir de la fecha del depósito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación evaluó, que al ser el Estado Mexicano el que tiene una participación activa en el litigio, en donde puede presentar todas sus excepciones y alegatos, será el mismo Estado, el que resienta las consecuencias del propio litigio.

Lo que claramente establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no puede calificar las decisiones de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos una vez emitidas, pues sería absurdo que el cumplimiento de las sentencias se dejara a voluntad de su destinatario.

Este organismo internacional denominado “Corte Interamericana de Derechos Humanos” (CIDH) es un órgano judicial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que goza de autonomía, frente a los demás órganos de aquella y tiene su sede en San José de Costa Rica, cuyo propósito es aplicar e interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados de derechos humanos, a los cuales se somete el llamado sistema interamericano de protección de derechos humanos.

Los idiomas oficiales de la Corte son los de la OEA, es decir, español, francés, inglés y portugués. Los idiomas de trabajo son los que acuerde la Corte cada año.

Sin embargo, puede adoptarse también como idioma de trabajo el de una de las partes, siempre que sea oficial.

De acuerdo con la Convención, la Corte ejerce las funciones contenciosa y consultiva.

Competencia contenciosa

Por esta vía, la Corte determina si un Estado ha incurrido en responsabilidad internacional, por la violación de alguno de los derechos consagrados o estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por haber incumplido con sus obligaciones de respetar y garantizar esos derechos. La competencia contenciosa del Tribunal se encuentra regulada en el artículo 62 de la Convención Americana, el cual establece:

1.1 Todo Estado Parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.

1.2 La declaración puede ser hecha incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Deberá ser presentada al Secretario General de la Organización, quien transmitirá copias de la misma a los otros Estados Miembros de la Organización y al Secretario de la Corte.

1.3 La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.

Básicamente, conoce de los casos en que se alegue que uno de los Estados partes ha violado un derecho o libertad protegidos por la Convención, siendo necesario que se hayan agotados los procedimientos previstos en la misma, tales como el agotamiento de los recursos internos.

El procedimiento ante la Corte es de carácter contradictorio. Termina con una sentencia motivada, obligatoria, definitiva e inapelable. De presentarse desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días, a partir de la fecha de la notificación del fallo.

Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad transgredida, dispondrá así mismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada, la cual se encuentra regulada en el artículo 68 de la Convención Americana, el cual establece:

1. *Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.*
2. *La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.*

De esta manera solo le corresponde al Estado Mexicano reconocer las sentencias que emita en sus términos y cumplirla, un ejemplo se presentó el 23 de noviembre de 2009; la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió sentencia en contra de México, por el caso Rosendo Radilla, sin entrar en un estudio detallado del mismo, la Corte determinó que México era culpable por su desaparición forzada, ocurrida en Guerrero el año de 1974. Se determinaron violación de los derechos a la libertad, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la vida de Radilla, ordenando al gobierno Federal que continúe con su búsqueda efectiva y su localización inmediata, o en su caso, entregar los restos de la víctima.

Pero para lo que nos ocupa los extractos de la sentencia que ocuparemos son los siguientes:

17. *El Estado deberá pagar las cantidades fijadas en los párrafos 365, 370, 375 y 385 de la presente Sentencia, por concepto de indemnización por daño material e inmaterial, y el reintegro de costas y gastos, según corresponda, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación del presente Fallo, en los términos de los párrafos 360 a 392 del mismo.*

365. *La Corte observa que ni los representantes ni el Estado presentaron documentación que acreditara el salario o ganancias devengadas por el señor Rosendo Radilla Pacheco durante la época respectiva. No obstante, tomando en cuenta la propuesta del Estado y la expectativa de vida probable de la víctima, este Tribunal decide fijar, en equidad, la cantidad de US \$12,000.00 (doce mil dólares de los Estados Unidos de América) o su equivalente en pesos mexicanos, por concepto de pérdida de ingresos del señor Radilla Pacheco, los cuales deberán ser distribuidos en partes iguales entre sus derechohabientes. Dicho monto deberá ser pagado en el plazo que la Corte fije para tal efecto (infra párr. 386).*

370. *En consecuencia, la Corte fija en equidad una compensación de US \$1,300.00 (mil trescientos dólares de los Estados Unidos de América), de acuerdo a lo indicado en este apartado (supra párrafos. 161 a 172). Esta cantidad deberá ser entregada en partes iguales a los beneficiarios en el presente caso (supra párr. 328).*

375. *En atención a las indemnizaciones ordenadas por el Tribunal en otros casos sobre desapariciones forzadas de personas, en consideración de las circunstancias del presente caso, la entidad, carácter y gravedad de las violaciones cometidas, los sufrimientos ocasionados a las víctimas y el tratamiento que han recibido, el tiempo transcurrido desde que comenzó la desaparición, la denegación de justicia, así como el cambio en las condiciones de vida y las restantes consecuencias de orden inmaterial que sufrieron, la Corte estima pertinente fijar, en equidad, la cantidad de US \$80,000.00 (ochenta mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de Rosendo Radilla Pacheco, como compensación por concepto de daño inmaterial. A su vez, por el mismo concepto, el*

Tribunal fija en equidad la compensación de US \$40,000.00 (cuarenta mil dólares de los Estados Unidos de América) a favor de los señores Tita Radilla Martínez, Andrea Radilla Martínez y Rosendo Radilla Martínez, cada uno, por este concepto.

385. En consideración de todo lo anterior, la Corte fija en equidad una cantidad total de US \$25,000.00 (veinticinco mil dólares de Estados Unidos de América) a favor de la Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México y de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, por concepto de las costas y gastos incurridos en el litigio del presente caso. Dicha cantidad deberá ser entregada por el Estado a la señora Tita Radilla Martínez quien, a su vez, la entregará a los representantes de dichas organizaciones según corresponda. Dichos montos incluyen los gastos futuros en que pueda incurrir a nivel interno o durante la supervisión de cumplimiento de esta Sentencia la familia Radilla Martínez y los representantes.

La forma del pago y el plazo para pagar, es de acuerdo a lo que plantea el artículo 2 de la multicitada Ley:

ARTÍCULO 2.-...

Los preceptos contenidos en el Capítulo II (Indemnización) y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas por los entes públicos Federales y por el Estado Mexicano en su caso en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones.

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

En estricto sentido también se estaría hablando de una responsabilidad estatal, que genera un derecho indemnizatorio, aunque no se siga a través del procedimiento resarcitorio, que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado prevé.

Competencia consultiva

Por este medio, la Corte responde consultas que formulan los Estados Miembros de la OEA o los órganos de la misma, en los términos del artículo 64 de la Convención, que dispone:

2.1 *Los Estados Miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.*

2.2 *La Corte, a solicitud de un Estado Miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus Leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.*

El derecho de solicitar una Opinión Consultiva no se limita a los Estados Partes en la Convención; todo Estado miembro de la OEA tiene capacidad de solicitarla.

Medidas Provisionales: La Corte puede adoptar las medidas que considere pertinentes en casos de extrema gravedad y urgencia, cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, tanto en casos que estén en conocimiento de la Corte, como en asuntos que aún no se han sometido a su conocimiento, a solicitud de la Comisión Interamericana. El artículo 63.2 de la Convención; manifiesta que: en casos de extrema gravedad y urgencia y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

A la fecha, veinticinco naciones se han adherido a la Convención y ha sido complementada con:

-Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador), de 1988.

-Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte, de 1990.

CAPITULO IV

HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO CON LA MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 20, 31 Y 32 COMO FORMA DE GARANTIZAR LA EFECTIVIDAD EN LA REPARACIÓN DEL DAÑO

Dicha propuesta de modificación no se desarrolla con formalidades, para instituir la pues hasta hoy, no hay requisitos indispensables para la elaboración en un comienzo de la iniciativa y posteriormente de la Ley, por lo que cumple la misma suerte una modificación a esta; Esto no quiere decir que se deja al arbitrio, del desarrollador porque a fin y al cabo, como cualquier acto de autoridad, deberá de llevar una parte general expositiva, de las razones en que se funda y al tratarse de la Ley, se debe de concluir con proposiciones redactadas, en forma de artículos, cuyo texto sean claros y sencillos, que encierren el contenido medular del “hecho social” que pretenden regular, al respecto Svataz propone un esquema estructural de la Ley a saber:

a) Disposiciones preliminares, referidas a los ámbitos de validez y aplicación de las normas:

- El material, que enjuicia lo que puede ser hecho por los destinatarios de la orden jurídica.
- Personal, que lo forman los sujetos a quien va dirigido la norma.
- El territorial, que implica un lugar geopolítico determinado.
- El temporal, que supedita la vigencia de la norma a un periodo de tiempo.

b) Definiciones:

Es necesario establecer límites conceptuales de los contenidos normativos, ya que la definición legal, conduce a la significación jurídica del objeto, por lo que a la hora de conceptualizar, debemos tener en consideración, que dicha definición deberá desarrollarse, según las exigencias propias de cada legislación, pero procurando que sea proporcionada, ni demasiado amplia, ni demasiado estrecha.

Como por ejemplo, en el artículo primero de la Ley Federal de responsabilidad patrimonial del Estado, se define a la actividad administrativa irregular, pero ya no define otros elementos, a diferencia de sus homologas locales; esto ha generado que se remita al significado que se pueden instruir otros sistemas normativos, en conceptos comunes como “daño emergente” o el “lucro cesante”.

También las definiciones en la Ley, se te utilizan para establecer equivalencias bajo la fórmula, de para efectos de esta Ley; por “x” se entiende “y”, como se aprecia en el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Esta determinación legislativa, obedece a la tendencia de armonizar los términos que emplea el derecho interno y facilitar su unificación, en el derecho internacional.

c) Disposiciones generales y especiales:

Generales.-Que incluyen todas aquellas normas de importancia y extensión que nos brindan los elementos básicos para entender la Ley en cuestión.

Especiales.- Son aquel conjunto de preceptos que tienen como propósito específico detallar y desarrollar con la amplitud que sea necesaria, cada una de las disposiciones generales.

d) Disposiciones orgánicas:

Se pronuncia a la existencia de órganos competentes, dotados de las facultades para la autoridad normativa encargada.

e) Disposiciones procedimentales:

Son los que fijan los procedimientos que se deben cumplir, los derechos y las obligaciones que asisten a las partes en esta instancia,

f) Disposiciones que establecen sanciones.

Son aquellos artículos que establecen las penas por la infracción, incumplimiento o violación de los preceptos normativos.

g) Disposiciones suplementarias, que pueden ser aquellas modificaciones que derogar.

h) Disposiciones transitorias.

En la que se precisa la vigencia jurídica de la norma, su aplicación, las abrogaciones, modificaciones o derogaciones y en general todo el instrumental

de técnica constitucional, que se requiere para organizar su ingreso al sistema del derecho.

- i) firma del funcionario.
- j) Y por último los anexos que deben acompañar a la Ley, cuando así lo requiera.

Nuestra propuesta de reforma se encuentra en el inciso “C”, siendo disposiciones especiales, al tener como propósito, detallar el procedimiento y desarrollar con la amplitud el derecho de repetir del Estado.

4.1. Propuesta de Modificación al capítulo III “Del procedimiento”

El concepto medular a discusión, es la noción que se tiene sobre la nulidad con su esclarecimiento, nos proporcionara las bases para entender la necesidad del cambio, dado que la idea de la nulidad o casos de ineficacia jurídica, o al menos las que se consideraban como de *mera anulación*, obedecen al principio de proporcionalidad es decir, se genera en atención al tratamiento de los diversos matices de irregularidad, atendiendo a la profundidad o superficialidad de la norma o aspecto violado, a su vez imponen una graduación respecto del tipo de invalidez que recae, ya sea que se trate de vicios procedimentales de forma o de fondo.

Pero en la actualidad este término ya se ha asociado a diferentes significados como lo serian:

- ❖ Vicios legales
- ❖ Ilegalidad *status patológico*
- ❖ Acción, régimen y técnica procesal **factor dinámico que vincula a la ilegalidad con la ineficacia**
- ❖ Invalidez
- ❖ Ineficacia formal o jurídica del acto administrativo

La nulidad deriva de la imposibilidad de integración del acto a un ordenamiento jurídico dado o de su violación objetiva de principios jurídicos; las nulidades administrativas no dependen de cuál elemento del acto está viciado, sino de la importancia de la infracción al orden jurídico, es decir, su ilegalidad.

Serra Rojas al referirse al caso mexicano, comenta que “*no disponemos de una teoría sistemática de las nulidades (...) las soluciones han sido casuísticas y ocasionales, pues cada norma se encarga de fijar el alcance de la nulidad que comprende (...).*” Asimismo sostiene que *-de acuerdo a su punto de vista- “el acto administrativo perfecto que es el que satisface todas las condiciones legales y el acto nulo, el que se ha realizado contra determinadas disposiciones legales”*.⁸⁶

En nuestra legislación se encuentra plasmada en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

Artículo 6.- La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos. En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado

Estos elementos o requisitos son:

- a) Ser expedido por órgano competente con las formalidades de Ley o decreto para emitirlo;
- b) Tener objeto determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, previsto en la Ley;
- c) Cumplir con la finalidad de interés público;
- d) Constar por escrito y con firma autógrafa de la autoridad que lo expida;
- e) Estar fundado y motivado;
- f) Sujetarse al procedimiento administrativo previsto en la Ley;
- g) Que se expida sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- h) Expedirse sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- i) Mencionar el órgano del cual emana;

⁸⁶SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, 9ª Ed. Tomo II. México Porrúa, 1979. pp. 341-346

Pero no todo acto administrativo considerado ilegal traerá como consecuencia su invalidez en atención a lo demostrado en la jurisprudencia que enseguida se indica:

ACTO ADMINISTRATIVO. SU VALIDEZ Y EFICACIA NO SE AFECTAN CON MOTIVO DE "ILEGALIDADES NO INVALIDANTES" QUE NO TRASCIENDEN NI CAUSAN INDEFENSIÓN O AGRAVIO AL PARTICULAR (CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2005).-Si la ilegalidad del acto de autoridad no se traduce en un perjuicio que afecte al particular, resulta irrelevante tal vicio, en tanto que se obtuvo el fin deseado, es decir, otorgarle la oportunidad para que ofreciera pruebas y alegara lo que a su derecho conviniera. En consecuencia, es evidente que no se dan los supuestos de ilegalidad a que se refiere el artículo 238, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, si no se afectaron las defensas del particular, por lo que al no satisfacerse las condiciones legales para la eficacia de la ilegalidad en comento, resulta indebido declarar la nulidad, cuando la ratio legis es muy clara en el sentido de preservar y conservar actuaciones de la autoridad administrativa que, aunque ilegales, no generan afectación al particular, pues también debe atenderse y perseguir el beneficio de intereses colectivos, conducentes a asegurar efectos tales como una adecuada y eficiente recaudación fiscal, lo que justifica la prevención, clara e incondicional del legislador, en el sentido de salvaguardar la validez y eficacia de ciertas actuaciones; y es así que el artículo 237 del mismo código y vigencia, desarrolla el principio de presunción de legitimidad y conservación de los actos administrativos, que incluye lo que en la teoría del derecho administrativo se conoce como "ilegalidades no invalidantes", respecto de las cuales no procede declarar su nulidad, sino confirmar la validez del acto administrativo. Luego, es necesario que tales omisiones o vicios afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada y que ocasionen un perjuicio efectivo, porque de lo contrario el concepto de anulación esgrimido sería insuficiente y ocioso para declarar la nulidad de la resolución administrativa impugnada. [J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Agosto de 2007; Pág. 1138

En consecuencia, la validez del acto administrativo, no es sinónimo de su legalidad, por ello, lo importante no es la validez del acto, sino su presunción de que se encuentra apegado al orden jurídico y es esta presunción la que debe destruirse o conservarse. Un acto administrativo es válido, no por su legalidad, sino porque su conservación está garantizada por el derecho, que estima necesario, asegurar que el acto cumpla los fines y la función práctica que motivaron su emisión, esta es una protección que el derecho otorga a los actos administrativos, a favor de la eficacia de los fines sociales y del interés público.

Como se advierte el significado es complejo e inadecuado para una connotación precisa que permita su manejo adecuado, agravado aún más cuando se agregó el concepto de anulabilidad como una especie.

En la doctrina la anulabilidad rige preponderantemente, como solución de ineficacia de aquellos actos inválidos, pero que, sin embargo, puede ser convalidado llenando los requisitos exigidos por la Ley.

En el supuesto de la anulabilidad como lo previene el artículo 7 de la Ley Federal de procedimiento administrativo:

Artículo 7.- La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las Fracciones XII a XVI del Artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo. El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo. El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

Estos requisitos y elementos son:

- a. Que se expida el acto administrativo sin error en la identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- b. Asentar lugar y fecha de su emisión;
- c. Hacer mención de la oficina donde se encuentra y puede ser consultado el expediente;
- d. Hacer mención de los recursos que procedan en los actos recurribles.
- e. Decidir todos los puntos propuestos por las partes o regulados en la Ley. El acto anulable se considera válido, goza de la presunción de legitimidad y ejecutividad, y es subsanable.

Entender lo complejo del significado de lo que conlleva la nulidad, es esencial para comprender la necesidad de reformar el artículo 20 de la Ley Federal de responsabilidad patrimonial del Estado que a la letra indica:

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

Dicho artículo resulta ambiguo y propicio errores, puesto que, el procedimiento de reclamación, es ajeno a la impugnación de los actos administrativos, que persiguen su invalidez.

Esto es, que la reclamación se seguiría por cuerda separada, respecto de la impugnación, de los actos administrativos, prefiriéndose que primero se resolviesen los medios de defensa, contra los actos administrativos, para después proceder a la tramitación del reclamo.

Por lo complicado de dicho artículo, para su esclarecimiento se generó una tesis aislada por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA NULIDAD DEL ACTO DE AUTORIDAD NO PRESUPONE EL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN.- *Dispone expresamente el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que el hecho de que el acto de autoridad administrativa haya sido declarado nulo vía juicio contencioso administrativo, no presupone el derecho a la indemnización; ello, en tanto que con motivo de la actividad administrativa irregular, para que se produzca a cargo del Estado, la obligación de reparar el daño moral que se le imputa, deben coexistir los elementos previstos en el artículo 14 de la citada Ley, consistentes en: ocasionar un daño a los derechos de la personalidad; que se esté en presencia de una actividad irregular imputable a un ente público Federal; que haya sido la causa del efecto indicado y la relación de causalidad entre ambos; dicho de otra manera, debe existir una violación a los derechos de la personalidad; la actividad irregular imputable a un ente público Federal; y la relación de causa y efecto entre dicha violación y la actividad irregular. En tal virtud, no es suficiente que respecto de una resolución administrativa, se hubiese declarado su nulidad, para que en automático se genere el derecho a la indemnización por daño moral. (5) Expediente Administrativo de Reclamación Núm. 19299/05-17-07-6.- Resuelto por la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 8 de junio de 2007, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: María Teresa Olmos Jasso.- Secretaria: Lic. Esperanza Molina Cristóbal. R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. No. 84. Diciembre 2007. p. 153 **V-TASR-XVIII-3017 tesis aislada***

Se desprende que la nulidad a la que se está refiriendo es a la que se produce en cualquier acto de autoridad, que es ventilado ante el tribunal, que busca su invalidez como una actividad anulatoria, “*como un medio de contribuir a asegurar la preeminencia del derecho, al asegurar la juridicidad de la actividad administrativa.*”⁸⁷

⁸⁷ ESCOLA Héctor Jorge, *Tratado Teórico-Práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aires, de PALMA, 1967 p. 183

Supuesto que no es aplicable a la Responsabilidad Patrimonial del Estado, que es la única que sigue, con los requisitos enmarcados por la tesis, con esto quiero apreciar que el legislador se enfocó en que solo se condenara al Estado, si es seguido el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado.

Entonces lo redactado en el artículo 20 de la Ley en cuestión, se creó con la visión de que en efecto puede haber una coexistencia, entre alguna actividad administrativa impugnada (en busca de una nulidad clásica, por llamarla de alguna manera) y al mismo tiempo esta actividad, se considere como actividad administrativa irregular, que produjo un daño, por lo tanto, si quieres acceder a la indemnización, deberás presentar la reclamación patrimonial y no solo presentar el juicio de nulidad, dato que es corroborado por el artículo 18 de la Ley Federal de responsabilidad patrimonial del Estado:

ARTÍCULO 18.-...

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

En ese contexto, si durante el trámite de un juicio contencioso administrativo, promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el que se controvierta la legalidad de una resolución administrativa, que el demandante considera al mismo tiempo, que esta ocasiona lesiones patrimoniales, nos encontramos en una coincidencia o concurrencia (pero desde el punto de vista de que una actividad genera numerosas consecuencias y no en el sentido de concurrencia del pago, en donde dos actividades independientes una de la otra, desarrolladas por entes distintos, generaron un daño), en donde se suspenderá el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, hasta en tanto se resuelvan los medios de defensa pertinentes.

Se observa que ambos procedimientos son independientes el uno del otro, aunque pueden presentarse los dos al mismo tiempo, se tendrá que suspender el de responsabilidad patrimonial del Estado, o puede presentarse solo uno, sin la necesidad del otro, como nos lo indica la tesis.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NO CONSTITUYE UN REQUISITO DE PROCEDENCIA DE LA RECLAMACIÓN INDEMNIZATORIA QUE EL ACTO QUE SE CONSIDERE LESIVO SEA IMPUGNADO Y SE OBTENGA SU REVOCACIÓN O NULIDAD, PUES TAL ASPECTO ÚNICAMENTE TIENE RELEVANCIA Y ESTÁ INVOLUCRADO CON EL FONDO DEL ASUNTO.-Ni del proceso legislativo que dio origen a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ni de los preceptos que la integran, se advierte que hubiera sido intención del legislador establecer como requisito de procedencia de la reclamación indemnizatoria la existencia de una resolución por la cual se hubiera obtenido la revocación o nulidad del acto que el particular considere lesivo, pues el Estado puede realizar **un sin fin de actos que, aun cuando no sean impugnables, son susceptibles de causar daños y perjuicios en los derechos de los gobernados.** En tal virtud, la procedencia de dicha acción y su consecuente estimación por parte del Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente está supeditada a la demostración de la existencia de un acto administrativo irregular que hubiera causado un menoscabo a un particular que no tuviera obligación de soportar. Desde luego, la falta de impugnación del acto perjudicial, en los casos en que sí pueda combatirse, es una cuestión que, en todo caso, repercute en detrimento del reclamante al tener la dificultad de probar en el procedimiento indemnizatorio las razones por las cuales no tenía obligación de soportar el daño sufrido en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimarlo; sin embargo, tal omisión tiene relevancia y trasciende al fondo del asunto por cuanto a la falta de acreditamiento de los extremos de la acción intentada, pero que no constituye un motivo de improcedencia que dé lugar a su desechamiento o sobreseimiento. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA Amparo directo 182/2008 Unanimidad de votos. Ponente: Joel Carranco Zúñiga. Secretario: Agustín Gaspar Buenrostro Massieu.

Con esto ha quedado claro que el artículo 20 exterioriza la nulidad o anulabilidad precisada con antelación (la que se persigue por una actividad administrativa “ilegal”) y por estas manifestaciones es que *no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización.*

Aunado a lo anterior recordemos que nuestra Ley en buena medida se debe a la influencia de la legislación española, en dicho régimen se ha pronunciado que la simple anulación por vía administrativa, no presupone el derecho a la indemnización.

Este criterio según nos comenta Leguina Villa es: “una medida de precaución orientada a impedir que toda anulación de actos administrativos ilegales, comparta necesariamente la condena a una indemnización de la Administración autora de aquéllos, hayan causado o no daño a los particulares”.⁸⁸

Con esta aclaración, la exposición de motivos para la reforma de dicho precepto va orientada a la distinción de la nulidad, de los procedimientos tramitados ante la autoridad, que pueden tenerla como consecuencia, como son: la nulidad en la Ley de responsabilidad patrimonial del Estado o bien las demás nulidades en los distintos procedimientos.

Pues al tratarse de la Ley Federal de responsabilidad patrimonial del Estado, se puede prestar a la confusión que la nulidad que habla el artículo 20, es la misma que tiene como consecuencia todas las fracciones (incluida la V) del artículo 52, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que en la Ley de responsabilidad patrimonial del Estado, se debió de partir del supuesto de la nulidad que lleva la reclamación del daño patrimonial y no la nulidad que conducen los demás procedimientos, tramitados ante la autoridad administrativa.

⁸⁸ LEGUINA Villa, Jesús, *La responsabilidad civil de la administración pública*, 2ª edición, Madrid, Tecnos, 1983; pp. 326.

La nulidad que genera la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado tiene su fundamento en la ya antes mencionada fracción V del artículo 52 que a la letra expresa:

ARTÍCULO 52.

- La sentencia definitiva podrá:...

V.-Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.

b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las Leyes de la materia de que se trate.

d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público Federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Esta nulidad además de declarar la nulidad de la resolución impugnada, trae aparejada el reconocimiento de un derecho subjetivo y la condena a un(os) ente(s) público(s) Federal(es) al pago de una indemnización, por los daños y perjuicios causados, por sus servidores públicos, que denominaremos “**nulidad indemnizatoria**”.

Esta nulidad indemnizatoria, su objeto primordial no es la anulación de un acto administrativo, sino la condena a la autoridad, al pago de una indemnización por el daño que causó al particular, con motivo de su actividad administrativa irregular.

Para no entrar a discusión de cual nulidad, es la que no presupone, por si misma, el derecho a la indemnización, se debería seguir el ejemplo del Estado de Nayarit en donde el artículo similar al artículo 20 Federal establece:

***Artículo 26.** Las resoluciones dictadas por la autoridad competente causarán Estado y serán ejecutables, siguiendo las reglas que se establecen en las Leyes de justicia administrativa aplicables.*

No se genera confusión de cual resolución está precisando, al encontrarse en el marco de la Ley de responsabilidad patrimonial del Estado de Nayarit, es indiscutible que se refiere a las resoluciones en esa materia.

Pero de ser necesario que en el artículo se enmarcara la distinción; propongo que el artículo quedara redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 20.- LA NULIDAD O ANULABILIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS POR LA VÍA ADMINISTRATIVA, O POR LA VÍA JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA, PARA TENER DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN DEBERÁ CONTENER ADEMÁS, EL RECONOCIMIENTO DE LA EXISTENCIA DE UN DERECHO SUBJETIVO Y LA CONDENA DE ESTE AL ENTE PÚBLICO FEDERAL.”

Idea que no se separa de la naturaleza de la institución y en cambio genera una mayor certidumbre; ejemplo de ello lo encontramos en el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria

Artículo 34. *El Servicio de Administración Tributaria será responsable del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan.*

Las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidad, deberán, en su caso, declarar el derecho a la indemnización, determinar el monto de los daños y perjuicios y condenar al Servicio de Administración Tributaria a su pago. Cuando no se haya probado el monto de los daños y perjuicios, la sentencia podrá limitarse a declarar el derecho a la indemnización; en este caso, el contribuyente deberá promover incidente 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

En lo que toca al derecho subjetivo, se han generado tesis como indico a continuación:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO EN FAVOR DE LOS PARTICULARES. *El citado precepto constitucional establece la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular y el derecho correlativo de los particulares de recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las Leyes. Por tanto, al tener como objetivo restaurar la integridad del patrimonio afectado mediante una compensación económica por el daño producido, **se trata de un derecho sustantivo de rango constitucional** establecido en favor de los particulares que tiene su fundamento en la responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas características esenciales son la de ser directa y objetiva. Cabe mencionar que, el ámbito espacial de validez del referido derecho a la indemnización trasciende a todos los órdenes jurídicos parciales -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-, por lo que sus titulares pueden exigir su contenido inmediata y directamente a cualquiera de los órganos de gobierno de aquellos órdenes. En tanto que su ámbito material es propio y no puede limitarse por las especificidades infraconstitucionales de las materias en las cuales el legislador ordinario despliega sus facultades de creación normativa (administrativa, civil, mercantil, laboral, etcétera) por lo que su extensión debe tutelarse en la forma prevista en la norma constitucional; de ahí que el indicado artículo 113 no establece algún tipo de*

división competencial específica, en tanto que la responsabilidad patrimonial del Estado no reclama con exclusividad para sí un ámbito material propio -por ejemplo, civil o administrativo-, y tampoco uno espacial específico -Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios-. Finalmente, se advierte que este derecho no sólo tiene el propósito de consagrar la prerrogativa de los particulares a la indemnización referida, sino también el de asegurarles en las vías ordinarias correspondientes un vehículo procesal para obtener su cumplimiento, pues al prescribir que aquélla se otorgará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las Leyes, faculta al legislador ordinario para la configuración normativa de ejercicio obligatorio, consustancial a la operatividad de la responsabilidad patrimonial del Estado y, por tanto, imprescindible para el respeto del derecho de los particulares a la indemnización respectiva. PRIMERA SALA, Amparo en revisión 903/2008. María de Lourdes Royaceli Mendoza y otros. 12 de noviembre de 2008. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXIX, Abril de 2009; Pág. 590[TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXIX, Abril de 2009; Pág. 592

En donde dicho derecho sustantivo, de rango constitucional es definido por el administrativista Antonio Carrillo Flores considerándolo como :*“el derecho subjetivo público debe entenderse como la facultad otorgada por el derecho objetivo para proteger el interés de una persona jurídica particular frente al interés colectivo que el Estado representa, mediante el poder conferido a la voluntad de aquella persona para lograr que el Estado emita un acto de tutela de aquel interesado o para obtener la eliminación del acto estatal ya emitido, incompatible con la situación favorable al particular”*⁸⁹

Aunque este precepto no se encuentra en la parte dogmática de nuestro Constitución Federal, por cuestiones técnicas, de no enunciar como garantía individual (derecho humano) la responsabilidad patrimonial del Estado, sin que, por este motivo pierda este carácter, pues basta con observar que esté orientado a proteger la integridad y salvaguarda la situación patrimonial de los individuos, en lo conducente a la actividad del Estado, y crea la correlativa obligación a cargo del mismo, de reparar las lesiones antijurídicas, que con su actividad irroque en el patrimonio, de todo individuo, por lo que no cabe dudas que es un derecho humano.

⁸⁹CARRILLO Flores, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, México, Porrúa, 1939, pp. 59-60

Dicho derecho humano puede ser ampliado por el legislador ordinario como lo prevé la siguiente tesis:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO QUE PUEDE SER AMPLIADO POR EL LEGISLADOR ORDINARIO. La mencionada norma constitucional establece un derecho sustantivo en favor de los particulares que se fundamenta en la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, articulada sobre la base de dos características fundamentales: la de ser directa y objetiva. Siendo estas dos características las que determinan la extensión del citado derecho constitucional, es claro que existen actos realizados por el Estado por los cuales no es responsable constitucionalmente. Así, el Tribunal Pleno de esta Corte ha considerado que los daños ocasionados por la actividad regular del Estado, que se traduce en una responsabilidad subjetiva e indirecta, así como la actuación dolosa o culposa de los funcionarios públicos eran aspectos no incluidos en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional. Sin embargo, el hecho de que no estén explícitamente contemplados en la Norma Fundamental, debe llevar a concluir que dichas cuestiones pueden ser reguladas en los distintos órdenes jurídicos parciales con el propósito de ampliar el ámbito protector que establece el precepto constitucional. La anterior conclusión se fundamenta en el criterio de esta Suprema Corte, según el cual los derechos constitucionales son mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados por el legislador ordinario -ya sea Federal o local- en su reglamentación. Una técnica válida constitucionalmente para ampliar un derecho constitucional de los particulares es la de ampliar los supuestos de responsabilidad de aquellas instituciones de cuya actuación -y la forma como se regule- dependa el ejercicio del citado derecho, por lo que si en un orden jurídico parcial se decide establecer supuestos que actualicen la responsabilidad patrimonial del Estado, distintos a los establecidos en la norma constitucional, es evidente que los particulares tienen derecho a exigir todas las consecuencias que se deriven de la actuación del Estado, en las vías que se contemplen sin que pueda alegarse su incompatibilidad.

PRIMERA SALA

Amparo en revisión 903/2008. María de Lourdes Royaceli Mendoza y otros. 12 de noviembre de 2008. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXIX, Enero de 2009; Pág. 2827

Por su parte, el catedrático Fraga ubicaba al derecho de los particulares, para obtener la reparación de los daños causados, por el funcionamiento de la administración, dentro de las tres grandes agrupaciones, de los derechos subjetivos públicos de los particulares, frente a la administración pública.

Conceptualizándolo como: “la necesidad que tiene el Estado (sujeto pasivo), de asumir la reparación de las lesiones (daños y perjuicios) causadas al patrimonio de un particular (sujeto activo), quien puede exigir la restitución, reparación o indemnización, por la alteración de su integridad física, bienes o derechos, como consecuencia de las actividades que despliega el Poder Público para realizar los

*finas del Estado, y que debe ser asumida en forma directa y objetiva por el Estado conforme a los principios del Estado de Derecho*⁹⁰

En conclusión la nulidad en México actualmente se soporta en la necesidad de proveer a la gestión del interés público, la vigencia inmovible del actuar administrativo y se dirige tanto a la extinción de los actos ilegítimos, como al aseguramiento de la vigencia intangible de la norma jurídica, sin desatender, también, por supuesto, la nueva tutela creada para los derechos subjetivos de los administrados.

4.2. El derecho del Estado de repetir contra los servidores públicos

El derecho del Estado de repetir contra los servidores públicos cobra sentido, cuando se demuestra, que detrás de cualquier objetividad, está presente una subjetividad, puesto que, en última instancia, cualquier connotación es susceptible de instruirse a través del ser humano, ya sea un ciudadano o un servidor público.

Comenzando por la definición de lo que es un servidor público, para el doctor Ignacio Burgoa, *“es aquel que está ligado a sus gobernados a través de dos principales nexos jurídicos; el que entraña la obligación de ajustar sus actos a la constitución y a la Ley y el que consiste en realizarlos honestamente y con espíritu de servicio; y que está sujeto a responsabilidad administrativa.”*⁹¹

Pero si dicha aclaración no fuera suficiente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos nos lo detalla al comentar en su artículo.

ARTÍCULO 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos Federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos Federales

Al remitimos a nuestra carta magna, en su artículo 108, menciona los servidores públicos sujetos a responsabilidad, estos dos artículos nos deja por conclusión que todos los servidores públicos, son sujetos de responsabilidad administrativa a su vez del estudio de estos artículos, se desprende que son servidores públicos, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la

⁹⁰FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Obra: Revisada y actualizada por Manuel Fraga. Porrúa, México 2006. p. 417.

⁹¹BURGOA, Ignacio *Derecho Constitucional Mexicano* 8 ed., México, Porrúa 1991,

administración pública Federal, del distrito Federal, estatal y municipal, órganos desconcentrados, organismos públicos descentralizados; independientemente de su jerarquía, lugar de trabajo, percepción salarial, funciones y de que maneje o no recursos económicos públicos.

Con esta breve introducción de lo que es el servidor público, nos enfocaremos en su responsabilidad y a pesar de que una misma conducta, puede ocasionar tipos distintos de responsabilidad (civil, penal y política, etc...), esto sin intentar hacer una violación al principio “non bis in ídem” y tratarlas más bien como independientes unas de otras lo que procesalmente se denomina como “cuerdas separadas”.

Entraremos solamente al estudio de la responsabilidad patrimonial del Estado, pero desde el punto de vista del derecho de repetir, que tiene el Estado, en contra de sus servidores, según el diccionario de la real academia española repetir es: - *Derecho de reclamar contra tercero, a consecuencia de evicción, pago o quebranto que padeció el reclamante.*⁹²

En el ámbito del derecho se considerara como una especie de reparación de daños y perjuicios, conocidos comúnmente en el ámbito civil y se trae al mundo administrativo, para denominar esta reparación como resarcitoria, en este entorno repetir, está asociado a la idea de resarcir, en donde es definido por el diccionario de la real academia española como es *indemnizar, reparar un daño, perjuicio o agravio*⁹³.

Se afirma lo anterior en virtud de que la sanción que se llegara a obtener después del procedimiento administrativo disciplinario, es netamente económica, además de que está determinado por la magnitud del mismo a razón del monto del daño.

Por tanto, para que el Estado sea resarcido en el pago hecho, por concepto de indemnización, por responsabilidad patrimonial, será necesario que previamente haya habido un procedimiento disciplinario, seguido en contra del servidor público, responsable del daño y que la resolución pronunciada, determine condenándolo por una infracción grave y esta haya quedado firme, cumpliendo con lo que relata el artículo 31. De la cual comenzaremos su análisis para demostrar su necesidad de cambiar.

ARTÍCULO 31.- El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el **carácter de infracción grave**. El monto que se exija al servidor público por

⁹²<http://www.rae.es/rae.html>

⁹³ idem

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

El criterio fundamental de la reforma es la característica de procebilidad para el derecho de repetir, las cuales son las siguientes:

1. La noción de “podrá”, puede mal interpretarse, como una facultad discrecional de la Administración pública.
2. El Estado haya pagado la indemnización.
3. Se haya sustanciado un procedimiento administrativo disciplinario, en contra del servidor público.
 - 3.1. En el cual se determine su responsabilidad,
 - 3.2. y que la falta administrativa, haya tenido el carácter de infracción grave

La modificación propuesta es respecto al punto 1, al punto 2 y al punto 3.2.

En lo que hace alarde el punto número 1 para evitar que se pueda mal interpretar como una facultad discrecional, de la Administración pública, considerada esta como “*la libre apreciación que Ley otorga al órgano de la administración para apreciar de manera precisa cada caso y en base a esto determinar los límites de su actuación*”.⁹⁴

*De manera más sencilla Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, establece que la facultad discrecional simplemente es la libertad de apreciación que tiene la autoridad administrativa para determinar la emisión o no de un acto administrativo.*⁹⁵

La modificación sería terminológica en vista de que la redacción de una facultad discrecional obliga a usar el término “*podrá*”, es decir, la autoridad competente puede o no tomar la determinación de actuar o no, mientras que la obligación está redactada en el tiempo imperativo, “*deberá*”. *Bastaría* el cambiar la palabra “podrá” que implica al menos en principio, una facultad discrecional, por la palabra “deberá” pasando de: **El Estado podrá repetir de los servidores públicos por - El Estado deberá repetir de los servidores públicos.**

⁹⁴FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Obra: Revisada y actualizada por Manuel Fraga. Porrúa, México 2006

⁹⁵DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto, *Compendio de derecho administrativo.*, 3Ed. México Porrúa, 2004.

En lo concerniente al punto número 2, dichas reformas están orientadas a estructurar de modo similar, al actual artículo 25 de la Ley de Responsabilidad patrimonial del Estado de Veracruz:

Artículo 25. En todo caso, la Administración Pública que “*haya resultado condenada al pago*” de la indemnización por responsabilidad patrimonial, podrá repetir en contra de los servidores públicos responsables.

Para poder ejercitar este derecho, la Administración Pública substanciará el procedimiento administrativo para fincar responsabilidades a los servidores públicos en términos de Ley.

En cuestión del manejo de tiempos, primero se condenará al pago (propuesta) y posteriormente es cubierta al vencedor (actual).

Mis aseveraciones van respaldadas con el principio de la “justicia pronta y expedita”, el cual es lesionado por la lentitud en el procedimiento; puesto que cada persona ve necesariamente el procedimiento, en una proyección temporal

Aunque dicha problemática está presente desde tiempos inmemoriales, en todos los campos del derecho, en el área de la responsabilidad patrimonial del Estado está más marcada y basta con hacer un recorrido de los procedimientos, que se tendrán que realizar para corroborarlo.

Comencemos demostrando lo tardío que es el procedimiento administrativo, que se debe interponer ante la autoridad, después de presentar la reclamación, la autoridad tiene periodos asignados por la Ley, para analizarla y contestarla, se abrirá un periodo de pruebas, necesariamente para llamar a peritos, con los tiempos que la Ley te prevé, para ello y una vez concluida la instrucción, se le da nuevamente un plazo a la autoridad, para que emita su resolución, la cual de no satisfacer al reclamante, puede interponer el recurso de revisión (optativo pero lo considerare para demostrar la demora) en el cual confirman la resolución recurrida.

Obligando al reclamante a ir al tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, interponiendo nuevamente una demanda, esperando los tiempos para que conteste, ir a un nuevo desahogo de pruebas, entre la pericial que dicho sea de paso será colegiada, en atención a que los peritos de las partes son contradictorios, se tendrá que llamar a un tercero; después de cerrada la instrucción, esperar la sentencia, susceptible tanto al recurso de revisión como al amparo dependiendo de cuál de las partes está inconforme con la resolución; hasta que la sentencia condenatoria cause estado.

Posteriormente se tendrá que inscribir la sentencia para saber el orden del pago la cual, si en ese año ya se sobrepasó el monto asignado, se pasara hasta el siguiente ejercicio fiscal, “para haber si alcanza” en liquidarte tu pago. Hasta entonces, está cubierta tu indemnización con lo que se inicia el procedimiento Administrativo disciplinario, en este momento.

La notoria prolongación destacada, se traduciría a veces en muchos años, en la de liquidarte tu pago, es por eso que es necesario tener que modificar lo siguiente: “El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando...” - a ***El Estado que “haya resultado condenado al pago, deberá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cuando...”*** para que puedan correr simultáneamente, el procedimiento Administrativo Disciplinario y la espera para el pago, para que el monto condenatorio, pueda acelerar el pronto pago.

Toca el turno al punto tres punto dos en donde la modificación puede estar orientada desde dos referencias; la primera el artículo 52 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Guanajuato.

ARTÍCULO 52.- Los sujetos obligados podrán repetir de sus servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario; previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, se determine su responsabilidad.

O desde la perspectiva del artículo 51 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Baja California.

Artículo 51.- Los entes públicos valorando las circunstancias particulares del caso, podrán exigir a los servidores públicos ordenadores o ejecutores de la actividad administrativa irregular, el pago de la cantidad total o parcial que se hubiere entregado al particular en concepto de indemnización conforme a la presente Ley, cuando previa substanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en la Ley de Responsabilidades, se determine su responsabilidad. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique. El monto que se exigirá a los servidores públicos se determinará tomando en cuenta los siguientes criterios:

- I.- La gravedad del daño causado al particular;
- II.- El cumplimiento de los estándares o normas técnicas establecidas para la ejecución de la actividad administrativa generadora del daño;
- III.- La perturbación o trastorno que la actividad administrativa irregular hubiere generado al ente público; y,
- IV.- La existencia de dolo o negligencia al ordenar o ejecutar la actividad administrativa irregular.

Cualquiera de las posturas que se quiera tomar, ambas parten de la idea, que no es necesario la característica de infracción grave, para iniciar el procedimiento.

La reforma va encaminada a un análisis principalmente comparativo:

En primera Instancia comparemos la obligación como Estado y la obligación como servidor público. En el marco de la responsabilidad patrimonial actual.

Recordemos que la obligación del Estado es de carácter objetiva y directa mientras, que de las 24 obligaciones que consagra el artículo 8, ni la mitad son juzgadas graves, es decir, solo 10 de las mismas tienen tal carácter, así solo en esta proporción está obligando el servidor público, como lo exhibe el artículo 13 de la Ley Federal de responsabilidades administrativa de los servidores públicos:

ARTÍCULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

...

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

En la comparación entre la obligación de los Servidores Publico y los concesionados ya hemos aclarado como responden los servidores públicos (solo infracciones graves 10 de sus 24 obligaciones tienen ese carácter). En cambio los concesionarios tendrán la obligación de contratar seguros u otorgar garantías a favor del concesionante, en el supuesto de que la lesión reclamada haya sido ocasionada por la actividad del concesionario y no se derive de una determinación del concesionante. Se desprende que el concesionario debe de cumplir con todas las obligaciones que se estimularon en las bases de las licitaciones, no solo unas cuantas y su responsabilidad cesara solo cuando se demuestre que el daño causado procedió una determinación del concesionante, que sea de ineludible cumplimiento para el concesionario.

Por último, entre la obligación de los servidores públicos y los ciudadanos, la diferencia es marcada, ya hemos aclarado como responden los servidores públicos (solo infracciones graves 10 de sus 24 tienen ese carácter), en cambio el particular, tiene la obligación de obrar lícitamente y sin ir en contra de las buenas costumbres, en donde el marco de obligación es muchísimo mayor.

Por si esta comparación no fuera suficiente, nos remitimos al análisis de las causales restantes, es decir, las obligaciones que su desobediencia no es una infracción grave. Para determinar si de las mismas se puede producir un daño; no los demuestra el artículo 8 de la Ley Federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos:

ARTÍCULO 8.- *Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:*

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

Es una obligación de por un lado hacer las labores que le fueron encomendadas y por otro de no hacer, en donde las acciones u omisiones que realicen, están vinculadas directamente con el desempeño de su servicio comisionado, es decir, si causa la deficiencia o suspensión de sus deberes se puede producir un daño.

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las Leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

Supuestos matizados hasta en la misma Ley, de responsabilidad patrimonial del Estado, debido a la hipótesis de no ejecutarlos como es debido, o de no formularse adecuadamente, se puede producir un daño.

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

Independientemente de otro tipo de responsabilidad que conlleve el incumplimiento a esta obligación, cuando se desvían recursos siempre hay una actividad irregular, porque los servidores públicos, únicamente pueden hacer, lo que expresamente las Leyes lo facultan, en el supuesto contrario es posible que pueda producir un daño.

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública Federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

En la rendición de cuentas no se produce un daño que tenga como consecuencia una responsabilidad patrimonial del Estado.

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

Puede producir un daño, si dicha información, no es resguardada apropiadamente y es utilizada indebidamente, ya sea por el servidor público, que tiene la obligación de custodiarla o por interpósita persona, pues estaría violando un derecho, consistente en la privacidad de los datos personales, que a su vez podría implicar la producción de un daño.

VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

No se produce un daño que tenga como secuela una responsabilidad patrimonial del Estado.

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

En relación con la producción del daño, la falta de comunicar las dudas, amparadas por un documento que las respalde, conllevaría a permanecer en la

ignorancia y de no resolverse traerían posibles violaciones, a cualquier disposición jurídica, que producirían daño

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones

Puede producir un daño, porque los servidores públicos tienen que cumplir con sus obligaciones diariamente y en su falta, es evidente que se dejaría de hacer, por ese período de tiempo.

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

No se produce un daño que tenga como resultado una responsabilidad patrimonial del Estado.

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

Recordemos que la misma Ley enuncia como responsables, a los servidores públicos adscritos, que se encarguen de supervisar partiendo de la idea de que si no se respeta esta disposición, puede traer aparejada la violación a alguna otra obligación, que produzca un daño.

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

Los órganos del Estado deben de funcionar como un todo unificado y si una de sus partes (servidor público), se desvié del objetivo impuesto a dicha institución, es deber de las partes integrantes denunciar esta anomalía, para evitar un daño, porque recordemos que la complicidad, es apreciada incluso puniblemente.

XIX-A.- Responder las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, y en el supuesto de que se decida no aceptar o no cumplir las recomendaciones, deberá hacer pública su negativa, fundándola y motivándola en términos de lo dispuesto por el Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

No se produce un daño que tengo, como efecto una responsabilidad patrimonial del Estado.

XIX-B.- Atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la institución a la que

legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en términos del Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

No se produce un daño que tengo como derivación, una responsabilidad patrimonial del Estado.

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

Incumplir esta obligación traería como consecuencia, que el actuar del servidor público, este apartado de la voluntad del Estado y en la realización de cualquier acto jurídico, antes precisado, es factible que se produzca un daño, cuya voluntad originadora es la del servidor público, que la realizó cuando tenía el mandato de no hacerlo.

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

Al Estado es al único ente jurídico que se le permite ejercer el poder coactivo y a cambio, se le da al gobernado un conjunto de derechos que el Estado se compromete a resguardar. Entre los cuales el de interponer, las denuncias pertinentes, para que se le solucione una determinada problemática y en cambio si se utiliza el poder del Estado, para inhibir este derecho, el daño causado repercutiría en toda la sociedad, que se sometió al “contrato social”.

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público. El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Dicha obligación es de observarse entre otras cosas; puesto que los parámetros del buen funcionamiento del servicio público, de no respetarse, palpablemente puede producir un daño

Solo cinco de sus obligaciones no consideradas, en efecto no pueden producir un daño, asociado directamente con la responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que los nueve supuestos restantes, en donde indudablemente hay la posibilidad

de que un servidor público, cometa un daño, hasta el momento no son considerados.

Mi intención no es condenar el actuar de nuestros servidores públicos, que como en todas las profesiones, es posible que cometan un error, el cual puede estar sujeto a una infinidad factores, que le orillaron a esto, pero lo que sí es inmensurable es que el Estado, solape esas conductas.

En atención a que su defensa sería, el sólo hecho de que su conducta, no se encuadra en uno de los supuestos de infracción grave, así de fácil, no responderá de la posible responsabilidad que tuvo, en la creación del daño, que inclusive pudo ser hasta doloso.

Para evitar esto tampoco planeo polarizar al extremo, de que toda conducta sea condenada, situación que para llevarlo a la práctica sería demasiado complejo, por no decir fantástico, sino más bien, me parece pertinente que toda actuar de los servidores públicos, sea analizado para determinar su responsabilidad y que el juzgador, tenga que valorar las singularidades del juicio y no aplicar una regla general.

En conclusión el artículo 31 de la Ley de responsabilidad patrimonial del Estado en lugar de estar así:

ARTÍCULO 31.- El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el **carácter de infracción grave**. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique. **La gravedad de la infracción se calificará de acuerdo con los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, se tomarán en cuenta los siguientes criterios: Los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso**

Propongo que se modifique para quedar de la siguiente manera:

ARTÍCULO 31.- El Estado que haya resultado condenado, deberá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cuando, previa substanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en donde valorando las circunstancias particulares del caso se determine su responsabilidad. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

El monto que se exigirá a los servidores públicos se determinará tomando en cuenta los siguientes criterios:

- I.- La gravedad del daño causado al particular;
- II.- El cumplimiento de los estándares o normas técnicas establecidas para el desarrollo de la actividad administrativa generadora del daño;
- III.- La existencia la existencia o no de intencionalidad, al ordenar o ejecutar la actividad administrativa irregular.
- IV.- La responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso;
- V.-El daño que la perturbación o trastorno de la actividad administrativa irregular hubiere generado al ente público.
- VI.-Las demás las circunstancias específicas del asunto

Los incisos delimitan los criterios tomados en cuenta para poder condenar al servidor público y la única que podría representar una interpretación más allá del entendimiento común serían:

- IV.- La responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso

La cual está incluida desde la versión original y sola se retomó, en la cual la responsabilidad se da por la calidad de la persona, en su ejercicio profesional.

La Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal en su artículo 24 muestra:

Artículo 24.- *Se entiende por ejercicio profesional, para los efectos de esta Ley, la realización habitual a título oneroso o gratuito de todo acto o la prestación de cualquier servicio propio de cada profesión, aunque sólo se trate de simple consulta o la ostentación del carácter del profesionista por medio de tarjetas, anuncios, placas, insignias o de cualquier otro modo. No se reputará ejercicio profesional cualquier acto realizado en los casos graves con propósito de auxilio inmediato.*

- V.-El daño que la perturbación o trastorno de la actividad administrativa irregular hubiere generado al ente público.

Por perturbación en diccionario de la Ley academia española no los define como: proveniente del latín *perturbañō*, *-ōnis*. Consistente en *la Acción y efecto de perturbar o perturbarse*; A su vez *perturbar* proveniente del latín. *Perturbāre*; Con referencia a *Inmutar, trastornar el orden y concierto, o la quietud y el sosiego de*

algo o de alguien. Trastornar proveniente De tras- y tornar se reconoce como perturbar el sentido, la conciencia o la conducta de alguien, acercándolos a la anormalidad. // Invertir el orden regular de algo.⁹⁶

Aplicándose a la responsabilidad administrativa seria, que tan apartado estuvo la conducta, que se hizo con la que se debió de seguir y las repercusiones que esta tuvo con la imagen del ente público.

Lo que corresponde al siguiente artículo que planeo reformar es solo para instrumental la reforma pasada y la Ley quede congruente de su actual original:

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

Pasará a:

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

En buena parte estas modificaciones harán que las sentencias estén más comprometidas, en hacer realidad la aspiración a la justicia, de quienes plantean un reclamo, ante un órgano de Estado, esto es, en el caso concreto efectivamente se satisfagan las expectativas de los promoventes, al momento de acudir a la jurisdicción.

4.2.1. Procedimiento Administrativo Disciplinario

En relación con la figura del procedimiento administrativo disciplinario, no hay Ley que se haya ocupado de su definición.

Se sabe que es parte del derecho disciplinario, el cual es una rama del derecho público, que tiene por objeto, el estudio y sistematización de las normas, principios e instituciones relativas a la conducta, en el ejercicio de la función pública, establecida conforme a valores determinados, en razón del interés general, las obligaciones de los servidores públicos; los órganos disciplinarios, el estado de

⁹⁶<http://www.rae.es/rae.html>

anormalidad, que generen las sanciones y procedimientos para su aplicación e impugnación.

En la parte adjetiva partiendo de la definición de que *“El procedimiento sancionador es el conjunto sistemático de actos administrativos que tienen por finalidad la imposición de un castigo al culpable de una infracción gubernativa”*.⁹⁷

Forzosamente está sujeto además de los principios comentados con antelación a los siguientes:

- 1) **Principio de culpabilidad solo en relación al derecho de repetir** la limitación de este principio obedece a que en el régimen de responsabilidad patrimonial actual, en los artículos del 31 al 35 de dicha Ley, demuestra que la imputación del dolo o la culpa, con que se realizó la actividad administrativa, solo es relevante, para iniciar el procedimiento sancionador.
- 2) **Principios de proporcionalidad:** En la imposición de las sanciones disciplinarias, este principio obliga a una serie de aspectos y circunstancias, de manera que la sanción que se imponga, será el resultado de ponderar las infracciones cometidas, con las peculiaridades de cada caso. Siguiendo las reglas que nos marca la Ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
- 3) **Principios de presunción de inocencia;** Este principio se traduce en la expresión “Toda persona es inocente hasta que se pruebe lo contrario”
- 4) **Principios de tipicidad:** La tipicidad administrativa es la descripción legal de una conducta específica, a la que trae aparejada una sanción económica.
- 5) **Principios de incompatibilidad:** Tiene su fuente en el Artículo 109 Constitucional en el siguiente texto “Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas (penal, política y administrativa) se desarrollaran autónomamente. En el supuesto de que una misma conducta puede originar dos o más responsabilidades.

El procedimiento resarcitorio cumple con las formalidades procesales esenciales determinadas por la constitución, además de que está regulado por la Ley Federal de responsabilidades administrativas, de los servidores públicos y se debe desarrollar a groso modo incluyendo los siguientes períodos:

- Queja y/o denuncia

⁹⁷DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto *el sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa 1996.

- Etapa de investigación
- Acuerdo de radicación e inicio del procedimiento administrativo disciplinario
- Audiencia de Ley
- Ofrecimiento y desahogo de pruebas admitidas
- Resolución
- Interposición del recurso

Con relación a los primeros dos es decir la queja y a la investigación en responsabilidad patrimonial del Estado, no se llevan a cabo y la respuesta es muy simple, en cuanto a la queja o denuncia se podía marcar que esta tendría su origen en el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado y en cuanto a la etapa de investigación estaría inmersa en el procedimiento que ya se llevó a cabo.

El procedimiento del derecho de repetir, se iniciaría con el acuerdo de radicación, que es un acto administrativo, creado dentro del propio órgano cuyos requisitos para su elaboración serían:

- Expresar lugar y fecha (día y hora) de la celebración de la audiencia de Ley, debiendo haber un plazo no menor a 5 días, entre el citatorio y la audiencia, pero tampoco mayor a 15 días. Como lo enseña el artículo 21 de la Ley aplicable, empezando a correr el plazo, el día en que se le notificó al servidor público.
- Nombre y cargo del servidor público involucrado.
- Precisar los hechos (que me hace suponer, que sería un extracto de la sentencia).
- Fundamento jurídico en cuanto a la competencia del órgano, incluyendo la del funcionario que inicia el procedimiento y las bases de por qué se ha iniciado este.
- Contener el apercibimiento de que: “al no asistir se le tendrán por ciertos los actos que se le imputan” en términos del artículo 288 del código de procedimiento civiles.
- El requerimiento de indicar domicilio para futuras diligencias.

- Firma del servidor público facultado.

Para su posterior notificación al interesado, el servidor público no estará enterado hasta que lo notifiquen, pero como hemos analizado, si el servidor público se percata de que el Estado perdió, el reclamo indemnizatorio, será muy probable que lo inicie (en donde se llegaría a la conclusión de que siempre que se dicte una sentencia condenatoria de responsabilidad patrimonial del Estado, se ejercería el derecho de repetir del Estado en contra del servidor público.).

La notificación es personal conforme a lo dispuesto por el artículo 303 al 321, del Código de Procedimientos Civiles Federal, al presunto servidor público culpable de la responsabilidad administrativa irregular y además se registre el asunto, en el libro de gobierno respectivo, obviamente a partir de iniciado este procedimiento, se interrumpe la prescripción, que beneficiaba al servidor público.

OTORGAMIENTO DE LA AUDIENCIA DE LEY

El origen del vocablo “audiencia” proviene del latín “*audire*” que significa oír

A su vez Rafael de Pina comenta “En sentido procesal la audiencia es el complejo de actos de varios sujetos, realizados con arreglo a las formalidades preestablecidas, en un tiempo determinado en la dependencia de un juzgado o tribunal destinado al efecto.”⁹⁸

Así la audiencia consiste en el acto, de que las autoridades, escuchen a las personas que exponen algo.

En relación al procedimiento de referencia la Ley en la materia, solo se ocupa en su artículo 21, de regular tangencialmente a la figura de la audiencia, en el mismo apartado, contempla una complejidad de hipótesis normativas.

Pero lo que sí se puede apreciar es que la finalidad, es que al presunto servidor público responsable, le den la garantía de audiencia, que a su vez se integra en el respeto de otras cuatro garantías que ha saber son:

- Un juicio previo al acto privativo.
- Seguido ante tribunales previamente establecidos.
- Con el cumplimiento de las formalidades esenciales.
- Con forme a las Leyes vigentes con anterioridad al hecho.

En dicha audiencia de Ley, el servidor público, puede ir acompañado de un defensor, el cual responderá sobre las imputaciones afirmándolas negándolas o simplemente desconociéndolas por no ser hechos propios de su defendido.

⁹⁸DE PINA, Rafael / de pina vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa 1998

Pero la misión del defensor se puede abordar desde distintas ópticas es decir:

1. Las defensas comunes de cualquier procedimiento, argumentando que no se cumplieron con las formalidades para la elaboración del acto, incompetencia etc...
2. Enfocaba más al régimen disciplinario y consiste en desvirtuar la gravedad de las pretensiones, es decir quitarle la categoría de "grave", al hacerlo será absuelto, al determinar Ley, que solo por culpa grave, debe responder el servidor público (situación en la cual he apuntado mi desacuerdo pero hasta el momento continua vigente).
3. La propia de este procedimiento y por consiguiente la más compleja, en atención a la naturaleza, de la cual se originó el acto, es decir, sería demostrar que el Estado no debió de indemnizar al presunto afectado, por encontrarse en uno de los supuestos que lo liberaban de dicha obligación, culpa de un tercero, caso fortuito, fuerza mayor etc.... y fue culpa del Estado que se haya indemnizado, por un error llevado a cabo en el procedimiento, donde el servidor público, no fue oído ni vencido en juicio, al carecer de la garantía de audiencia, no le puede condenar, dejar sin efectos el cobro al servidor público y a su vez no se puede modificar, en contra del que gano.

Esta última manifestación es propia, en vista de que en la práctica, por lo novedoso de la situación, no hay un parte aguas, que nos indique a ciencia cierta, si se puede optar de esta forma o no y solo tiempo es el que nos podrá dar mayor información al respecto.

Una vez precisado lo anterior pasamos a...

EL OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE LAS PRUEBAS

El instrumento normativo de la materia, no precisa cuales pruebas serán admisibles, dejando el criterio abierto, de que cualquier prueba, que produzca convicción en el juzgador y que vaya relacionado con la Litis, se puede ofrecer, claro está, sin considerar la confesional por posiciones y la prueba fundamental en este procedimiento, será siempre la sentencia de la reclamación, de la responsabilidad patrimonial del Estado.

De ser necesario pruebas que, no se desahoguen por su propia y especial naturaleza, se acordara una nueva fecha para su desahogo, el oferente de la prueba, tendrá que preparar todos los elementos necesarios, para su desahogo.

Una vez desahoga las pruebas admitidas se acordara el cierre de la instrucción, y se llegará a una de las siguientes:

CONCLUSIONES

- 1.- Que no cuenta con los elementos necesarios, para pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad,
- 2.- Que la conducta infractora, no es de las tachadas de graves.
- 3.- Que es infundado, por carecer de elementos de fondo.
- 4.- Que carece de algún elemento formal.
- 5.- Que el Estado no debió de haber pagado la indemnización.
- 6.- Que el servidor público es responsable y deberá de pagar la suma cuantificada.

El servidor público podrá impugnar la resolución, con el recurso de revisión o ante el tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, no hay precisión de en cual tribunal debe de acudir, pero en mi opinión, debería de conocer la misma sala, que dictamino la responsabilidad patrimonial del Estado.

Sabemos que se necesita elevar la calidad de los servicios públicos y una buena forma de hacerlo es a través de las sanciones económicas, pues esto hará que poco a poco disminuyan, por temor a la sanción, los daños a los ciudadanos que a su vez restablecerá la confianza de los gobernados, frente al Estado y al mismo tiempo, la respetabilidad del derecho, como el mejor instrumento de solución de los problemas de la convivencia social.

4.2.1.1. Importancia para los indemnizados y las modificaciones legales al respecto

El derecho de repetir del Estado en contra de los servidores públicos, repercute directamente en el fondo del cual se pagaran a los afectados, en correspondencia con la primicia de entre más resoluciones condenatorias se decreten, en el procedimiento, mayor monto se generara y por consiguiente será más rápido el pago de la responsabilidad. Como lo insiste el artículo 35 de la Ley Federal de responsabilidad patrimonial del Estado.

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

Pero la Ley a pesar de estas apreciaciones, no legitima a la víctima de poder acudir al procedimiento disciplinario, como coadyuvante de órgano de control, a efecto de poder ayudar, para generar una mejor resolución, que no solo pueda condenar al servidor público, sino que no sea susceptible de modificarse por el tribunal.

Al recurrente, su indemnización está sujeto al haber presupuestario, que lo define la Ley del Presupuesto y Gasto público en su artículo 15 que se muestra en seguida:

Artículo 15.-*El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.*

Para Pedro Muñoz Amato el presupuesto “*es esencialmente un plan de acción expresado en términos financieros*”, en consecuencia el presupuesto general de un gobierno debe ser el programa, que dirija todas las actividades gubernamentales, en su función de orientar los procesos sociales y servir al interés del pueblo.

En donde dicho presupuesto, su haber es muy amplio y tiene numerosas partidas, para hacerse cargo; en lo que concierne a la responsabilidad patrimonial del Estado, si bien es cierto hay una partida y una cantidad fijada por Ley para esta, también lo es que al prever la misma Ley un calendario de pagos, se deja en claro la posibilidad en la demora del pago y al no dar alguna intervención al afectado, para que esta sea más rápida, el único derecho que se le genera, es que se le irá actualizando con el tiempo.

Además de lo anterior, hay que manifestar la reducida posibilidad de que el Estado inicie procedimientos de reclamación en contra de los servidores públicos, que hayan participado en los actos administrativos generadores de responsabilidad patrimonial, a causa de los problemas de los artículos 31 y 32 antes señalados que solo consideran a la conducta grave, determinada en el artículo 13 de la Ley de responsabilidades administrativas, de los servidores públicos, que marca como grave el incumplimiento de las obligaciones reseñadas en las fracciones VIII, X a XIV, XV, XIX, XXI y XXIII del artículo 8, las cuales serán la única forma de poder iniciar un procedimiento que a saber son:

ARTÍCULO 8.- *Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:*

...

VIII.- *Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida; Secretaría General de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis*

X.- *Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*

XI.- *Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte. El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;*

XII.- *Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión. Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión. Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley; En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;*

XIII.- *Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;*

***XIV.-** Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;*

***XIX.-** Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;*

***XXII.-** Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;*

***XXIII.-** Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión,*

***XVI.-** Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;*

Lo que implicaría una demora inminente de la indemnización y solo quienes poseen tenacidad y resistencia económica suficiente, para soportar procesos interminables, verán cumplido el objetivo de la sentencia, poniendo en duda, la característica de la justicia “pronta y expedita”.

Por estos motivos, desde luego no solo con implicaciones jurídicas, pero tremendamente realistas, la sensación de seguridad global desaparece reiterando nuevamente la modificación propuesta es decir:

ARTÍCULO 31.- El Estado que haya resultado condenado, deberá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cuando, previa substanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en donde valorando las circunstancias particulares del caso se determine su responsabilidad.

El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

El monto que se exigirá a los servidores públicos se determinará tomando en cuenta los siguientes criterios:

- I.- La gravedad del daño causado al particular;***
- II.- El cumplimiento de los estándares o normas técnicas establecidas para el desarrollo de la actividad administrativa generadora del daño;***
- III.- La existencia o no de intencionalidad, al ordenar o ejecutar la actividad administrativa irregular.***
- IV.- La responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso;***
- V.- El daño que la perturbación o trastorno de la actividad administrativa irregular hubiere generado al ente público.***
- VI.- Las demás las circunstancias específicas del asunto.***

Se establecerá una forma de garantizar la efectividad en la reparación del daño, partiendo del juicio de posibilitar su viabilidad, hace adecuado su funcionamiento al determinar que todo actuar del servidor público será estimado, para iniciar el procedimiento disciplinario, en donde tomando en cuenta las características antes precisadas, se llegara a la conclusión de que se condene o absuelva.

En el supuesto de los servidor público que condenan, para el sería irrelevante si su condena fuera al erario Federal o al pago de la indemnización, en consecuencia, no tendría objeción que se le pagará al individuo, es más la cuantificación de su sanción está íntimamente relacionada con el monto de la indemnización y forma parte de su sanción de todas maneras:

ARTÍCULO 31.-...

El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

Por lo que es un mejor destino para dicha sanción, además de que esto coloca a la responsabilidad estatal, como un medio auxiliar de tipo preventivo, pues generaría una actitud cuidadosa, de parte de los agentes de la administración para dictar y ejecutar resoluciones, dado que la responsabilidad patrimonial del Estado debe generar en el cuerpo de sus servidores públicos, la preocupación activa, de que sus actos no causen afectaciones en la esfera privada, entendiendo el valor de su actuar e identificando las consecuencias de su transgresión.

4.3. Dificultades que se advierten en Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para la modificación de los artículos 20, 31, 32

Toda modificación que se efectúa a nuestro sistema normativo, tiene que ir encaminada para el mejor cumplimiento de los fines del Estado; paralelamente proyecta un fortalecimiento de sus instituciones.

Dicho fines se incorporan al orden jurídico, es lo que Hartmann ha llamado *el arte de transformar tendencias sociales en formas jurídicas*. Cuando una corriente de opinión precisa un camino, se requiere organizarlo en fines, clasificarlo en órganos, proveerlos de medios, para que puedan ser cumplidos en bien de la sociedad. Una vez reconocidos como principios jurídicos, es entonces cuando hablamos de prerrogativas, cometidos, facultades, servicios públicos, funciones etc., pero sea cual sea la denominación, lo que intenta definir cada una de esas palabras, es el contenido de la actividad del Estado.

El derecho es un elemento social de características complejas, e igual de complejo es la modificación del mismo, para la modificación del artículo 20, la principal dificultad que se advierte es entender que la idea de la nulidad se amplió, con la “**nulidad indemnizatoria**” y que tal vez en un futuro se opte por una nueva denominación, para no usar un solo termino con numerosas vertientes, lo que sin duda generara un estudio detallado, de cada una de estas, para una mayor claridad.

Los dos artículos restantes que planteo alterar; representa un mayor reto, dado que su resistencia más que terminológica es económica. Pues se presentaría el descontento generalizado, por parte de los servidores públicos, los que ejercerían presiones políticas, con tal de que la reforma propuesta no vea la luz del día. Son los artículos 31 y 32 de la Ley Federal de responsabilidad Patrimonial del Estado, pues al servidor público en lo individual, no le importa la elevación en la calidad de la prestación de los servicios públicos, si él tiene que asumir el costo de la reparación. Por lo que para incentivar dicho cometido, sería pertinente que parte de la sanción económica, se destinara a un fondo que premiara a los servidores públicos, que no provocaron la actividad administrativa irregular. Puesto que si se condena hasta por tres tantos, con referencia al artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos:

ARTÍCULO 15.- *Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales **podrán ser de hasta tres tantos** de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.*

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

Es factible que un tanto se le otorgue al afectado, otro se quede en el fondo general, para pagar las obligaciones indemnizatorias y el otro se conceda para crear el fondo. Es solamente una propuesta de adaptación, para que pueda ser más fácil la adecuación a las reformas pertinentes, sin contar sus otras proezas.

Se argumenta además como otro obstáculo para que se efectuaran las reformas propuestas, que en la conciencia del servidor público, en lugar de crearse un mayor control de su actuar, optaría mejor, para evitar en lo más posible la actividad administrativa irregular, por la inhibición, en su actividad cotidiana, ante la preocupación de inferir daños y perjuicios que eventualmente tuvieran que pagar, con lo que argumentaría que dicha institución, solo está complementando la responsabilidad Administrativa existente, sin incrementar mayores obligaciones de las ya previstas actualmente y solo cambia el destino final de la sanción económica.

Esta modificación no solo implica cambiar la fuente originaria de ingresos de la responsabilidad, es decir, afectar los fondos de los servidores públicos y no del Estado, sino además ayuda en la reducción de los costos más importantes, el costo social y político.

El cambio de los artículos mencionados traería consigo la conveniencia para la economía nacional, reflejada en la confianza a los inversionistas nacionales y extranjeros, de que su nueva garantía constitucional (restauración patrimonial) es eficaz.

Los argumentos fueron presentados, las posturas fueron estudiadas, solo queda la pregunta de: ¿cómo seguir regulando la institución, como la polarización del Estado al campo civilista, o la aceptación que tiene su propio campo de estudio, con sus propias reglas y su propia normatividad?

En lo personal considero que sí bien cabe aceptar que la teoría de la responsabilidad estatal, procede del derecho civil y constituye un recomendable punto de partida, pronto se comprobó que las peculiaridades propias de la administración, obligan en realidad a elaborar una teoría específica, que deba responder a características y exigencias propias, lo que humildemente trate de

expresar en la reforma de los tres artículos de la Ley Federal de responsabilidad patrimonial del Estado.

Lo que si queda claro es que la nueva responsabilidad del Estado objetiva y directa tiene peculiaridades propias y es de mencionarse que lo responsabilidad y el control del poder público, son reglas de oro sustanciales a todo Estado de derecho, en consecuencia, la responsabilidad del Estado en sus facetas: Estado Legislador, Estado Juzgador y Estado Administrador, viene a constituir un principio rector del Estado de Derecho y por tanto parte integrante del sistema de garantías sociales, políticas y jurídicas que caracterizan a esta forma jurídico-política del Estado.

La responsabilidad constituye, sin ninguna duda, el mecanismo de cierre del sistema de protección y garantías patrimoniales de los ciudadanos, frente a la acción del poder público administrativo y cualquier paso que contribuya a afianzarlo; esto debe ser recibido con satisfacción.

A sí que, más que palabras y problemas conceptuales, se debe de actuar con la firme convicción, de crear un camino que fortalezca nuestro régimen legal, con instituciones jurídicas, que mediante criterios objetivos de derecho público, establezca entre otras cosas, la obligación directa del Estado, de indemnizar a los particulares, que hayan sido lesionados antijurídicamente, en sus bienes o derechos, como consecuencia de la actividad del mismo.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.-La responsabilidad patrimonial del Estado, ha evolucionado de forma tal, que ha transitado de la irresponsabilidad estatal, hasta llegar a ser establecida como una responsabilidad objetiva y directa, en donde se observa que la legislación mexicana, aún no asumía una posición definida, respecto a la postura a tomar, si se seguirá por la lesión antijurídica o por la falta en el servicio, indefinición que no pasó desapercibida para algunos doctrinarios mexicanos y por la cual se ha causado tantos problemas terminológicos.

SEGUNDA.- Desde la iniciativa de la creación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, existe el convencimiento de que la responsabilidad extracontractual, de naturaleza civil, no cumplía con un imperativo de justicia. Dada las dificultades técnicas que debía sortear el interesado cuando intentaba deducir una acción resarcitoria contra el Estado. En este mismo orden de ideas, se debe propiciar una reglamentación que facilite el acceso al sistema, no que lo entorpezca, por lo que es necesaria una modificación al Artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado para tal cometido y el presente trabajo trato de dar un ejemplo de cómo se debe de orientar esta modificación.

TERCERA.-La responsabilidad patrimonial del Estado debe generar en el cuerpo de sus servidores públicos, la preocupación de que sus actos no causen afectaciones en la esfera particular. Por ello, es necesario que se establezcan las escuelas de administración pública, tal y como lo ordena la fracción VII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal para que entre otras materias se forme en los funcionarios y empleados estas cuestiones de la responsabilidad del Estado y la suya.

CUARTA.-El Incremento progresivo de la calidad de los servicios públicos que presta el Estado, es sin duda un resultado que podemos afirmar, se lograra con la modificación del artículo 31 y 32 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado con las reformas propuestas, como una forma de complementar el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, con el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

QUINTA. - En virtud al pacto Federal en el que se han sometido los Estados, tienen el deber de crear sus Leyes en la materia, que al efecto expidan las legislaturas locales, lo cual debe de lograrse lo más pronto posible, para evitar conflictos futuros.

SEXTA.-El tema de la lentitud del procedimiento y su lesión a la efectividad de la tutela se habrá que resolver, limitando el período que demora el pago, al afectado, sin limitar los plazos establecidos, para cumplir con el principio de la "justicia

pronta y expedita”. Situación que también arregla la modificación al artículo 31 de la Ley Federal de responsabilidad patrimonial del Estado.

SÉPTIMA.-La responsabilidad del Estado debe provenir tanto de la actuación lícita, como del proceder ilícito de los servidores públicos. La iniciativa considero que debe de limitarse por un tiempo solo a la actividad “irregular” en el proceso de aclimatación a esta institución, sin fijarse un objetivo ni termino fatal para esta, recordando que la modificación constitucional fue del año 2002 y han pasado más de 10 años y no se ha visto diligencias de iniciar dicha modificación, con escasas excepciones de Estados pioneros al respecto.

OCTAVA.-La responsabilidad del Estado debe originarse también de la omisión de los servidores públicos. En donde tal vez se necesite de impulsos doctrinarios para forzar al legislador para optar por esta modificación que si bien no fue el objetivo primordial de mi trabajo, del estudio realizado sobre el tema se demuestra que es necesario y han pasado más de 10 años y no se ha visto tendencia de iniciar dicha modificación, con escasas excepciones de Estados pioneros al respecto.

NOVENA.-La responsabilidad del Estado debe de obedecer el principio de la reparación integral del daño, por lo cual no debe de limitar con topes insostenibles su cuantificación de ninguna de sus modalidades y dejar esta labor al juzgador que conoce directamente de los hechos para que resuelva a su consideración.

DECIMA.- En este trabajo no analizamos detalladamente los actos que por exclusión de su competencia constitucional, no se podrán resolver ante dicho tribunal administrativo y habrá que establecer una la competencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación para conocer sobre la legalidad de las resoluciones de los entes públicos Federales, distintos de las dependencias y entidades de la administración pública Federal y de la Procuraduría General de la República, que nieguen la indemnización o que por su monto no satisfagan las pretensiones de la víctima

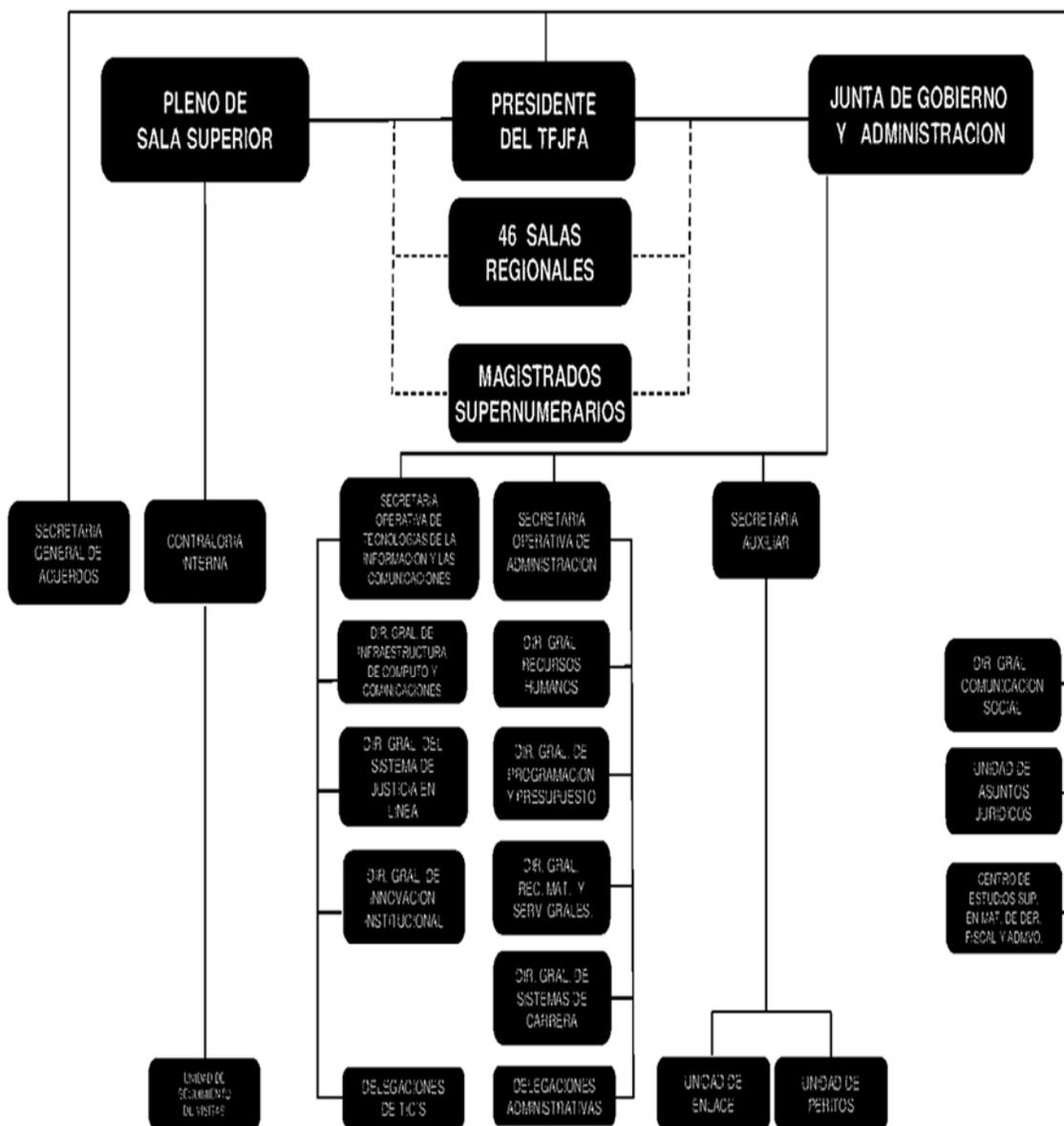
DECIMA PRIMERA.-La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, de su estudio integral, he considero que todavía tiene numerosas deficiencias, que deberán de ser corregidas, a la brevedad, pero con independencia de lo anterior, habrá que puntualizar que lentamente pero firme, se está consolidando en México un nuevo derecho que coadyuvara a modernizar la función del Estado.

ANEXO 1



Tribunal Federal
de Justicia Fiscal
y Administrativa

ESTRUCTURA ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA



BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel *Teoría general del Derecho Administrativo*. México. Editorial Porrúa
- BADELL MADRID Rafael La responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Civil, Salta, Argentina, 2001
- BURGOA, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano 8 ed, México, Porrúa 1991,
- BRISEÑO Sierra Humberto Compendio de derecho procesal México 1989.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado. Análisis Doctrinal y Jurisprudencial Comparado. Propuesta Legislativa en México. Porrúa. Segunda Edición, México 2000.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro. Nueva Garantía Constitucional La Responsabilidad Patrimonial del Estado. Porrúa. Primera Edición, México 2002.
- CARRILLO Flores, Antonio, La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México, México, Porrúa, 1939
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto *Editorial El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos* México 1996
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Segundo Curso. Tercera Edición. Porrúa. México, 2004.
- DE PINA, Rafael / DE PINA vara, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa 1998
- DROMI José Roberto, manual de derecho Administrativo, Buenos Aires Astrea, 1987
- FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*. Obra: Revisada y actualizada por Manuel Fraga. Porrúa, México 2006.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas Tercera Edición. Thomson Civitas.
- GORDILLO, Agustín, Teoría general del derecho administrativo Madrid Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*. Tercera Edición. Porrúa. México 2008.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho de las obligaciones, 8a ed. México, Porrúa, 1997. p. 125.
- HERRERA PÉREZ Alberto *Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos*, México, Editorial Carsa 2005
- JUÁREZMEJÍA, Godolfino Humberto. Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Publica Porrúa, México, 2008
- JUÁREZMEJÍA, Godolfino Humberto. La constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. Porrúa, México, 2004
- KELSEN HANS. *La teoría Pura del Derecho México*, Editorial, Colofón 2011

- LEGUINA VILLA, Jesús, La responsabilidad civil de la administración pública, 2ª edición, Madrid Tecnos, 1983
- MOGUEL CABALLERO, Manuel, La responsabilidad patrimonial del Estado, México, Editorial Porrúa, 2006.
- PICHARDO PAGAZA Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México TOMO II. Instituto Nacional de Administración Publica, México, 1984
- PRECIADO HERNÁNDEZ Rafael *El artículo 14 Constitucional y los Principios Generales del Derecho Ensayos Filosófico. Jurídico y Políticos.* México editorial Jus 1977
- PÉREZ TREVIÑO, Juan Manuel. *Nueva Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Análisis y Doctrina.* Primera Edición. Editorial Elsa G. de Lazcano.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, Novena Edición. Segundo Tomo. Porrúa, México, 1979.

LIBROS ELECTRÓNICOS

1. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2499/28.pdf>
2. [-http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2301/11.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2301/11.pdf)
3. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1392/4.pdf>
4. [.-http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/27/pr/pr6.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/27/pr/pr6.pdf)
5. [-http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1392/3.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1392/3.pdf)
6. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1392/7.pdf>
7. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1392/8.pdf>
8. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1392/17.pdf>
9. [.http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/28/La_responsabilidad_patrimonial.pdf](http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/28/La_responsabilidad_patrimonial.pdf)
10. http://www.uia.mx/uiainstitucional/dh/pdf/Articulos/anal_teo_est.pdf
11. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2765/6.pdf>
12. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1592>
13. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2445>
14. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=307>
15. <http://www.tfifa.gob.mx/investigaciones/pdf/laconsecionadministrativa.pdf>

Fuentes legales

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2) Código Civil Federal
- 3) Código de Procedimientos Civiles Federal
- 4) Código Penal Federal
- 5) Código Fiscal de la Federación
- 6) Ley orgánica de la administración pública Federal
- 7) Ley Adquisiciones, Arrendamientos y servicios del Sector Público
- 8) Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
- 9) Ley de Responsabilidad Patrimonial de los Estados de Jalisco, Colima, Veracruz, San Luís Potosí, Guanajuato, Tamaulipas, Baja California Sur, Nayarit, Baja California, Querétaro, Aguascalientes, Morelos
- 10) Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal
- 11) Ley Federal de responsabilidad administrativa de los servidores públicos
- 12) Ley Federal de trabajo
- 13) Ley General de Bienes Nacionales
- 14) Ley del servicio Público de Energía Eléctrica
- 15) Reglamento de la Ley del servicio Público de Energía eléctrica
- 16) normas de distribución – construcción – instalaciones aéreas en media y baja tensión
- 17) lineamientos técnicos y administrativos para la instalación de redes de telecomunicaciones en la infraestructura de distribución de comisión Federal de Electricidad
- 18) Ley reglamentaria del artículo 5 Constitucional en materia de profesiones.
- 19) Ley de Expropiación
- 20) Ley orgánica del tribunal Federal de justicia fiscal y administrativa
- 21) Ley Federal de procedimiento administrativo
- 22) Ley Federal de procedimiento contencioso administrativo
- 23) Corte Interamericana de Derechos Humanos,
- 24) Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- 25) Comisión Interamericana de derechos Humanos