

La responsabilidad patrimonial del Estado bajo la lupa de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación

Miguel Pérez López*

*A mi maestra de Amparo Administrativo,
la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos,
quien me mostró la esencia de nuestro juicio constitucional.*

SUMARIO: I. Introducción. II. La doctrina de la responsabilidad patrimonial del Estado. III. Las teorías sobre la responsabilidad del Estado. IV. El derecho de los administrados para exigir la reparación por los daños causados por la actuación administrativa. V. La responsabilidad del Estado como medio auxiliar de la jurisdicción administrativa. VI. Las bases de la responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. VII. Lineamientos generales de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. VIII. La interpretación del Poder Judicial de la Federación sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. IX. Conclusiones. Referencias.

I. Introducción

Para comprender la responsabilidad patrimonial del Estado, en especial la generada por su actividad administrativa, en el ámbito del derecho positivo mexicano, resulta imprescindible tener en cuenta que se está ante un derecho

* Profesor-Investigador de Teoría Constitucional y Derecho Procesal Administrativo, Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Agradezco el apoyo de Ángel Alberto Pérez López, para la realización de este estudio.

fundamental de los particulares de exigir la reparación por los daños y perjuicios generados por la actividad administrativa calificada de irregular, sobre todo a partir de la reforma constitucional de junio de 2002. Se trata de la garantía individual de integridad patrimonial.

El objeto de este trabajo consiste en exponer los primeros criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, sea como jurisprudencia o tesis aisladas, vertidos sobre la configuración y perfiles de la institución resarcitoria de los daños causados en el patrimonio, los derechos y la integridad de los gobernados, de su consagración constitucional y de las distintas formas en que se ha reglamentado por los poderes legislativos de la Federación y de las entidades federativas.

Previo al comentario a la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, se hará una brevísima exposición sobre el surgimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, las teorías que han tratado de justificar la responsabilidad patrimonial así como las bases contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE), a fin de establecer las coordenadas.

II. La doctrina de la responsabilidad patrimonial del Estado

1. *La responsabilidad del Estado en el derecho comparado*¹

A. Inglaterra

El sistema inglés se consideró ajeno a las influencias continentales, en donde surgió un dogma que influiría hasta el siglo XX, el cual es considerado por Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández como heredero del absolutismo: *The King can do no wrong*, el rey no puede causar agravio, abatido en 1947 cuando se expidió la *Crown Proceeding Act*. En este sistema, la Corona no incurría en responsabilidad por los delitos civiles que hubieren cometido sus funcionarios, sin posibilidad de ser llevada ajuicio por los particulares.

¹ Para una visión panorámica del tratamiento de la responsabilidad del Estado en el derecho comparado, *cf.* García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 1a. ed. Argentina, Civitas, Thomson, La Ley, 2006, pp. 351-359, y Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, Editorial Porrúa, México, 1997, pp. 54-88.

Sólo era considerada la responsabilidad contractual de la Corona, pero para ello era necesario acudir a la *petition of right* a fin de recibir la autorización real para llevarla a juicio. Los particulares sólo podían demandar a los funcionarios responsables por medio de los *torts*.

La *Crown Proceeding Act* estableció la responsabilidad patrimonial de la Corona inglesa como persona privada mayor y plenamente capaz por lo que respecta a los delitos cometidos por sus empleados o agentes, respecto a las faltas a todo deber por las que una persona está obligada, en relación con sus empleados o agentes, por el hecho de ser ella su empleador y en lo concerniente a la falta a toda obligación prevista en el *common law* referente a la propiedad, la ocupación, la posesión o el control de bienes inmuebles. De esta ley se desprende que la responsabilidad patrimonial del Estado inglés se rige por las leyes como si fuera una persona privada y no por el régimen administrativo, aún incipiente en el Reino Unido.

En este sistema están incluidos todos los ministerios, y la reina, en su persona, se considera irresponsable. La Corona no responde por los llamados Actos de Estado, entendiéndose por éstos el ejercicio de la soberanía y se aplica a los actos de política exterior como la declaración de guerra, el reconocimiento de un estado extranjero.

B. Estados Unidos de América

En el derecho estadounidense fue asumido el principio de irresponsabilidad heredado de Inglaterra. Si un particular quería demandar daños y perjuicios a los funcionarios administrativos federales o de los Estados de la Unión, se enfrentaba con el dogma inglés que imperó aun después de consumada la independencia en un régimen republicano y federal.

Con posterioridad fue fracturado el dogma de irresponsabilidad por el Congreso mediante los *private bills*. El aumento de reclamaciones provocó, en 1855, el establecimiento de la *Court of Claims*, como un órgano asesor especializado, encargado de elaborar los proyectos de resolución en cuestiones de responsabilidad contractual y extracontractual. En 1866, otra ley le otorgó jurisdicción a esta *Court* para conocer de reclamaciones en materia contractual con apelación en sede del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, sin cambios con respecto a la responsabilidad extracontractual. En 1885 fue expedida otra ley reguladora de la actividad jurisdiccional en materia de

contratos de la *Court of Claims*. En 1922 apareció un auténtico tribunal con autonomía para decidir por sí mismo sobre las reclamaciones de pequeña cuantía, cuyo nombre lo hace evidente: la *Small Tort Claims Act*, hasta intentarse, desde 1929, expedir lo que finalmente sería la *Federal Tort Claims Act* en 1946.

En el ámbito local, los estados de la Unión Americana han admitido la responsabilidad de las agencias públicas locales, regulada por la legislación civil, que proviene de la prestación de los servicios públicos.

C. Alemania

Existe el precedente de la Constitución de Weimar de 1919, que fue la primera en establecer la responsabilidad patrimonial del Estado en una Ley fundamental. Antes de la promulgación de esta ley fundamental, la responsabilidad de la administración pública era 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. En la Constitución de 1919 se previó, en su artículo 131, que si en el ejercicio de la potestad pública desempeñada por un funcionario, éste infringiese los deberes que el cargo le impone frente a terceros, la responsabilidad sería 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. En el sistema alemán inicialmente fueron distinguidos dos institutos resarcitorios: la teoría de la indemnización de derecho público y la responsabilidad pública. La indemnización de derecho público surge del ejercicio legítimo del poder público que causa un daño en la esfera patrimonial de los particulares. Los orígenes de esta indemnización se encuentran en el Código Civil Prusiano (*Allgemeines Preussisches Landesrecht*) de 1794, en sus artículos 74 y 75.

En la institución resarcitoria germánica se considera que la intervención administrativa perfectamente acatadora de la legalidad no puede generar responsabilidad, pero si se afectan los intereses individuales deben ser indemnizados los particulares titulares de esos intereses. La responsabilidad pública es instituida por el artículo 839 del Código Civil alemán, sustituida con posterioridad por la Ley sobre Responsabilidad del Reich por sus Agentes de 1910, en la que se trasladó la responsabilidad del empleado o agente al imperio. En esta ley se destacaba el resarcimiento de la víctima, en lugar que

la culpa del acto dañoso, y fue previsto el derecho de repetir para el Reich sobre su empleado.

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.

D. Francia

En el derecho francés, en una primera etapa, resultaba inexistente la responsabilidad del Estado por los actos de sus funcionarios o por la prestación deficiente de los servicios públicos, donde está prevista la exigibilidad a cargo de los funcionarios de reparar a las víctimas, en los términos del Código Civil de Napoleón. En la Constitución del año VIII fue establecida, como requisito para demandar al funcionario administrativo, la autorización administrativa previa, alegándose acatamiento a la separación entre administración y justicia. El Consejo de Estado fue el órgano encargado de otorgar esta autorización, sin embargo, inicialmente acostumbró a no proporcionar dicha autorización, salvo cuando apareciese lo que se calificó como la “falta personal del agente”, sin que interviniese su carácter de servidor público.

De la jurisprudencia del Consejo de Estado, se derivaron dos de los conceptos fundamentales de la doctrina francesa, que sirven para comprender la forma de operar de la responsabilidad patrimonial estatal por actos de la administración pública y que serían desprendidos del *arrêt* Blanco: la “falta personal” y la “falta en el servicio”.

El criterio distintivo fue proporcionado por Laferrière: existe falta del servicio cuando “el acto perjudicial es impersonal y revela un administrador más o menos sujeto a error”, y falta personal si revela al “hombre con sus debilidades, sus pasiones y sus imprudencias”. A partir del *arrêt* Lemmonière, en 1918, se previó la “acumulación de responsabilidades”, que agregó la responsabilidad indirecta, por falta personal del funcionario, a la responsabilidad directa de la administración, por falta en el servicio. A partir del *arrêt* Laruelle, en 1951, se trató de integrar la responsabilidad de la administración con una efectiva responsabilidad del funcionario. La idea de falta del sistema francés se aleja de la noción tradicional de culpa, al tratarse de una falta objetivada, del servicio mismo, que no requiere de individualización.

E. España

Por lo que respecta al derecho español y superada la concepción prevista en el artículo 1903 del Código Civil, basada en la culpa,² durante la época franquista apareció la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, como la regulación, por medio de normas de derecho administrativo, de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En la Constitución democrática de 1978 fue establecido un régimen igualmente satisfactorio para los particulares en su 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”. Resulta fácil apreciar cómo en el modelo español, la responsabilidad de la Administración por la prestación de servicios públicos tiene su lugar preciso, ya que no está normada por disposiciones de derecho privado, sino que se acude a una regulación indiscutible por el derecho administrativo. En la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se establece el derecho de los particulares a ser indemnizados por las administraciones públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (artículos 139 a 146 de la citada ley).³

F. Latinoamérica

² Véase nota de Ruiz del Castillo, Carlos, al libro de Hauriou, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, 2ª edición, Reus, Madrid, 1927, pp. 155-156.

³ Sobre el sistema de responsabilidad estatal español, *cfr.* Leguina Villa, Jesús, *La responsabilidad civil de la administración pública*, 2ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1983; González Pérez, Jesús, *Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*, Civitas, Madrid, 1996; Fernández, Tomás Ramón, et al., *El contencioso-administrativo y la responsabilidad del Estado*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1988; Parada, Ramón, *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común. (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*. Marcial Pons, Madrid, 1993, y Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2007, pp. 829-851.

Se ha considerado que la responsabilidad del Estado argentino, en sus ámbitos contractual y extracontractual, está señalada por la Constitución Nacional de 1854. La doctrina de ese país es renuente a aceptar que a la responsabilidad de la administración pública le sean aplicables las disposiciones del Código Civil; sin embargo, acuden a sus categorías. En este sistema, la responsabilidad de la Administración tiene una construcción eminentemente jurisprudencial.⁴

En el Código Civil Federal del Brasil se prevé la responsabilidad directa de la administración, con culpa, esto es, subjetiva, con acción de repetición hacia los responsables.

En Uruguay, el particular debe pedir la anulación del acto administrativo que le cause daños ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, para después reclamar la responsabilidad ante el Poder Judicial.⁵

En Colombia, su Código Contencioso Administrativo establece en su artículo 86 la acción de reparación directa por ocupación temporal o permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos, formulada ante el Consejo de Estado y sus tribunales administrativos.⁶

III. Las teorías sobre la responsabilidad del Estado

Como ya vimos, dominó, durante un tiempo considerable en el Estado constitucional, el dogma sobre la irresponsabilidad del Estado heredada de la época absolutista (*The King can do no wrong*), el cual también fue adoptado por los regímenes republicanos, alegándose que quien es soberano no puede ser juzgado por un tribunal, para después transitar hacia la aceptación de esa responsabilidad, pero predominantemente apoyada en las fórmulas positivas

⁴ Altamira Gigena, Julio I., *Responsabilidad del Estado*, Editorial Astrea. Buenos Aires, 1973 y Reiriz, María Graciela, *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Eudeba, 1969.

⁵ Reiriz, María Graciela, *loc. cit.*, y Gordillo, Agustín, “Nota al Capítulo XXI”, en García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit. supra* nota 5, pp. 448-A-448-D.

⁶ Cfr. Hoyos Duque, Ricardo, *La Responsabilidad patrimonial de la administración pública*, Temis, Bogotá, 1984; Bustamante Ledesma, Álvaro, *La Responsabilidad extracontractual del Estado*, 2a. ed., Bogotá, Leyer, 2003, y Molina Betancur, Carlos Mario, “Antecedentes y fundamento constitucional y legislativo de la responsabilidad patrimonial del Estado” en Damsky (h), Isaac Augusto, López Olvera, Miguel Ángel y Rodríguez Rodríguez, Libardo (coords.), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 379-400.

consagradas en los códigos civiles, utilizando su distinción primaria entre responsabilidades contractuales y extracontractuales, y en esta última buscar su ubicación en la fuente de las obligaciones como los delitos y cuasidelitos civiles (el hecho ilícito), el enriquecimiento sin causa, y el abuso del derecho. La teoría de la irresponsabilidad se rindió ante el embate civilista.

Sin embargo, los iuspublicistas presentaron una nueva oposición al negarse a aceptar la aplicación del derecho privado y sus fórmulas, para regular una relación jurídica que se daba entre el Estado y los particulares.⁷ Por ello se han propuesto una serie de interesantes teorías que justificaban la naturaleza de derecho público de la institución resarcitoria del Estado. La jurista argentina María Graciela Reiriz expone seis teorías que buscan justificar esa naturaleza de derecho público:⁸

a) *La teoría de los derechos adquiridos* de Otto von Gierke basada en principios de Derecho Natural, según el cual toda vez que se produzca un perjuicio a un individuo nace contra el Estado un derecho de indemnización.

b) *La teoría de la expropiación* de Consolo, que considera que cualquier ataque por parte de la autoridad del Estado a la propiedad de los particulares debe ser indemnizado. Esta teoría es rebatida en el sentido de tratarse de instituciones paralelas pero no idénticas, pues la expropiación se realiza en el ejercicio de una facultad consagrada por el derecho positivo. Además, –apoyándose en Rafael Bielsa– en la expropiación hay una incorporación de un bien al patrimonio estatal, lo cual no se presenta al causarse un daño, pues no existe esa transferencia patrimonial.

c) *La teoría del sacrificio especial* de Otto Mayer consiste en que el daño ocasione un perjuicio material o un empobrecimiento al particular, lo cual generaría una especie del enriquecimiento sin causa.

d) *La teoría de la igualdad ante las cargas públicas* de Teissier parte de que los particulares no deben sufrir más, los uno de los otros, las cargas impuestas en el interés de todos, por lo que los daños causados a los particulares en el ejercicio de la función administrativa deben ser imputables a la cuenta de gastos generales de

⁷ No faltan propuestas que tratan a la responsabilidad patrimonial del Estado dentro del esquema del derecho privado, cf. Moguel Caballero, Manuel, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Editorial Porrúa, 2006.

⁸ Reiriz, María Graciela, *op. cit. supra* nota 17, pp. 26-41.

los servicios públicos, y pagados con fondos provenientes de los impuestos, cuando el servicio público haya sido prestado irregularmente.

e) *La teoría del enriquecimiento sin causa* de Maurice Hauriou, 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, en el ejercicio de un derecho exorbitante del derecho común.

f) *La teoría del seguro contra el riesgo* proveniente del funcionamiento de los servicios públicos de León Duguit, en donde a partir de considerar al Estado como carente de personalidad, igualmente carece de responsabilidad. Al no tratarse de un problema de imputabilidad debe entonces pensarse qué patrimonio debe soportar el riesgo inherente a la actividad gubernativa. Por lo que si un funcionario, al cometer una falta en el servicio, obraba con el objeto de asegurar el funcionamiento del servicio, la indemnización para la víctima debe tomarse de la caja pública. Esta última teoría se empleó para justificar inicialmente la llamada responsabilidad directa y objetiva del Estado, cuyos mejores exponentes en el derecho comparado son los sistemas alemán y español.

Sin embargo, estas teorías resultaron insuficientes para justificar la responsabilidad patrimonial del Estado en el campo del derecho público, hasta que surgió *la teoría de la lesión antijurídica*, derivada de los planteamientos de Vittorio Emanuele Orlando y desarrollada con amplitud por Eduardo García de Enterría y Jesús Leguina Villa, que trata de superar las categorías civilistas de la responsabilidad patrimonial, para garantizar la integridad patrimonial de los gobernados respecto de la actuación del poder público.⁹

La teoría de la lesión antijurídica tiene por mira que la exigencia de la responsabilidad patrimonial estatal procure la reparación objetiva de una lesión que la víctima no tenía la obligación, establecida por el ordenamiento jurídico, que soportar, en lugar de anteponer la sanción del agente público a quien se imputa el acto o hecho causante de la afectación.

Se puede decir que esta teoría de la lesión antijurídica deriva de una concepción amplia de los derechos humanos, con la finalidad de respetar la

⁹ Cf. García de Enterría, Eduardo, *Los principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, Civitas, 1989, pp. 169-170; y Leguina Villa, Jesús, *op. cit. supra* nota 3, p. 121, y Castro Estrada, Álvaro, *op. cit. supra* nota 1, pp. 271-279 y 287-323.

dignidad y el patrimonio de los gobernados, aplicando un principio de estricta justicia, bien común, solidaridad social y Estado de Derecho.¹⁰

Esta teoría ha dado pie a un amplio movimiento jurídico en pro de la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado, movimiento que se ha expresado en textos constitucionales y legales, doctrina justificadora y contraria a la misma, jurisprudencia interpretativa e integradora, además de extender su radio de aplicación: abarcando la actuación materialmente administrativa de los poderes legislativo y judicial, así como de los órganos constitucionales autónomos.

En la doctrina es común distinguir subdivisiones en la responsabilidad del Estado: la responsabilidad de la administración pública, la responsabilidad legislativa y la responsabilidad judicial. Para efectos de este trabajo sólo será tocada la primera de ellas.¹¹

IV. El derecho de los administrados para exigir la reparación por los daños causados por la actuación administrativa

Es sabido que el derecho de los particulares para exigir la reparación de esos daños y perjuicios causados por los servidores públicos, en especial de los de la administración pública, es uno de los derechos subjetivos públicos peor regulados y más desprotegidos, tanto que, por parte del tratadista Gabino Fraga, se ha cuestionado la existencia del Estado de derecho en nuestro país.

El administrativista Antonio Carrillo Flores consideró que 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,¹² mientras que,

¹⁰ Castro Estrada, Álvaro, *loc. cit.*

¹¹ “Tratar la responsabilidad de la Administración equivale a tratar de la responsabilidad del Estado, ya que aquella no es sino una modalidad de éste: el Estado actuando para la realización de sus fines”, García Oviedo, Carlos, y Martínez Useros, Enrique, *Derecho administrativo*, tomo I. EISA, Madrid. 1962, p. 765.

¹² Carrillo Flores, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, Editorial Porrúa, México, 1939, pp. 59-60. La segunda edición apareció con el título

por su parte, Fraga ubicaba dentro de las tres grandes agrupaciones de los derechos subjetivos públicos de los particulares frente a la administración pública al derecho de aquellos para obtener la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.¹³

La responsabilidad del Estado es la que se considera patrimonial, tanto en el ámbito exterior como interior, cuando por su actividad llega a afectar los patrimonios y personas de los gobernados, quienes tienen un derecho público subjetivo a su favor, para exigir que sean reparados los daños causados por las actividades públicas, sea apegado a la legalidad o se actualice por un acto ilegal.

V. La responsabilidad del Estado como medio auxiliar de la jurisdicción administrativa

La responsabilidad del Estado por la actividad de la administración pública es un medio auxiliar de la jurisdicción administrativa, siempre que los tribunales administrativos estén expresamente facultados para determinar si la

La justicia federal y la administración pública, Editorial Porrúa. México, 1973. Sobre el tema de la responsabilidad estatal destacan las aportaciones de Carrillo Flores en diversos estudios y ensayos: cf. Carrillo Flores, Antonio, “Gabino Fraga, forjador del Derecho Administrativo Mexicano” en varios autores, *Fraga y el derecho administrativo mexicano*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1982, pp. 55-73, y en Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, vigésimo tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1982, pp. 469-482 (en este último caso la conferencia en cuestión se ha reproducido en las subsecuentes ediciones del tratado de Fraga); *Ídem*, “La evolución del derecho administrativo mexicano en el siglo XX” en varios autores, *LXXV años de evolución jurídica en el mundo. Derechos constitucional y administrativo*, volumen VI, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, pp. 57-96, reproducido en el libro del mismo autor, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987, pp. 23-25, y en la *Revista de Administración Pública. Raíces del Instituto Nacional de Administración Pública*, número 88, 1995, pp. 5-38; *Ídem*, “La responsabilidad del Estado en México” en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año I, número I, Escuela Libre de Derecho, y en los citados *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, pp. 9-23; e *Ídem*, “Responsabilidad extracontractual Estado en México” en *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México. Memorias*, tomo V, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, pp. 17-37.

¹³ Fraga, Gabino, *op. cit. supra* nota 12, p. 417.

ejecución de dicho acto causó daños y perjuicios en el patrimonio pecuniario y moral de un particular, y se proceda a condenar al Estado.

Las presuntas víctimas pueden acudir previamente ante las autoridades administrativas, por la vía del procedimiento administrativo conocido como reclamo, a exigir el pago de una indemnización, en razón de que una actuación administrativa irregular ha causado una lesión antijurídica en el patrimonio de los reclamantes. De esta forma, si la autoridad administrativa resuelve el reclamo de forma favorable a juicio de los particulares, se cumpliría la categoría de medio auxiliar de la jurisdicción administrativa, en el sentido de evitar que el conflicto generado por el reclamo ya no continúe en los tribunales administrativos.¹⁴

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, aunque subsisten juicios contrarios a la responsabilidad estatal, principalmente exhibiéndola como un obstáculo de la eficacia administrativa. Sin embargo, resulta igualmente nocivo para el interés público que prevalezca la irresponsabilidad, pues desmerita la legitimidad de la autoridad ante la sociedad.

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 en estas cuestiones de la responsabilidad del Estado y la suya propia.

La responsabilidad del Estado es una categoría del derecho público que amerita un tratamiento diferenciado respecto de la regulación constitucional y legal de la responsabilidad patrimonial estatal, que proteja de forma equilibrada tanto el interés público como los derechos e intereses de los gobernados, a efecto de evitar la presentación temeraria y sin número de demandas contra el Estado.

¹⁴ La idea de la responsabilidad patrimonial del Estado, derivada de la acción administrativa, como un medio auxiliar de la jurisdicción administrativa, se encuentra Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 22-23.

VI. Las bases de la responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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 del Código Político. Con esta edición se estableció que surge tal responsabilidad cuando por una actividad administrativa irregular se llegasen a afectar los patrimonios y personas de los particulares, a quienes se les reconoció un derecho público subjetivo (lo que configuraba una garantía individual), superando la tendencia dominante de regular dicha responsabilidad patrimonial conforme a los criterios de los códigos civiles de la República (en sus capítulos de responsabilidad extracontractual por hecho ilícito) y abandonando las modestas y residuales previsiones sobre dicha responsabilidad estatal contenidas en la legislación administrativa.¹⁵

Conforme al segundo párrafo del artículo 113 constitucional, se instituye que la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que se cause en los bienes o derechos de los particulares, derivados de su actividad administrativa irregular, será objetiva y directa.¹⁶ La modificación constitucional se apoyó en los postulados de la teoría de la lesión antijurídica, por ello la responsabilidad patrimonial del Estado establecida en el artículo 113 de la Constitución Federal, devino objetiva y directa.

Del citado párrafo, se desprende el derecho subjetivo público de los particulares para exigir una indemnización, acorde a las bases, límites y procedimientos previstos en las leyes. Al mismo tiempo se reformó la denominación del Título Cuarto de la Constitución federal, a efecto de incluir la referencia a la responsabilidad patrimonial del Estado.¹⁷

Tanto del segundo párrafo incorporado al artículo 113 constitucional, como del transitorio único del decreto de la reforma constitucional de 2002, se

¹⁵ *Diario Oficial de la Federación* de 14 de junio de 2002.

¹⁶ Una visión crítica respecto de la reforma constitucional de 2002, *cf.* Marín González, Juan Carlos (coord.), *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Editorial Porrúa, UNAM, ITAM, 2004.

¹⁷ Castro Estrada, Alvaro, “La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo”, en Damsky (h), Isaac Augusto, López Olvera, Miguel Ángel y Rodríguez Rodríguez, Libardo (coords.), *op. cit.* supra nota 6, pp. 533-556.

desprenden los principios básicos del sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado: 1) el *principio de legalidad de la responsabilidad patrimonial estatal*, 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; 2) el *principio de prosecución procedimental*, mediante el cual los reclamantes de pago de daños y perjuicios deben incoar una instancia con miras a obtener una resolución que determine la procedencia de su petición, a efecto de evitar las “indemnizaciones de hecho”¹⁸; 3) el *principio de previsión presupuestal*, indica la necesidad de que los presupuestos de egresos contengan las partidas que sostengan los pagos de las indemnizaciones, con lo que además se cumple el principio de legalidad presupuestal señalado en el artículo 126 de la Constitución federal; y 4) el *principio de disponibilidad presupuestal*, por el que al fijarse los montos de las partidas presupuestales, no deben ser de tal magnitud que afecten el cumplimiento de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

VII. Lineamientos generales de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

La LFRPE apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 2004, y entró en vigor el 1o. enero de 2005. Este ordenamiento legal reglamenta el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución General de la República y en términos generales señala 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.

Sin embargo, la deficiente regulación del capítulo III de la LFRPE provocó equívocos en su interpretación y cumplimiento por las Salas Regionales del TFJFA, instituyéndose en algunos casos “reclamos” (considerados como

¹⁸ Castro Estrada, Alvaro, *Responsabilidad...*, cit. nota 1, p. 251.

procedimientos fuera de juicio, no sujetos al principio contradictorio, regulados por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo [LFPA] y cuyas resoluciones eran susceptibles de impugnación ante sala regional diversa en vía jurisdiccional)¹⁹ y en otros casos se estimó que la forma de exigir el pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado debería tramitarse mediante el tradicional juicio contencioso administrativo, en ejercicio de la plena jurisdicción o contencioso objetivo,²⁰ y regulado *in extenso* por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA).

Esta ambivalencia de parte del contencioso administrativo federal, 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 y de algunas previsiones contenidas en el transitorio único del decreto de la reforma constitucional de junio de 2002.

Después de casi dos años de vigencia de la LFRPE, se presentó una iniciativa de reformas a dicho ordenamiento y a la LFPCA, 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 en la segunda.²¹ El decreto por el que se reforman la LFRPE y la LFPCA apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de junio de 2009.

El ámbito orgánico de aplicación de la LFRPE, en su versión original, resultó amplio: señala como sujetos de la ley, calificados como “entes públicos federales”, a los tres poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal,

¹⁹ Esta tendencia ya había inaugurado una corriente jurisprudencial de parte de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, como se puede apreciar en las tesis citadas *infra* en las notas 40-43.

²⁰ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit supra* nota 14, El Colegio Nacional, 1983, p. 60; *id.*, “Justicia Administrativa en México”, en VV. AA., *Conferencias Magistrales*, México, Instituto Federal de Defensoría Pública, 2002, p. 39; y Nava Negrete, Alfonso, “Setenta años del Tribunal Administrativo Federal en México”, en Fernández Ruiz, Jorge y Santiago Sánchez, Javier, *Contencioso administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 246-249.

²¹ La iniciativa aparece en la *Gaceta del Senado* de 15 de agosto de 2007.

la Procuraduría General de la República, los tribunales administrativos federales y a “cualquier otro ente público de carácter federal” (artículo 2).

El capítulo III de la LFRPE, dedicado a los procedimientos de responsabilidad patrimonial, propició una equívoca interpretación respecto a la actuación del TFJFA. Se previó que los procedimientos de reclamación serían incoados a instancia de parte interesada (artículo 17).

Conforme al artículo 18 de la LFRPE, la víctima presentaría su reclamación ante el TFJFA “conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, situación que llevó a algunas salas regionales de dicho tribunal y a los tribunales colegiados de circuito a concluir que en 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 LFPA, y calificado como un “reclamo”,²² a pesar de que el segundo párrafo de dicho precepto prevé que los particulares formularán una “demanda”, lo que acentuaba el equívoco en la interpretación, pues si la ley indicaba que la petición de indemnización sería formulada mediante una demanda, entonces se podría pensar que estábamos ante un juicio y no en una especie de vía previa no jurisdiccional, calificada como administrativa. Las salas regionales del TFJFA ajustarían su actuación conforme a la LFPA y no de acuerdo a la LFPCA.

El nuevo artículo 18 de la LFRPE, al señalar que el interesado en obtener una indemnización de parte de una dependencia o entidad u organismo constitucional autónomo (eliminando la innecesaria referencia del TFJFA, actuando como un órgano más bien administrativo) debe atender lo dispuesto por la LFPA, extiende el ámbito orgánico de aplicación de este último ordenamiento hacia los órganos constitucionales autónomos (Instituto Federal Electoral, Banco de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, INEGI, universidades públicas dotadas de autonomía). Si bien es cierto que la LFPA se ha entendido como un ordenamiento propio del Derecho administrativo, su aplicabilidad a los reclamos enderezados hacia los poderes de la Unión, de ninguna manera menguaría la autonomía de éstos y en cambio propiciaría un ámbito de legalidad, seguridad y certeza jurídica para los reclamantes de

²² Sobre la figura del reclamo administrativo, cf. Rejtman Farah, Mario, *Impugnación judicial de la actividad administrativa*, Buenos Aires, La Ley, 2000, pp. 19-32, y López Olvera, Miguel Alejandro, *La instancia administrativa*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ediar, 2008, pp. 62-70.

indemnización. Quedó intocado el segundo párrafo del artículo 18 de la LFRPE, con lo que se mantiene la figura de la “demanda” que los particulares deben presentar ante la dependencia, entidad u órgano constitucional autónomo, cuando propiamente estamos ante una petición o una instancia.

El artículo 23 de la LFRPE fijaba los requisitos mínimos de las resoluciones del TFJFA recaídas a las “reclamaciones” y el artículo 24 del mismo ordenamiento legal establecía la procedencia de impugnar las resoluciones del TFJFA que negasen la indemnización o que no satisficiesen las pretensiones del reclamante ante el mismo TFJFA, ahora por vía jurisdiccional, y el artículo 19 de la citada Ley indicaba que dicha vía jurisdiccional se regiría por el Código Fiscal de la Federación, disposición que quedaría desfasada con la expedición de la LFPCA.²³ En lo concerniente a la plena jurisdicción del TFJFA, esta última ley carecía de disposiciones especiales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

El artículo 19 de la LFRPE fue actualizado, respecto a la aplicabilidad de la LFPCA como el ordenamiento procesal de la reclamación seguida en sede jurisdiccional. Sin embargo, por armonía legal, su lugar resulta más propio como el segundo párrafo del artículo 24 del mismo ordenamiento.

El nuevo artículo 23 de la LFRPE debe interpretarse en un sentido amplio. Además de proscribir la mención del TFJFA como el órgano calificador de la procedencia de la indemnización exigida por un particular, entendido por un sector de la jurisprudencia del poder judicial federal como una sede administrativa como se verá más adelante, 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 LFRPE, que enumera a los poderes federales y a los órganos públicos de la Federación que dan pie a la responsabilidad patrimonial estatal, por su actividad administrativa irregular, los que son calificados como entes públicos federales. Así que el contenido del nuevo artículo 23 debe ser atendido por esos entes, sin distinción alguna.

Por lo que hace al contenido del reformado artículo 24, que abandona la duplicidad competencial del 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.

²³ La LFPCA apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 10. de diciembre de 2005. Dicha ley entró en vigor el 10. de enero de 2006.

En este aspecto, debemos atender que, en este artículo 24, el legislador circunscribió el objeto de la impugnación a las resoluciones provenientes de dependencias y entidades de la administración pública federal, que atienden los reclamos por daños y perjuicios causados por la actividad administrativa irregular imputados a sus agentes.

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 TFJFA, pues dicha resolución causará agravio al particular reclamante, al negarle la indemnización o plantearle un monto indemnizatorio inferior a sus pretensiones.

De esta reforma se observa que las víctimas deben agotar el procedimiento administrativo de reclamo ante las dependencias y entidades de la administración pública federal así como ante los organismos constitucionales autónomos, de forma obligatoria. En el caso de las autoridades administrativas (dependencias y entidades), el TFJFA, de acuerdo con la reforma de junio de 2009, 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. En estricto sentido, quedarían fuera de la competencia de este tribunal, las resoluciones de los reclamos tramitados ante la Procuraduría General de la República. Es de esperarse que, desde una perspectiva teleológica, si sean consideradas las resoluciones de dicha Procuraduría

Es improcedente extender la competencia material del TFJFA para que controle la legalidad de las resoluciones recaídas a los reclamos dirigidos a los poderes de la Unión, en virtud de que sería una invasión inadmisibles tratándose del Poder Judicial de la Federación, y un supuesto no autorizado por la Constitución en los casos de las resoluciones de los poderes legislativo y ejecutivo.

Respecto del poder legislativo federal, el TFJFA sólo tiene competencia tratándose de las resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79, cuarto párrafo, de la Constitución Federal),²⁴ y en cuanto al poder

²⁴ Esta competencia del TFJFA fue elevada al máximo nivel normativo 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

ejecutivo, se ha considerado que sus actos son inatacables ante dicho tribunal administrativo por exclusión de su competencia constitucional (artículo 73, fracción XXIX-H, de la Ley fundamental).

Por los mismos motivos, tampoco es factible extender la competencia material del contencioso administrativo federal hacia las resoluciones de los órganos constitucionales autónomos en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, ya que precisamente la autonomía de éstos se vería comprometida.

Sin embargo, y a fin de no crear “inmunidades del poder” (bestia negra de la justicia administrativa),²⁵ es necesario que se establezca en la LFRPE, de forma indubitable, 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.²⁶

La nueva redacción del segundo párrafo del artículo 25 de la LFRPE es desafortunada. En la versión primigenia de dicho párrafo se preveía que los plazos de prescripción para reclamar la indemnización serían interrumpidos al iniciarse los procedimientos jurisdiccionales, a través de los cuales se impugnase la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios, imputables a los entes públicos federales. Sin embargo, de forma incomprensible, el legislador ordinario federal sustituyó la referencia de “procedimiento de carácter jurisdiccional” por la de “procedimiento de reclamación”, lo que torna incomprensible el nuevo texto normativo, como se puede apreciar a continuación:

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.

²⁵ García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Madrid, Editorial Civitas, 1987, p. 22.

²⁶ En tanto se define de forma explícita dicha competencia en la LFRPE, considero que en estos casos serían competentes los juzgados de distrito en materia administrativa, conforme a lo dispuesto en la fracción I del artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Como se nota, el nuevo texto legal altera la idea originaria: que en el caso de que el particular promoviese la vía jurisdiccional para impugnar los actos administrativos que, al mismo tiempo, fuesen lesivos de su patrimonio o integridad personal, se interrumpirían los plazos para formular la reclamación ante el ente respectivo. 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.

Sin embargo, la versión reformada resulta tórpida y propiciadora de errores, ya que el procedimiento de reclamación es ajeno a la impugnación de los actos administrativos de los que presuntamente surgen los daños y perjuicios objeto del reclamo. Es obvio que el precepto debe volver a su texto anterior.

Resulta importante la adición del artículo 50-A a la LFPCA, aunque con algunas deficiencias de técnica legislativa, por el que se establecen los elementos mínimos de las sentencias de las salas regionales del TFJFA que determinen la responsabilidad patrimonial del Estado: discernir la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida, así como valorar 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 caso particular. Por cierto, en la fracción III del nuevo artículo 50-A, el dedicado a la concurrencia, se hace referencia a “los criterios de impugnación”, cuando en realidad se debe tratar de 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.

Se adicionó un inciso d) a la fracción V del artículo 52 de la LFPCA, que precisa que las sentencias de plena jurisdicción del TFJFA, además de declarar la nulidad de la resolución impugnada (la del reclamo, en el caso que nos ocupa), reconocerán la existencia de un derecho subjetivo y condenarán al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

VIII. La interpretación del Poder Judicial de la Federación sobre la responsabilidad patrimonial del Estado

A partir de la reforma constitucional de 2002, resulta destacable una tendencia jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito. En menos de dos años han surgido importantes criterios de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, tanto de algunos aspectos constitucionales sobre la institución reparadora, como de los primeros intentos legislativos por reglamentar el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Federal.

Pasemos a exponer cómo se han dado los criterios del Poder Judicial Federal sobre la responsabilidad patrimonial estatal, con especial énfasis cuando se trate de jurisprudencia. Las tesis se agrupan conforme a las siguientes líneas temáticas: *a*) los extremos normativos contenidos en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, *b*) la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado en el Distrito Federal (antes de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal), y *c*) la problemática generada por el régimen adjetivo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, anterior a la reforma a dicho ordenamiento publicada el 12 de junio de 2009.

1. Interpretación auténtica del segundo párrafo del artículo 113 constitucional

A partir de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 4/2004, planteada por los diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de fecha 7 de febrero de 2008, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desprendió cinco tesis de jurisprudencia referidas a la responsabilidad patrimonial estatal.²⁷ De éstas, dos tesis jurisprudenciales tienen por objeto definir el sentido normativo del segundo párrafo del artículo 113 de la Ley Suprema, mientras las restantes se abocan a

²⁷ El Pleno del Más Alto Tribunal del país aprobó las tesis jurisprudenciales, el 12 de mayo de 2008, derivadas de la 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, el ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Eduardo Delgado Durán

la problemática de la reglamentación de dicho precepto fundamental por las entonces vigentes disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal.

A. La tesis jurisprudencial P./J. 42/2008: definición de la responsabilidad estatal objetiva y directa

En la tesis P./J. 42/2008, de rubro “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”,²⁸ el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expone que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandar la responsabilidad estatal de forma “directa”, sin tener la carga procesal de acreditar la ilicitud o el dolo del servidor público causante del daño imputado, pero sí la carga de probar la irregularidad de su actuación, amén de no tener que demandar previamente a dicho servidor.

Asimismo, en la citada jurisprudencia, el Alto Tribunal define de la siguiente manera a la responsabilidad objetiva imputable al Estado:

...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.

En la definición de la responsabilidad directa que hace la Suprema Corte de Justicia en esta tesis, encontramos elementos torales de la responsabilidad objetiva que están vinculados con la definición transcrita: la irrelevancia jurídica de la ilicitud o el dolo del servidor público que causó el daño reclamado.

B. La tesis jurisprudencial P./J. 43/2008: distinción entre responsabilidad objetiva y subjetiva

Esta tesis de jurisprudencia, de rubro “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. DIFERENCIA ENTRE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y

²⁸ Tesis P./J. 42/2008 visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, Pleno, p. 722.

SUBJETIVA”,²⁹ tiene por objeto denotar la diferencia entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva, tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado instaurada en el párrafo segundo del artículo 113 de la Ley Fundamental. La responsabilidad subjetiva se caracteriza por la presencia de negligencia, dolo o intencionalidad por parte del agente causante del daño, en tanto para la responsabilidad objetiva carece de relevancia la intencionalidad dolosa.

A partir de la aplicación del método de interpretación constitucional genético-teleológico,³⁰ la Suprema Corte de Justicia expone que en el procedimiento de modificación constitucional que dio origen a la responsabilidad patrimonial del Estado, se planteó la responsabilidad objetiva en un sentido amplio, de tal manera que únicamente bastaba la existencia de cualquier daño en los bienes o en los derechos de los particulares, para que procediera la indemnización correspondiente, por lo que se decidió circunscribir la procedencia de la responsabilidad, condicionándola a la indefectible existencia de una actividad administrativa irregular, en el entendido de que dicha actividad está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad.

Por lo anterior, el Máximo Tribunal del país formula su interpretación de cómo debe ser interpretada la responsabilidad objetiva del Estado por causa de una actividad administrativa irregular:

...cuando el artículo 113 constitucional alude a que la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado surge si éste causa un daño al particular “con motivo de su actividad administrativa irregular”, abandona toda intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado, así como cualquier elemento vinculado con el dolo en la actuación del servidor público, *a fin de centrarse en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.*

²⁹ Tesis P./J. 43/2008 visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, Pleno, p. 719.

³⁰ Cf. la tesis P. XXVIII/98, con rubro “INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VII, Abril de 1998, Pleno, p. 117.

De esta guisa, se observa que no basta la ocasión del daño, sino que es indispensable que éste derive de una actuación administrativa contraria a la ley o que sea anormal en el ejercicio de la función pública.

C. La entrada en vigor de la reforma constitucional de 2002

Como se desprende del mismo rubro de la tesis aislada XXXIII/2007 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL 14 DE JUNIO DE 2002, ENTRÓ EN VIGOR EL 1o. DE ENERO DE 2004”,³¹ la misma dilucida la fecha de la entrada en vigor del “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, ya que los términos del único transitorio del Decreto mencionado son propicios para la confusión,³² por lo que la Segunda Sala, de forma sistemática, examina a detalle el contenido del decreto para fijar la fecha de entrada en vigor de la modificación constitucional.

2. Las tesis jurisprudenciales sobre el régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado en el ordenamiento jurídico del Distrito Federal (antes de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal)

A. En el Código Financiero del Distrito Federal

a) La tesis jurisprudencial P./J. 44/2008: la regulación de la responsabilidad patrimonial objetiva estatal en el Código Financiero del Distrito Federal

La tesis del Pleno identificada con el rubro “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 389, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FINANCI-

³¹ Tesis 2a. XXXIII/2007 visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, Segunda Sala, p. 1188 (Amparo en revisión 29/2007. Gerardo Guerrero Camacho. 21 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Antonio Abel Aguilar Sánchez).

³² El párrafo inicial del transitorio único reza así: “El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.”

RO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN CUANTO ÉSTE CONTEMPLA UN SISTEMA DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA”,³³ aclara que dicha disposición legal vincula el daño patrimonial con la conducta de un servidor público que contraríe las disposiciones legales y administrativas, sin considerar de forma alguna a la culpa o el dolo a efecto de determinar la responsabilidad patrimonial del Estado. De acuerdo con la jurisprudencia, resultan de relevancia jurídica el acto u omisión irregulares, calificados como tales, aquellos que incumplen la normatividad propia y las disposiciones administrativas obligatorias al interior de los entes públicos que deben ser acatadas en el desenvolvimiento de su actuación. Por ello, la disposición invocada y entonces vigente del Código Financiero del Distrito Federal que tipifica a la conducta irregular como causa generadora de responsabilidad patrimonial, encuadra con la institución reparadora contenida en el artículo 113 de la Ley Suprema de la Unión, señalada como objetiva y directa.

b) La tesis jurisprudencial P./J. 46/2008: el principio de prosecución procedimental para la exigibilidad de indemnización estatal en el Código Financiero del Distrito Federal

Conforme a la tesis identificada con el rubro “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 390 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”,³⁴ el precepto legal invocado se ciñe al mandato constitucional (más bien establecido en el único transitorio del decreto de la enmienda fundamental que elevó la responsabilidad patrimonial del Estado, de junio de 2002), que establece que las indemnizaciones se enterarán después de haberse substanciado el procedimiento correspondiente, a fin de superar las indemnizaciones de “hecho”, práctica nefanda en las administraciones públicas del país, a fin de tratar de superar el impacto negativo que en la opinión

³³ Tesis P./J. 44/2008 visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, Pleno, p. 720.

³⁴ Tesis P./J. 46/2008 visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, Pleno, p. 720.

pública producían las afectaciones patrimoniales por las acciones u omisiones de las autoridades.

Por ello, el entonces vigente artículo 390 del Código Financiero del Distrito Federal preveía un catálogo de documentos que servirían como justificantes del gasto correspondiente al pago de indemnizaciones derivadas de la responsabilidad por la actuación administrativa irregular del Distrito Federal, entre los que se comprenden las actas de diferentes dependencias de esa entidad federativa, como la Contraloría General, la Comisión de Derechos Humanos, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cualquier órgano judicial competente y la Procuraduría Social. Dichos instrumentos integrarían el expediente del reclamo de la indemnización a fin de contar con los elementos de convicción que acrediten la existencia del daño en el patrimonio o en los derechos del particular, así como en su integridad corporal.

c) La tesis jurisprudencial P./J. 45/2008: violación a la garantía de audiencia en el Código Financiero del Distrito Federal

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el artículo 392 del Código Financiero del Distrito Federal, vigente en 2004, contravenía la garantía de audiencia prevista en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución General de la República, ya que dicho dispositivo legal preveía la facultad de repetir del Distrito Federal contra sus servidores públicos, señalados como causantes de los daños objeto de un reclamo incoado por las víctimas. En la tesis jurisprudencia de rubro “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 392 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA”,³⁵ el Pleno expresó que el ejercicio de la facultad de repetición contra los servidores públicos mediante el procedimiento administrativo de ejecución violentaba el derecho de aquellos a aportar pruebas y alegar lo que a su derecho conviniese, o sea, el Código Financiero omitía el derecho a una defensa adecuada.

³⁵ Tesis P./J. 45/2008 visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, Pleno, p. 720.

B. En el Código Civil del Distrito Federal

Sobre este punto tenemos dos tesis aisladas de Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito.

La primera tesis, del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, con rubro “RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DEL ESTADO. DEBE EJERCERSE EN CONTRA DE AMBOS LA DEMANDA RESPECTIVA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)” e identificada como la tesis I.3o.C.548 C,³⁶ da cuenta, de forma por demás extensa, de la entronización constitucional del instituto reparador y de sus efectos en el ordenamiento jurídico del Distrito Federal entonces vigente: el artículo 1927 del Código Civil local. La tesis expone el esquema de la reclamación prescrita en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, lo que lleva al tribunal a exponer que se está ante una “tendencia simplificadora para el particular que ha resentido un daño en su esfera de derechos atribuible al Estado”. En la tesis se destaca que, por la naturaleza directa de la nueva responsabilidad estatal, queda superado el supuesto del Código Civil, por demás teórico, de demandar primero a los servidores públicos, para después demandar al Estado en el caso de insolvencia de aquéllos. En cambio, el nuevo sistema de responsabilidad patrimonial estatal releva al reclamante de señalar a los servidores públicos como sujetos pasivos de la acción de reclamación. Sin embargo, al tratar de interpretar el artículo 1927 del Código Civil de la capital del país ante la garantía de integridad patrimonial, se expone que “la tendencia de simplificación debe llevar a compendiar en *una sola demanda* incoada en contra del Estado y de los servidores públicos involucrados...”, esto es, a juicio del tribunal colegiado, la responsabilidad estatal solidaria o subsidiaria de la ley civil podía convivir con la responsabilidad directa del Estado ubicada en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional. Finalmente, en la tesis aislada se consideró que si en la demanda no fueron señalados determinados servidores públicos, resultará infundada una segunda

³⁶ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, Mayo de 2006, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1865 (Amparo directo 28/2006. Marco Antonio Vizcaya Verduzco. 2 de marzo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Alfaro Telpalo, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Jorge Sánchez Alcántara).

demanda enderezada contra los omitidos en el primer juicio, ya que se iría contra el principio de cosa juzgada, propiciándose un estado de incertidumbre en cuanto a la firmeza de la sentencia dictada en el primer juicio.

De forma diversa y enfocada desde el principio de supremacía constitucional, la segunda tesis es la I.4o.C.144 C del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, titulada con el rubro “NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO (Interpretación del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, conforme al texto constitucional)”,³⁷ señala que el contenido del citado precepto civil entonces vigente (derivado de la reforma publicada el 4 de enero de 1994),³⁸ dedicado a la responsabilidad patrimonial del Estado, de doble tipo: solidaria y subsidiaria, se contradice con la responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado, instaurada en el artículo 113 constitucional, la cual tiene obvia primacía por su consagración en la Ley Fundamental. El Cuarto Tribunal Colegiado repasa de forma puntual los cambios acaecidos en el ordenamiento jurídico federal a partir de la reforma constitucional de 2002: la derogación del artículo 1927 del Código Civil Federal y la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a fin de crear el encuadramiento normativo para hacer efectiva la responsabilidad estatal directa y objetiva, declarando superada la etapa de la responsabilidad subjetiva e indirecta (solidaria o subsidiaria), basada en la teoría de la culpa. La tesis destaca la importancia de la responsabilidad directa del Estado, pues éste es el único obligado a cubrir la totalidad de la indemnización.

De manera contrastante y contundente, el citado Cuarto Tribunal Colegiado concluye que si el entonces vigente artículo 1927 del Código Civil del Distrito Federal preveía un régimen de responsabilidad patrimonial diferente al establecido en la Constitución General de la República, entonces el régimen distrital debería abatirse ante la supremacía del régimen constitucional.

³⁷ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1363 (Amparo directo 733/2007. Amado Nicasio Granados. 17 de enero de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretaria: María del Carmen Amaya Alcántara).

³⁸ Sobre los alcances de la reforma de 1994 al entonces Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, *cf.* Castro Estrada, Álvaro, *op. cit. supra* nota 1, p. 198-202, y Pérez López, Miguel, “La nueva responsabilidad patrimonial del Estado mexicano”, *Alegatos*, núm. 28, septiembre-diciembre 1994, pp. 531-532.

Es preciso indicar que el artículo 1927 del Código Civil del Distrito Federal fue reformado mediante el Decreto que expidió la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.³⁹ El nuevo artículo 1927 prevé que el Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños causado por sus empleados y servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas, de forma objetiva y directa por la actividad administrativa irregular conforme a la Ley de la materia y en los demás casos en términos del Código Civil local.

3. La problemática generada por el régimen adjetivo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, anterior a la reforma de junio de 2009

Como ya fue expuesto líneas arriba, la versión original de la LFRPE propiciaba la ambigüedad respecto de la figura del reclamo y a la doble competencia (administrativa y jurisdiccional) del TFJFA.

El Poder Judicial de la Federación procuró determinar los alcances de la LFRPE, considerando el marco constitucional y el procedimiento legislativo que dio origen a dicho ordenamiento federal, reglamentario del artículo 113 de la Ley Suprema. A continuación se expondrán los criterios de los tribunales colegiados que se esforzaron por desentrañar el sentido normativo de un entramado legal confuso.

A. La competencia del TFJFA

Sobre este particular, tenemos tres tesis aisladas de Tribunales Colegiados de Circuito. En primer término, la tesis I.4o.A.512 A del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y de rubro “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO CON MOTIVO DE LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO MÉDICO DEFECTUOSO. CORRESPONDE CONOCER DE LA RECLAMACIÓN RELATIVA AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”,⁴⁰ parte de explicitar las finalidades del derecho a la pro-

³⁹ *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 21 de octubre de 2008.

⁴⁰ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, Marzo de 2006, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 2104 (Amparo directo 406/2005).

tección de la salud, consagrado en el artículo 4o. constitucional, relacionadas con el disfrute de los servicios de salud y de asistencia social a cargo de las dependencias y entidades del Estado, que deben ser proporcionados de forma regular, adecuada, eficiente y oportuna. En el caso de que el particular se vea privado de dicho derecho social y que la administración pública proporcione sus servicios médicos de forma defectuosa, nace la responsabilidad del Estado por los daños causados en los bienes y derechos de los particulares afectados, la que se deducirá ante el TFJFA, conforme a lo que disponía el entonces vigente artículo 18 de la LFRPE, esto es, por la vía del reclamo administrativo.

La segunda tesis proviene del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, identificada como XIII.1o.33 A y de rubro “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS ENTES PÚBLICOS FEDERALES. CORRESPONDE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CONOCER DE LAS RECLAMACIONES RELATIVAS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 6 DE DICIEMBRE DE 2007)”.⁴¹ Dicho criterio interpretativo exponía que las bases jurídicas que justificaban el derecho fundamental de los particulares para obtener una indemnización, por una supuesta actividad administrativa irregular del Estado causante de daños en los bienes y derechos de los particulares que no tenían la obligación jurídica de soportarlos, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Para hacer efectivo dicho derecho, el TFJFA conocía de los reclamos formulados por los particulares, con fundamento en el original artículo 18 de la LFRPE, reformado en junio de 2009, por lo que era innecesario que se exigiese una resolución definitiva dictada por la autoridad administrativa a la que se le imputaban los hechos generadores del daño, “ni mayores requisitos” como reza la tesis aislada citada.

Dicha resolución administrativa se ha considerado como un presupuesto procesal del contencioso administrativo federal, y la tesis considera que, para el caso del reclamo de indemnización por responsabilidad estatal, el presupuesto

Antonio Díaz Tapia. 1o. de diciembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez).

⁴¹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, Marzo de 2008, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1811 (Amparo directo 367/2007. Travel & Tours'S Line, S.A. de C.V. 31 de octubre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Carrete Herrera. Secretaria: María Eugenia Gómez Villanueva).

procesal en cuestión no es aplicable. Sin embargo, cuando invoca la fracción XV del artículo 11 de la entonces vigente Ley Orgánica del TFJFA, la que relaciona la competencia de dicho órgano jurisdiccional con las resoluciones definitivas “señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal”, no es afortunada la interpretación, pues necesariamente debería existir una resolución definitiva para acudir al TFJFA a formular la reclamación.

La tercera tesis que citaremos estaba vinculada con la doble y barroca competencia del TFJFA que le creó la LFRPE original: para tramitar y resolver el reclamo de indemnización (entendido equívocamente como una autoridad administrativa) y para conocer de las impugnaciones que sus Salas Regionales emitiesen en dichos reclamos (aquí sí actuando como un órgano jurisdiccional). Es la tesis I.15o.A.91 A del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS PROCESOS LEGISLATIVOS QUE CULMINARON CON LA ADICIÓN DE UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ASÍ COMO LA EXPEDICIÓN DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y LA DEROGACIÓN DE DISPOSICIONES VINCULADAS AL TEMA, EVIDENCIAN LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LAS RECLAMACIONES DE INDEMNIZACIÓN EN LA MATERIA MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO REGULADO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Y DE LA IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN FINAL QUE EN ÉL SE DICTE A TRAVÉS DEL JUICIO DE NULIDAD”.⁴²

Es un criterio que expone la génesis legislativa de la doble competencia del TFJFA para conocer tanto del reclamo como de la impugnación mediante el juicio de nulidad de las resoluciones recaídas en el primer procedimiento. El Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa explica que el legislador ordinario federal decidió que el TFJFA asumiese el conocimiento de las reclamaciones como una autoridad administrativa, en lugar de que las dependencias y entidades de la administración pública federal o la Secretaría de la Función Pública asumieran dicha competencia, confiando que el contencioso administrativo federal resultaría un órgano confiable para

⁴² Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, Marzo de 2008, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1814 (Amparo directo 198/2007. Grupo Corporativo Anáhuac, S.A. de C.V. 30 de enero de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Edgar Genaro Cedillo Velázquez).

los particulares, a fin de “evitar la posible parcialidad o discrecionalidad en la que pudieran incurrir las autoridades administrativas.”

Afortunadamente, en nombre de la seguridad y certeza jurídicas, esa dicotomía competencial ha quedado desterrada de la LFRPE, con la reforma de junio de 2009.

B. La naturaleza jurídica del procedimiento de reclamación ante el TFJFA

La peculiar competencia del TFJFA para conocer de los reclamos de indemnización, prevista en el original artículo 18 de la LFRPE, entendiendo que debería considerársele a dicho órgano jurisdiccional, instituido por la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una “autoridad administrativa”, provocó que los tribunales del Poder Judicial de la Federación se ocupasen de definir la naturaleza jurídica de lo que uno de éstos llamó puntualmente “procedimiento *sui generis*”. Nos ocuparemos de dos tesis aisladas.

La primera es la tesis VI.3o.A.301 A del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, cuyo rubro es “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”,⁴³ describe al reclamo y al juicio de nulidad como instancias de un procedimiento *sui generis* establecido en la LFRPE:

...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

⁴³ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1811 (Amparo directo 331/2007. Inmobiliaria Tolín, S.A. de C.V. 6 de septiembre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Alejandro Ramos García).

da inicio con el dictado de la resolución que niega o autoriza la indemnización o que no satisface al reclamante.

El contenido de la tesis aislada que se comenta es semejante al de la tesis XIII.1o.33 A del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, citada en el apartado inmediato anterior, en cuanto que el reclamo formulado ante el TFJFA es distinto al juicio de nulidad, de tal manera que el desechamiento de una instancia formulada por la víctima que una sala regional decretase en un reclamo, por carecer de los requisitos de la demanda de nulidad convencional, resultaría ilegal. Según el tribunal colegiado, basta que el reclamante 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. Sin embargo, sobre este último punto, al señalar que el particular tiene la carga de exhibir los documentos para probar la existencia de la actividad administrativa irregular y la lesión patrimonial, la tesis externa una posición excesivamente formalista, sobre todo respecto a la lesión, contraria a la técnica probatoria idónea para acreditar la existencia de daños en la esfera patrimonial afectada.

La segunda tesis es la I.15o.A.93 A, generada por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y de rubro “RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA RECLAMACIÓN DE INDEMNIZACIÓN EN LA FASE ADMINISTRATIVA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, DEBE TRAMITARSE EN LA VÍA INDIRECTA”,⁴⁴ sigue la misma línea argumental de la anterior, al considerar que el reclamo era un procedimiento substanciado por el TFJFA, “en funciones de autoridad administrativa”, conforme a las disposiciones entonces vigentes y hoy reformadas de la LFRPE y con aplicación de la LFPA.

El Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito concluye que por la interpretación de las disposiciones aplicadas en el reclamo, éste resulta un procedimiento administrativo y de ninguna

⁴⁴ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, Marzo de 2008, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1811 (Amparo directo 198/2007. Grupo Corporativo Anáhuac, S.A. de C.V. 30 de enero de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Edgar Genaro Cedillo Velázquez).

forma puede conceptuarse como un juicio. De esta suerte, las resoluciones de las salas regionales del contencioso administrativo federal emitidas en el reclamo, desechando la pretensión por improcedente o teniéndola por no interpuesta, no pueden calificarse como sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin a un juicio, de esta manera no sería procedente el juicio de amparo directo, sino la vía indirecta ante un juez de distrito, conforme a los artículos 107, fracción VII, de la Constitución General de la República, y 114, fracción III, de la Ley de Amparo. De acuerdo con este criterio, estaríamos ante un acto fuera de juicio dictado por un tribunal administrativo, aunque se le considere “autoridad administrativa”.

V. Conclusiones

De la anterior exposición se obtienen las siguientes conclusiones:

PRIMERA. Ha sido largo el camino por establecer un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, derivada de un mal ejercicio de la función administrativa, en el ordenamiento jurídico, conforme *a)* aumenta la presencia estatal en la sociedad; *b)* se vuelven complejos los problemas que deben ser atendidos por la autoridad, sobre todo la administrativa; *c)* surgen problemas novedosos, si atendemos a los avances tecnológicos y científicos, los nuevos comportamientos sociales, y *d)* aumenta la conciencia social respecto de los derechos que pueden hacerse valer, en especial, los de carácter constitucional, exigiendo, con mayor fuerza, su respeto y eficacia. Estas consideraciones han ido propiciando la necesidad de instaurar un sistema de responsabilidad patrimonial estatal efectivo, a fin de que se respete la integridad patrimonial de los gobernados cuando sufren daños por causa de una actividad estatal contraria a derecho o a los criterios generales que deben regir su desempeño.

SEGUNDA. 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, y de las distintas teorías que la han justificado como una institución de derecho público, se ha llegado a la teoría de la lesión antijurídica que considera que el particular tiene derecho a obtener una indemnización en virtud de haber sufrido una afectación en sus bienes y derechos, sin que exista una obligación jurídica de soportar la lesión.

TERCERA. En el amplio concepto de justicia administrativa, la responsabilidad del Estado es un medio auxiliar de la jurisdicción administrativa, entendido como una forma preventiva de generación o solución de conflictos entre la administración pública y los particulares que evite su planteamiento ante los tribunales administrativos.

CUARTA. La adición de un párrafo segundo al artículo 113 de la Constitución General de la República inauguró una nueva etapa en la trayectoria de la responsabilidad patrimonial del Estado, al fijarla como objetiva y directa, abandonando la regulación de dicha institución en el esquema establecido en los Códigos Civiles. La teleología de la modificación constitucional fue establecer las bases y principios de derecho público a que deberían someterse los poderes legislativos encargados de expedir las leyes reglamentarias en materia de responsabilidad del Estado, en todos los órdenes del sistema federal mexicano.

QUINTA. En el ámbito federal, la LFRPE consideró un amplio espectro de aplicación, más allá de la administración pública, a efecto de abarcar a los poderes de la Unión y a los órganos constitucionales autónomos, lo que provocó, durante el procedimiento legislativo del que surgió dicho ordenamiento, que el capítulo III, dedicado al procedimiento de reclamación, presentase ambigüedades respecto a la competencia del TFJFA, que serían superadas en la reforma a la LFRPE y a la LFPCA publicada el 12 de junio de 2009.

SEXTA. Antes de la reforma de junio de 2009, el Poder Judicial de la Federación ha ido edificando un *corpus* jurisprudencial, que ha interpretado el contenido de la modificación constitucional de 2002 a fin de perfilar las bases constitucionales de la responsabilidad patrimonial del Estado, así como la LFRPE y el encuadramiento jurídico de la institución resarcitoria del Distrito Federal.

SÉPTIMA. Particularmente destaca el enorme esfuerzo de los tribunales colegiados de circuito para interpretar las disposiciones originales del Capítulo III de la LFRPE, que establecían una doble competencia del TFJFA en materia de los procedimientos administrativos de reclamo y de los juicios de impugnación contra las resoluciones de dichos reclamos. Dichas disposiciones legales propiciaban un estado de inseguridad jurídica, para los particulares, para las autoridades llamadas por el contencioso administrativo y para el prestigio del propio TFJFA, que también enfrentaba diversidad de criterios en materia de responsabilidad patrimonial estatal.

OCTAVA. La reforma legal de junio de 2009, sin duda, inaugura una nueva etapa, no sólo en el desenvolvimiento legal y práctico de la responsabilidad patrimonial del Estado, sino también de los trabajos jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación, cuando atienda, bajo su lámpara y su lupa, y mediante sus controles constitucionales, la forma en que los operadores jurídicos (entes públicos y tribunales administrativos) han aplicado el marco reglamentario de la responsabilidad patrimonial estatal, a fin de lograr que el ideal del Estado de Derecho y Responsable sea una realidad.

Referencias

Bibliográficas

- Altamira Gigena, Julio I. *Responsabilidad del Estado*. Buenos Aires, Editorial Astrea, 1973.
- Borja Soriano, Manuel. *Teoría general de las obligaciones*. Novena edición. México, Editorial Porrúa, 1984.
- Bustamante Ledesma, Álvaro, *La responsabilidad extracontractual del Estado*, 2a. ed., Bogotá, Leyer, 2003.
- Carrillo Flores, Antonio. *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México*. México, Editorial Porrúa, 1939. (Hay una segunda edición con el título *La Justicia Federal y la Administración Pública*. México, Editorial Porrúa, 1973).
- Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad patrimonial del Estado*. México, Editorial Porrúa, 1997.
- . “Estudio de la constitucionalidad de un plausible esfuerzo municipal, para establecer un auténtico régimen de responsabilidad patrimonial de la administración pública” en Fernando Serrano Migallón (coord.). *Estudios jurídicos en homenaje a Felipe Tena Ramírez*. (Prólogo de Francisco Javier Gaxiola). México, Editorial Porrúa, 1999, pp. 53 a 87.
- . *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*. México, Editorial Porrúa, 2002.
- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo. Primer curso*. (Prólogo de Genaro David Góngora Pimentel). México, Editorial Porrúa, 1994.

- . *Elementos de Derecho Administrativo. Segundo curso*. Segunda reimpresión de la primera edición. México, Editorial Limusa, 1994.
- Damsky (h), Isaac Augusto, López Olvera, Miguel Ángel y Rodríguez Rodríguez, Libardo (coords.), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007
- Dromi, José Roberto. *Derecho subjetivo y responsabilidad pública*. Bogotá, Temis, 1980. (Hay una segunda edición con prólogo de José Bermejo Vera, Madrid, Editorial Grouz, 1986).
- Fix-Zamudio, Héctor. *Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, El Colegio Nacional, 1983.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Vigésimo tercera edición. México, Editorial Porrúa, 1982.
- García De Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*. 2 tomos. Quinta edición. Madrid, Editorial Civitas, 1991.
- Hoyos Duque, Ricardo. *La Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*. Bogotá, Temis, 1984.
- Laubadere, André de. *Manual de Derecho Administrativo*. Bogotá, Temis, 1984.
- López Olvera, Miguel Alejandro, *La instancia administrativa*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ediar, 2008.
- Marín González, Juan Carlos (coord.), *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Editorial Porrúa-ITAM, 2004.
- Moguel Caballero, Manuel, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Editorial Porrúa, 2006.
- Ortiz Reyes, Gabriel. *El control y la disciplina en la administración pública federal*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Palazo, José Luis. *Responsabilidad extracontractual del Estado. Accionar legítimo. Evolución jurisprudencial y doctrinaria. Estado actual del tema*. Buenos Aires, Depalma, 1995.
- Parada, Ramón. *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común. (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*. Madrid, Marcial Pons, 1993.
- Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2007.
- Quintanilla, Miguel Ángel. *Derecho de las obligaciones*. México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la UNAM, 1979.
- Reiriz, María Graciela. *Responsabilidad del Estado*. Buenos Aires, EUDEBA, 1969.

- Rejtman Farah, Mario, *Impugnación judicial de la actividad administrativa*, Buenos Aires, La Ley, 2000.
- Rojina Villegas, Rafael. *Derecho Civil Mexicano. Obligaciones*. Tomo V-Volumen II. México, Editorial Porrúa, 1985.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. 2 tomos. Doceava edición. México, Editorial Porrúa, 1984.
- Weil, Prosper. *Derecho Administrativo*. Madrid, Editorial Civitas, 1989. (Cuadernos Civitas).

Hemerográficas

- Carillo Flores, Antonio, “Responsabilidad extracontractual del Estado en México” en *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México*, Tomo V, p.19 a 39.
- Fuentes Ruiz, Gerardo, “Responsabilidad patrimonial de la administración estatal, municipal y de sus servidores públicos” en *Revista IAPEM. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*, número 33, Enero-Marzo 1997, Toluca, pp. 183 a 202.
- Pérez López, Miguel, “La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana” en *Alegatos*, número 41, enero-abril de 1999, México, pp. 97 a 108.
- , “La responsabilidad patrimonial del Estado en la justicia administrativa” en *Alegatos*, número 43, septiembre-diciembre de 1999, México.
- Ruiz Pérez, Tomás, “Reflexiones introductorias sobre el Código de procedimientos Administrativos del Estado de México” en *Revista IAPEM. Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*, número 33, Enero-Marzo 1997, Toluca, pp. 13 a 50.

Normativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Jurisprudencia

- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.