

**IV CONGRESO INTERNACIONAL Y
V CONGRESO MEXICANO DE
DERECHO ADMINISTRATIVO**

**REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD EN LA
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL
ESTADO.**

DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA

OCTUBRE DE 2011.

INDICE

I.- CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

I.1.- CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

I.2.- SUJETOS ACTIVO Y PASIVO

I.3.- ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR

I.4.- DAÑO MATERIAL Y MORAL

I.5. INDEMNIZACIÓN

II.- PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

II.1.- VÍA ADMINISTRATIVA

II.2.- VÍA JURISDICCIONAL

III.- REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.

III.1.- CONDUCTA ADMINISTRATIVA IRREGULAR.

III.2.- RELACIÓN CAUSA-EFECTO.

CONCLUSIONES.

I.- CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Para abordar el primer punto de nuestro trabajo, consideramos pertinente referirnos tanto al texto constitucional, como a los criterios jurisprudenciales externados por nuestros órganos tribunales federales jurisdiccionales en materia de Amparo.

I.1.- CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.

El párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución General de la República, adición al texto constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 14 de junio de 2002, a la letra dice:

“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.....”.

Por su parte la Ley Reglamentaria del texto constitucional, es decir la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su artículo 1º, en su parte conducente señala:

“Artículo 1º.- 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.....”.

Como podemos advertir, la responsabilidad patrimonial del Estado puede definirse como la obligación que tiene el Estado de indemnizar a los particulares, en términos de ley, que hubieren sido afectados en sus bienes y derechos, al desplegarse una conducta administrativa irregular por parte de éste.

Es importante señalar que la responsabilidad patrimonial tiene un ámbito específico de aplicación, es decir, se constriñe única y exclusivamente a la esfera administrativa, lo que limita sustancialmente su eficacia.

Por su parte nuestros órganos jurisdiccionales se han pronunciado sobre el particular a través de diferentes criterios jurisprudenciales:

Registro No. 169424

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Junio de 2008

Página:722

Tesis: P./J.42/2008

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

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.

Registro No. 167386

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Abril de 2009

Página: 590

Tesis: 1a. LIV/2009

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

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.

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.

En conclusión, podemos afirmar que la Responsabilidad Patrimonial del Estado, que por su naturaleza es objetiva y directa, se deriva cuando alguno de sus órganos despliega una conducta irregular, es decir, contraria a la normatividad, y produce en un particular un daño o un perjuicio, en sus bienes o en su persona, obligando, en consecuencia, al pago de una indemnización, en los términos y condiciones establecidos en la ley.

1.2. SUJETO ACTIVO Y PASIVO

Por lo que hace al sujeto activo y pasivo en la Responsabilidad Patrimonial del Estado, es menester señalar que conforme a la definición que se ha planteado, estaremos en presencia, por lo que hace al activo, de un órgano del Estado que desarrolle actividades de carácter administrativo, esto es, que la actividad que desplieguen sea materialmente administrativa, aunque formalmente puedan ser parte de algún órgano que se encuentre fuera de la esfera administrativa.. Lo anterior se desprende del párrafo segundo del artículo 2 de la Ley de la materia, mismo que establece:

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

Por lo que hace al pasivo, siempre estaremos en presencia de un particular, lo que se deriva del artículo 1º del propio dispositivo legal, que en su parte conducente dice:

“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.....”.

Es de resaltar que el texto legal no limita a la figura del particular, por lo que deberemos de entender que el sujeto pasivo podrá ser una persona física o moral.

I.3.- ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR

La conducta administrativa irregular se encuentra definida en el artículo 1, párrafo segundo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que señala: ***“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.”***

Conforme al dispositivo legal, la actividad desplegada por el órgano del Estado debe ser, necesariamente, de naturaleza administrativa, lo que deja fuera aquellas actividades materialmente legislativas o jurisdiccionales. Así mismo dicha actividad siempre deberá estar caracterizada por haber sido actualizada fuera de la norma jurídica, es decir, contrariamente a lo dispuesto por la norma o por carencia de ésta.

I.4.- DAÑO MATERIAL Y MORAL

El daño en general, es el efecto que causa a un particular la conducta administrativa irregular, ya sea en su persona o sus bienes.

Por lo que hace al daño material, lo podemos identificar al causado en los bienes o en la persona de los particulares, es decir, en el patrimonio o en la integridad física de los particulares. El daño moral se produce en el estado psíquico o mental de las personas, que les puede ocasionar o producir un estado de ánimo anormal, en comparación a la generalidad de las personas.

I.5.- INDEMNIZACIÓN

La indemnización la podemos definir como el pago que realiza el Estado, de un monto cuantificado, en términos de la ley, que de alguna forma pretende resarcir los daños causados al particular, por desplegar una actividad administrativa irregular. El escepticismo con que me he expresado parte del propio sistema que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial ha establecido para cuantificar el monto de la indemnización y su cumplimiento, como más adelante veremos.

En términos del artículo 12 de la Ley de la materia, la indemnización derivada por responsabilidad patrimonial deberá de cubrir íntegramente el daño causado, incluyendo el daño material y personal. Sin embargo, existen bases y modalidades para que éste sea cubierto; sobre el particular el artículo 11 del propio dispositivo legal señala:

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

a) Deberá pagarse en moneda nacional;

b) Podrá convenirse su pago en especie;

c) La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo;

d) En todo caso deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización;

e) En caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización procederá la actualización de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, y

f) Los entes públicos federales podrán cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes, realizando una proyección de los pagos de acuerdo a lo siguiente:

- 1. Los diversos compromisos programados de ejercicios fiscales anteriores y los que previsiblemente se presentarán en el ejercicio de que se trate;***
- 2. El monto de los recursos presupuestados o asignados en los cinco ejercicios fiscales previos al inicio del pago en parcialidades, para cubrir la Responsabilidad Patrimonial del Estado por la actividad administrativa irregular impuestas por autoridad competente, y***

- 3. Los recursos que previsiblemente serán aprobados y asignados en el rubro correspondiente a este tipo de obligaciones en los ejercicios fiscales subsecuentes con base en los antecedentes referidos en el numeral anterior y el comportamiento del ingreso-gasto.”**

Como se podrá observar, que si bien es cierto existen condiciones favorables para el particular en lo referente a la indemnización, no menos cierto es que el pago de la misma se encuentra sujeto indistintamente a aspectos de carácter presupuestario, es decir, a la disponibilidad de recursos públicos; tan es así, que el dispositivo 8 de la Ley correspondiente, en forma por demás clara señala:

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

No obstante lo anterior, existe la obligación de los entes públicos de incluir en sus presupuestos partidas tendientes a cubrir las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial, tal y como lo establecen los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

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

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

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

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

No obstante ello, siempre habrá un límite presupuestario destinado a cubrir la indemnización, es decir, que los recursos para tales efectos no podrá exceder del equivalente al 0.3 al millar del gasto programable, lo que desde luego nos da una visión de las limitantes que pudieren existir para obtener el pago respectivo.

Por lo que hace a los montos de la indemnización, también existen reglas y parámetros establecidos en la propia ley de la materia. Los artículos 13 y 14 nos establecen, por una parte las disposiciones legales a atender, y por la otra, los cálculos a seguir en cada caso concreto:

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

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

I. En el caso de daños personales:

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

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

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

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

Cabe señalar que por lo que hace a la indemnización por daño moral contemplada en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 transcrito, es decir el tope de 20,000 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado, ha sido declarado inconstitucional por nuestro máximo tribunal, por lo que considero pertinente transcribir las ejecutorias respectivas:

Registro No. 166301

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXX, Septiembre de 2009

Página: 454

Tesis: 1a. CLIV/2009

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

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 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 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 puede 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

Registro No. 166300

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXX, Septiembre de 2009

Página: 456

Tesis: 1a. CLVI/2009

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA FIJACIÓN DE UN TOPE MÁXIMO PARA LOS MONTOS INDEMNIZATORIOS POR DAÑO MORAL, AL OCASIONAR QUE EN CIERTOS CASOS SEAN LOS PARTICULARES QUIENES ASUMAN LOS COSTOS Y RIESGOS DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD ESTATAL, CONTRAVIENE LOS OBJETIVOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y CREA INCENTIVOS CONTRARIOS AL MANTENIMIENTO DE LA ADECUADA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

El establecimiento de un tope máximo a las indemnizaciones a que puede ser condenado el Estado por daño moral, establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no es en sí mismo una garantía contra los reclamos injustificados y las indemnizaciones excesivas -abusos contra los cuales deben actuar suficientemente otras reglas del régimen de responsabilidad- y puede entrar incluso en tensión con los objetivos destacados por la exposición de motivos de dicha ley: cumplir con un imperativo de justicia, fortalecer el Estado de Derecho, elevar la calidad de los servicios públicos, profundizar o restablecer la confianza que el Estado merece a los gobernados y aumentar la respetabilidad del derecho como instrumento de solución de conflictos. La exposición de motivos reconduce todos estos fines a dos, derivados del segundo párrafo del artículo 113 constitucional: 1) el principio de que quien ocasione un daño que no hay obligación de soportar, debe repararlo y 2) el principio de solidaridad social, que insta a repartir las cargas de la convivencia social entre los integrantes de la sociedad. Estos fines se logran si la indemnización obedece al principio de reparación integral del daño, en los términos del artículo 12 de la Ley, pues el particular obtiene una compensación que se corresponde con el daño resentido y el Estado interioriza los costos de su actuación irregular. Ambos resultados favorecen los objetivos generales relacionados con la justicia y el mejoramiento de los servicios públicos. Sin embargo, si el cálculo del monto está disciplinado no sólo por la entidad del daño y el grado de responsabilidad del sujeto que lo causa (en los términos del artículo 1916 del Código Civil Federal), sino también por el tope monetario máximo establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, habrá daños desiguales que serán tratados de la misma manera. En esta

categoría de casos, 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 le permitirá al Estado no asumir parte de las consecuencias de los daños que causa, dejándolo sin los incentivos necesarios para adoptar medidas que eliminen o aminoren la mala calidad de los servicios públicos.

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.

Finalmente nos debemos hacer la siguiente pregunta: ¿Quién realiza el cálculo de la indemnización? Y la respuesta es: la propia autoridad a la que se reclama el daño o, en su caso, la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que llegar a conocer de la reclamación vía jurisdiccional, lo que conlleva a una cierta incertidumbre y desconfianza, ya que finalmente la propia autoridad administrativa es la que lo realiza o el tribunal contencioso administrativo, que finalmente se encuentra en la esfera administrativa. Lo anterior se corrobora con el texto del artículo 23 de la Ley de la materia 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: 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.”

II.- PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

El procedimiento de reclamación por responsabilidad patrimonial se conforma de dos vías o instancias: la administrativa y la jurisdiccional. La primera ante la propia autoridad presuntamente responsable, y, la segunda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

II.1.- VÍA ADMINISTRATIVA

La primera instancia del procedimiento de reclamación por responsabilidad patrimonial se realiza ante el órgano al que se le impute la supuesta actividad administrativa irregular, bajo las reglas de la Ley federal de

Procedimiento Administrativo. Los artículos 17 y 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establecen:

“ARTÍCULO 17.- Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada.

ARTÍCULO 18.- La parte interesada 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.

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

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

En tales condiciones, las disposiciones adjetivas aplicables a la responsabilidad patrimonial serán sustancialmente la que rigen a los procedimientos administrativos contenidos en la Ley Federal de Procedimiento administrativo, es decir, mediante escrito, el cual debe reunir los requisitos de forma correspondientes, en el que se deberá acreditar el interés jurídico con el que se promueve; describir con claridad los hechos o abstenciones en las que incurrió, supuestamente, la autoridad a la que se le imputa la actividad administrativa irregular y los efectos de ésta en la persona o bienes del reclamante; y, las pruebas que se ofrezcan para demostrar los extremos de la reclamación. Esta última parte es sumamente importante, ya que como veremos posteriormente, la carga de la prueba es precisamente para el reclamante. Agotado el procedimiento, se dictará resolución, debidamente fundada y motivada, en la que se determine si ha lugar o no al pago de la indemnización respectiva.

En caso de que se haya negado el pago de la indemnización, o que exista inconformidad del reclamante por el monto cuantificado para la indemnización, se podrá acudir en vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

II.2.- VÍA JURISDICCIONAL

Como se señaló en la parte final del apartado precedente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el órgano competente para conocer en segunda instancia del procedimiento de reclamación por responsabilidad

patrimonial. Cabe hacer mención que la vía jurisdiccional ante el Tribunal es optativa, ya que el reclamante puede intentar ésta instancia o el recurso administrativo, tal y como lo contempla el artículo 24 de la Ley de la materia:

“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.”

El procedimiento de reclamación por la vía jurisdiccional no es propiamente un juicio, ya que si bien son aplicables las reglas de la Ley federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no menos cierto es que en la especie no estamos en presencia de una acción que persiga declarar la validez o nulidad de un acto administrativo, sino el reclamar el pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial de una autoridad administrativa; en otro orden de ideas, la naturaleza del procedimiento de reclamación por responsabilidad es distinta al de un juicio, propiamente dicho, contencioso administrativo. Tal aseveración es sustentada por diversos criterios emitidos por los tribunales federal en materia de amparo, que vale la pena transcribirlos:

Registro No. 170608

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVI, Diciembre de 2007

Página: 1811

Tesis: VI.3o.A.301 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES ILEGAL EL DESECHAMIENTO DE LA RECLAMACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO SUI GÉNERIS PREVISTO EN LA LEY RELATIVA, BAJO EL ARGUMENTO DE QUE DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS PROPIOS DE UNA DEMANDA DE NULIDAD CONVENCIONAL.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado el 1o. de enero de 2005, el legislador encomendó al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la tarea de conocer de un nuevo procedimiento sui géneris por virtud del cual los gobernados pueden exigir del Estado la responsabilidad patrimonial derivada de su actividad irregular, reconociéndoles el derecho a una indemnización. Ahora bien, los artículos 17 a 26 del citado ordenamiento regulan lo relativo al aludido procedimiento, destacando que da inicio con la presentación de una reclamación ante el citado tribunal, a la que normalmente debe recaer una resolución que

autorice o niegue la indemnización respectiva, asistiendo al reclamante el derecho de impugnar directamente por vía jurisdiccional ante el propio tribunal, aquellas determinaciones que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan su pretensión. Así, el referido procedimiento puede tener dos instancias, la primera, que inicia con motivo de la mencionada reclamación, cuya procedencia no está supeditada a los requisitos de una demanda de nulidad convencional, pues su propósito no es anular un acto de autoridad administrativa sino condenar a la demandada al pago de una indemnización por el daño causado con motivo de su actuar irregular; y la otra, que da inicio con el dictado de la resolución que niega o autoriza la indemnización o que no satisface al reclamante. Por tanto, para que proceda una reclamación de responsabilidad patrimonial (primera instancia), sólo se exige que el particular acompañe a su promoción los documentos que demuestren la existencia de una "actividad administrativa irregular del Estado" y una lesión patrimonial producida a raíz de ella, pues éstos le permitirán acreditar ante la Sala la responsabilidad que pretende, en términos del artículo 22 de la comentada ley; por lo que, es ilegal el desechamiento de la reclamación bajo el argumento de que debe cumplir con los requisitos propios de una demanda de nulidad convencional, pues los fines que ambas persiguen son diferentes.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 331/2007. Inmobiliaria Tolin, S.A. de C.V. 6 de septiembre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Alejandro Ramos García.

Registro No. 168039

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIX, Enero de 2009

Página: 2827

Tesis: I.1o.A.165 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

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 DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 182/2008. White Waters Trading, S.A. de C.V. 11 de julio de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Joel Carranco Zúñiga. Secretario: Agustín Gaspar Buenrostro Massieu.

Conforme a los criterios transcritos, es evidente que el procedimiento de reclamación por responsabilidad patrimonial, por su propia y especial naturaleza, no sigue los lineamientos estrictos del juicio contencioso administrativo, sin embargo, es recomendable cumplir con los requisitos de forma a que hace mención el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, independientemente de cumplir con los anexos a que se refiere el numeral 15 del propio dispositivo legal.

Agotado el procedimiento, la Sala correspondiente dictará una sentencia en la que determinará la procedencia o no de la reclamación, en su caso, así como en el caso de inconformidad en el monto de la indemnización, éste será confirmado o modificado. Consideramos que aplicando la generalidad regulada en la ley procesal, por lo que hace a los medios de impugnación, en contra de la sentencia dictada por el órgano jurisdiccional procederá el amparo directo, en el caso del particular, o el recurso de revisión para el caso de la autoridad, ambos que se tramitarán ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.

III.- REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD EN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

Después de haber realizado un análisis general de la responsabilidad patrimonial del Estado, podemos establecer que los requisitos de procedibilidad que imperan en esta figura jurídica son dos: a) una conducta administrativa irregular, que puede ser de acción u omisión, por parte de un órgano del Estado; y, una relación causa-efecto entre dicha conducta y el daño que cause en la persona o bienes de los particulares.

III.1.- ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR

Como se mencionó, la actividad administrativa irregular se actualiza cuando ésta contraviene la normatividad vigente, es decir es desplegada en contra de una norma jurídica, llámese ley, reglamento, manual, lineamiento, estatuto, etcétera. Nos atrevemos a decir que incluye normas internas de la administración pública, en virtud de que finalmente son los servidores públicos quienes pueden incurrir en la hipótesis normativa de la responsabilidad patrimonial, aunque el Estado sea el que responda en forma objetiva y directa.

Ahora bien, qué debe entenderse por responsabilidad objetiva y directa. Nuestro Máximo tribunal ha sentado jurisprudencia al tenor siguiente:

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Junio de 2008

Página: 722

Tesis: P./J. 42/2008

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

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.

En consecuencia, la actividad administrativa irregular tiene tres características fundamentales: a) Que el Estado se encuentra en el ejercicio de sus funciones; b) Que la conducta de acción u omisión sea contraria a la normatividad vigente y aplicable al caso concreto; y, c) Que dicha actividad cause daños patrimoniales al particular, que no tiene deber de soportar. En otro orden de ideas, la actividad administrativa irregular se actualiza al desplegar el Estado una conducta de acción u omisión de forma ilegal o anormal, que causa un daño patrimonial a un particular.

III.2.- RELACIÓN CAUSA-EFECTO

Por lo que hace a éste segundo requisito de procedibilidad, es menester realizar diversas consideraciones, tanto de carácter sustantivo, como adjetivo. En primer lugar las causas de excepción que establece la ley; en segundo lugar, los efectos que produzca en el particular la actividad administrativa irregular del Estado; y, en tercer lugar la carga de la prueba para el particular, para demostrar tanto la actividad administrativa irregular, como el daño que pudo haber producido.

No podemos dejar a un lado las excepciones a la procedibilidad de la responsabilidad patrimonial que la ley señala, ya que ello encierra precisamente la defensa que puede ser utilizada por el Estado. En efecto el artículo 3 de la Ley de la materia establece:

“ARTÍCULO 3.- Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.”

De la simple lectura del dispositivo legal apreciamos un rango de excepción lo suficientemente amplio, como para que el órgano del Estado pudiese oponer excepciones y defensas tendientes a eludir su responsabilidad, ya que no solo se trata de alegar el caso fortuito y la fuerza mayor, que en sí mismos ya implican una amplia defensa, sino además se pudiese alegar el acontecimiento de hechos o circunstancias no previsibles o casi imposibles de evitar, sin que la norma especifique con claridad qué es lo que debe entenderse por lo no previsible o lo inevitable, lo que desde luego implica lagunas legales que permiten la interpretación subjetiva de la misma, con las consecuencias que siempre hemos visto en estos casos, es decir, ante la subjetividad, no existe defensa alguna.

Por otra parte, la actividad administrativa irregular debe causar un daño directo y personal al particular. En efecto, el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala:

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

En términos del dispositivo legal, el daño debe ser directo, personal y cuantificable, lo que consideramos pertinente por la naturaleza que tiene la responsabilidad patrimonial del Estado.

Además de lo anteriormente señalado, y posiblemente, lo más relevante en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, es el aspecto adjetivo, es decir, la carga de la prueba que tiene que asumir el reclamante. En efecto, los artículos 21 y 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial regulan lo relativo a la carga de la prueba. Tales dispositivos señalan:

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

- a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la***

acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y

- b) En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.”**

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

Si bien existe carga probatoria tanto para el reclamante como para el Estado, no menos cierto es que, por su naturaleza, las pruebas idóneas para acreditar los extremos de la reclamación o las excepciones que se opongan, son de carácter eminentemente técnico, en virtud de que la actividad administrativa irregular siempre va de la mano con una actividad o función pública, que pudiere ser ejecución de obra pública o la prestación de servicios públicos, éstos últimos ya sea que se presenten directamente por un órgano del Estado o por un particular vía concesión. Sobre esto último conviene citar el artículo 30 de la Ley de la materia, que a letra dice:

“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 concesionario 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 concesionario, para el caso de que la lesión reclamada haya sido ocasionada por la actividad del concesionario y no se derive de una determinación del concesionario.”

Dado lo anterior, y aunque aparentemente existe igualdad procesal entre las partes en un procedimiento de reclamación por responsabilidad patrimonial, por su naturaleza, la carga de la prueba para el reclamante puede convertirse en un verdadero obstáculo para lograr el objetivo final, es decir, la indemnización, por la simple y sencilla razón que el demostrar técnicamente una actividad administrativa irregular y el daño, implica no solo un acopio de pruebas, sino probanzas idóneas para acreditar lo anterior, por lo que es indiscutible que estamos en presencia de probanzas técnicas, es decir la necesaria intervención de peritos especializados en la materia de que se trate, y, por consecuencia la erogación para cubrir los gastos para la preparación y el desahogo de la misma.

Finalmente, debemos hacer hincapié, que como todo derecho, la reclamación por responsabilidad patrimonial tiene límites, y éstos se traducen en la figura de la prescripción. Efectivamente el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado regula lo relacionado con la prescripción, al tenor siguiente:

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

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

CONCLUSIÓN

Como conclusión podemos afirmar que el sistema normativo de la responsabilidad patrimonial del Estado descansa fundamentalmente en las siguientes aristas: la parte sustantiva, que se refiere a la actividad administrativa irregular del Estado, así como a la relación causa- efecto de la misma, que puede producir un daño en la persona o bienes de un particular; y, la parte adjetiva, que regula la carga probatoria que tiene que asumir el reclamante para acreditar los extremos de su reclamación, y, en su caso, obtener una indemnización.