



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo acuerdo número 985162 de fecha 17 de agosto de 1998.

La indemnización en la responsabilidad patrimonial del Estado.

Análisis de sus alcances en el derecho positivo mexicano

Tesis que para obtener el grado de

Doctor en Derecho

Sustenta el

Mtro. Alejandro Orrico Gálvez

Director de la Tesis

Dr. Luis José Béjar Rivera

A Sofy, Bely, Sandy, Mamá, Papá, Mary y Leo

“[...] lo importante no es vivir hacia el futuro, ni nostálgico en el pasado, sino vivir intensamente este instante, porque este instante es los tres tiempos y en este instante está nuestra ración de eternidad”.

Octavio Paz

**“LA INDEMNIZACIÓN EN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.
ANÁLISIS DE SUS ALCANCES EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO”.**

ÍNDICE

ABREVIATURAS	1
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS. DE LA INDEMNIZACIÓN, EL DAÑO Y LA RESPONSABILIDAD	9
1.1 DE LA INDEMNIZACIÓN	9
1.2 DEL DAÑO	12
1.3 DE LA RESPONSABILIDAD.....	20
CAPÍTULO 2. DE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL	29
2.1 RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	29
2.2 RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL DEL ESTADO	37
2.3 RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO	43
2.3.1 ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO	51
2.3.2 EXCEPCIONES A LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO	66
CAPÍTULO 3. LÍMITES A LA INDEMNIZACIÓN PREVISTOS EN LA BASE CONSTITUCIONAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	70
3.1. BASE CONSTITUCIONAL.....	70
3.2 LÍMITES MATERIALES A LA INDEMNIZACIÓN	89
3.3 LÍMITES ECONÓMICOS A LA INDEMNIZACIÓN	96
CAPÍTULO 4. LÍMITES A LA INDEMNIZACIÓN PREVISTOS EN LA BASE LEGAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	101
4.1. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	101
4.2. LEYES ESPECIALES EN LA MATERIA	107
4.2.1. LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS NUCLEARES	107
4.2.2. LEY DE EXPROPIACIÓN.....	111
4.2.3. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.....	114
4.2.4. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA REQUISICIÓN	116
4.2.5. LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA.....	118
4.2.6. LEY FEDERAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	120
4.2.7. CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR.....	122
4.2.8. LEY DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO	125
4.2.9. LEY ADUANERA	127
4.2.10. LEY FEDERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES DEL SECTOR PÚBLICO	130
4.2.11. LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	131
4.2.12. LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICOS, LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS.....	132
4.2.13. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL	134

CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DE LA RAZONABILIDAD DE LOS ALCANCES INDEMNIZATORIOS PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL	140
5.1 DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	140
5.1.1. DE LOS ALCANCES DE LA INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	141
5.1.2 DE LOS ALCANCES DE LA INDEMNIZACIÓN CON MOTIVO DE LAS EXCEPCIONES A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	153
5.1.3 DE LOS ALCANCES ECONÓMICOS DE LA INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	163
5.2 DE LOS ALCANCES DE LA INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDADES LEGISLATIVA Y JUDICIAL	177
5.2.1 DE LAS RESPONSABILIDADES LEGISLATIVA Y JUDICIAL.....	178
5.2.2 ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DEL LEGISLADOR CONSTITUCIONAL PARA NO RECONOCER LA RESPONSABILIDAD LEGISLATIVA Y JUDICIAL	193
CONCLUSIONES	213
BIBLIOGRAFÍA	220

Abreviaturas.

CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos –Pacto de San José-.

CCF. Código Civil Federal.

CFF. Código Fiscal de la Federación.

CFPC. Código Federal de Procedimientos Civiles.

CIPST. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

CJM. Código de Justicia Militar.

CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CPF. Código Penal Federal.

DADDH. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

DOF. Diario Oficial de la Federación.

DUDH. Declaración Universal de los Derechos Humanos.

INDAABIN. Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

LA. Ley Aduanera.

LAPP. Ley de Asociaciones Público Privadas.

LAC. Ley de Aviación Civil.

LAER. Ley de Aeropuertos.

LAG. Ley Agraria.

LAN. Ley de Aguas Nacionales.

LAASSP. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

LE. Ley de Expropiación.

LFAEBSP. Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.

LFED. Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LFPCA. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

LFPPST. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

LFRA. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

LFRPE. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

LFT. Ley Federal del Trabajo.

LGBN. Ley General de Bienes Nacionales.

LH. Ley de Hidrocarburos.

LOPSRM. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

LRCDN. Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.

LRPDF. Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

LRRP. Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo.

LSP. Ley del Servicio Postal Mexicano.

LVGC. Ley de Vías Generales de Comunicación.

PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

PIDESC. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

ROOSPM. Reglamento para la Operación del Organismo Servicio Postal Mexicano.

SAE. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

SEMARNAT. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SFP. Secretaría de la Función Pública.

STPS. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

TFJFA. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Introducción.

En este trabajo se analiza la institución jurídica de la indemnización, prevista en las disposiciones de la legislación federal de nuestro País en materia de responsabilidad patrimonial del Estado; ello con el objeto de examinar si dichos preceptos de nuestro derecho positivo son acordes con la naturaleza y finalidad de la mencionada figura (dejar indemne a la víctima de un daño), así como determinar la razonabilidad de los alcances que se le reconocen en la mencionada legislación.

Para estos efectos se debe tener presente, a modo introductorio, que la mencionada institución nace con motivo de la naturaleza del hombre como *zoon politikon*, pues al ser social por naturaleza y al ser capaz de relacionarse políticamente con los demás, genera de manera inevitable, ya sea accidental o intencionalmente, daños corporales, patrimoniales y/o morales entre los integrantes de su comunidad, respecto de lo cual los principios de las justicias conmutativa y distributiva,¹ han determinado que la víctima del daño debe asumir sus consecuencias económicas, a menos de que exista una razón para justificar la transferencia de su coste a otra persona denominada responsable (causante del daño),² emanando con motivo de esto, las instituciones de la

¹ La primera exige equivalencia entre la prestación y la contraprestación, en ésta el carácter de la persona nada influye en determinar la equivalencia entre los objetos de la comparación, por su parte, la justicia distributiva busca la participación que corresponde a cada uno de los miembros de la sociedad en el bien común, pues parte de la idea de que no todos los particulares son iguales, y que no contribuyen de la misma manera a la sociedad. Cfr. Jorge Kristian BERNAL MORENO, "La idea de justicia", Revista de posgrado de derecho de la UNAM, Volumen 1, UNAM, México, julio – diciembre 2005, p.p. 155 a 179.

² Cfr. Rafael VERDERA SERVER (Coordinador), *Derecho de daños*, Aranzadi- Thomson Reuters, Pamplona, 2009, p.p. 15 y 17.

responsabilidad y la indemnización, las cuales implican que, de cumplirse determinados requisitos, el autor del daño deberá repararlo o, de no ser posible, pagar una cantidad de dinero hasta por el monto de las consecuencias lesivas que produjo.

Lo anterior, llevado al ámbito del derecho público, implica que el Estado debe indemnizar todo aquel daño que cause a sus administrados cuando no exista fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimarlo, siendo esto el principio que sustenta la materia y que servirá de base para este estudio, el cual será abordado conforme a lo siguiente:

En el primer capítulo de este trabajo se presentan aspectos introductorios a las figuras del daño, responsabilidad e indemnización, en donde se podrá construir un concepto³ claro de estas instituciones, lo que servirá como marco referencial para su comparación con la forma en que éstas son reconocidas en las disposiciones federales de nuestro País.

Por su parte, en el capítulo 2 se analizan los principios de la responsabilidad patrimonial del Estado, así como sus elementos constitutivos y excepciones, lo cual es trascendente en este estudio, ya que si bien éste se centra en la figura de la indemnización, es

³ El concepto expresa la esencia de las cosas, lo que hace que sean lo que son, sin que ello implique que las cosas nombradas sean separadas de las particularidades que las constituyen. La definición de estos conceptos es esencial para el estudio que nos ocupa, ya que los conceptos son necesarios para crear juicios, y a su vez estos juicios constituyen razociocineos, Cfr. María del Carmen PLATAS PACHECO, *Filosofía del derecho, Lógica Jurídica*, 3a ed., Porrúa, México, 2011, p.p. 43 y 44.

necesario conocer detalladamente la institución de la responsabilidad, ya que su determinación es requisito *sine qua non* para que se configure la obligación estatal de reparar los daños que ocasione, pudiendo encontrarse, derivado de la manera en que la responsabilidad es reconocida en nuestro derecho positivo, límites en el alcance de la indemnización, pues si en ésta se excluye el deber de responder de determinados daños antijurídicos, consecuentemente se afectarían los alcances de la indemnización, pues el administrado no tendría derecho a reclamarlos.

Cabe señalar, que si bien este estudio contiene doctrina de diversos países, no es la intención de este trabajo el realizar un estudio de derecho comparado, ya que la forma en que éstas son reconocidas en los derechos positivos de cada entidad, al ser determinado a partir de la auto-interpretación de sus mismas prácticas, pudieran reflejar escasa sensibilidad hacia ciertos aspectos del bienestar humano o estar influenciados por mitos ideológicos propios, por lo cual no sería oportuno agotar todos y cada uno de los argumentos que fundamentan el mencionado derecho positivo;⁴ en este contexto, las disposiciones de derecho comparado resultarían una versión diluida de los principios sobre los que se constituyen las mencionadas instituciones, cuya suma de sus comunes denominadores no resultaría suficiente para su conceptualización, ni para identificar lo significativo e importante de las mismas.

⁴ Cfr. John FINNIS, *Ley Natural y Derechos Naturales*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2000, p.p. 37 a 49.

En el capítulo 3 se entra al estudio de la base constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado, realizando un estudio literal del último párrafo del artículo 109 de la CPEUM, a fin de identificar los alcances de la garantía a la integridad corporal y patrimonial que los administrados tienen frente al Estado, estudio dentro del cual se hace referencia al procedimiento legislativo por el que se incluyó la citada garantía en el texto constitucional.

Por su parte, en el capítulo 4 se analizan las disposiciones de la LFRPE y de diversas leyes federales que rigen la materia, en donde se indentifican los alcances que se reconocen a la indemnización, ello a partir de las conductas estatales que pueden originar la obligación reparatoria y de los montos hasta por los cuales el Estado responderá por los daños que ocasione.

Finalmente, en el capítulo 5 se realiza un análisis de los alcances que nuestro derecho positivo ha reconocido a la indemnización, ello a partir de su comparación entre los principios de la institución jurídica, y la forma en que es reconocida en la base constitucional y legal federal de nuestro derecho positivo.

Este análisis llevará a demostrar si nuestro sistema positivo es concordante a los fines de la inemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, esto a partir de la determinación de la razonabilidad de los alcances que las mencionadas disposiciones

reconocen a la citada institución jurídica, tomando como base para ello el apego de estas últimas a los principios que deben regir la materia.

CAPÍTULO 1. Aspectos introductorios. De la indemnización, el daño y la responsabilidad

Como punto de partida para el análisis de los alcances de la indemnización, es necesario identificar la relación de dicha institución con las figuras del daño y de la responsabilidad extracontractual, para lo cual, en las próximas páginas se identificará y analizará la naturaleza, objetivos y razón de ser de dichas instituciones.

1.1 De la indemnización

La raíz etimológica del término indemnización,⁵ proviene del latín *indemnis* (sin daño), formado con el prefijo negativo *in* y la raíz de la palabra *damnum* (daño), de lo cual se desprende que dicho término implica la reparación de un daño.

En el ámbito del derecho de daños, esta figura nace como consecuencia de una conducta que causa detrimentos a terceros y es a partir de ésta que se origina la obligación de reponer las cosas a su estado originario, como si el detrimento no hubiera ocurrido,⁶ o bien, cuando esto no fuera posible, por equivalencia del daño causado la cual no es

⁵ “Toda disertación en torno a cualquier clase de antropología debe comenzar por definir etimológicamente al sujeto mismo de estudio”. Juan Abelardo HERNÁNDEZ FRANCO, “Visión, conocimiento y posesión, notas preliminares para una antropología jurídica”, en Guillermo TENORIO CUETO (Coordinador), *Humanismo Jurídico, ensayos escogidos*, Porrúa - Universidad Panamericana, México, 2006, p. 131.

⁶ Cfr. Joaquín MESEGUER YEBRA, *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas: indemnización y plazo de prescripción*, Bosch, Barcelona, 2000, p. 13.

opcional para el ofendido, pues se presenta únicamente cuando no es posible restituir el derecho o patrimonio del ofendido al estado que guardaba con anterioridad.⁷

i. *In natura* o en especie. Considerada como el modo de reparación por excelencia, en ésta se restablece la situación que debía haber existido en caso de no haberse producido la conducta dañosa,⁸ implica la sustitución de la cosa dañada por otra igual o la reparación de la misma.

ii. Por equivalente. La reparación del daño se realiza mediante la entrega de una cantidad de dinero hasta por el monto del daño sufrido,⁹ para estos efectos se le atribuye al dinero la virtud de hacer desaparecer las consecuencias del daño por ser un común denominador de todos los bienes, pensándose con motivo de ello que con el dinero se permite al perjudicado procurarse aquellos medios que él considera más apropiados para aliviar del daño recibido.¹⁰

Si bien la reparación en dinero ofrece ventajas sobre la reposición en especie, pues permite compensar de una manera más sencilla el daño, mediante el pago de una

⁷ Cfr. Rafael MUÑOZ LÓPEZ, *La responsabilidad patrimonial de la autoridad fiscal en México*, Academia de estudios fiscales – Themis, México, 2008, p. 8.

⁸ Cfr. Alonso GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, *Derechos en el sistema interamericano*, Porrúa- UNAM, México, 2000, p. 169 a 172.

⁹ Cfr. Álvaro LUNA YERGA y otros, Barcelona, abril 2002, p.p. 2 y 3. Consultado el 19 de febrero de 2015 en http://www.indret.com/pdf/083_es.pdf

¹⁰ Cfr. José Enrique GOMÁ SALCEDO, *Instituciones de derecho civil y foral*, Tomo II, Obligaciones y contratos, Bosch, Barcelona, 2005, 155.

cantidad equivalente al perjuicio sufrido,¹¹ ésta implica dificultades en su cuantificación, pues para que se dé la reparación integral, buscada por la indemnización, es necesario que sea satisfactorio del detrimento causado hasta el último peso que se pruebe y acredite en el respectivo proceso (ni un peso más ni un peso menos),¹² conllevando el riesgo de que de pagarse una cantidad menor o mayor al detrimento ocasionado se desvirtuaría la institución de la indemnización, pues la primera implicaría una compensación, en la que una parte del daño debiera ser asumido por la víctima y la segunda implicaría una sanción para el causante del daño.

Ello se atenúa en el hecho de que las decisiones de los tribunales respecto de los montos de la indemnización se mueven siempre por aproximación en función de los elementos probatorios aportados, que hay daños de difícil cobranza donde se imponen casuísticamente presunciones estimativas, y que en la valoración de los daños no patrimoniales y morales se utilizan siempre criterios arbitrarios,¹³ en ausencia de criterios objetivos para su determinación, por ello la figura de la indemnización se traduce en el pago que se realice por los daños ocasionados, probados y acreditados en el proceso jurisdiccional.

¹¹ Cfr. Jorge BUSTAMANTE ALSINA, *Teoría general de la responsabilidad civil*, 8ª ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1993, p. 77.

¹² Cfr. Juan Carlos MARÍN GONZÁLEZ, *La responsabilidad patrimonial del Estado en México*, Porrúa, México, 2004, p. 58.

¹³ Cfr. Luis Martín REBOLLO, *La responsabilidad patrimonial de las entidades locales*, Iustel, Madrid, 2005, p. 97.

Ahondando en este tema, es importante tener en cuenta que existen diversos métodos para la cuantificación de daños, siendo el más difundido el denominado “diferencial”, que consiste en comparar el estado hipotético que presentaría el patrimonio del acreedor si la obligación se hubiese cumplido y el que presenta realmente, tomándose en cuenta, para estos efectos, tanto el perjuicio sufrido como el beneficio perdido,¹⁴ con motivo de ello, para establecer los alcances del resarcimiento no se debe tomar en consideración a la persona damnificada,¹⁵ sino al daño causado.

1.2 Del daño

El daño es un detrimento, perjuicio o menoscabo que sufre la víctima en sus bienes, persona o psiquis, como consecuencia de su propia conducta, la de un tercero o de la naturaleza, el cual, como se verá adelante, puede darse como consecuencia de una relación contractual o extracontractual.

Respecto de este daño, JOSÉ MANUEL RUÍZ-RICO y MARÍA LUISA MORENO-TORRES señalan:

“El elemento central, aunque no único, de la responsabilidad civil es el daño, de manera que no hay responsabilidad sin daño. Esto quiere decir, por un lado, que por muy reprochable que sea la conducta de una persona, no

¹⁴ Cfr. José Enrique GOMÁ SALCEDO, *Ob. Cit.*, p. 156.

¹⁵ Cfr. Augusto M. MORELLO, con la colaboración de Jorge Mario GALDÓS, *Indemnización del daño contractual*, 3a ed., Lexis Nexis-Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003, p.p. 389 y 390.

existirá responsabilidad civil si con ella no causa daño (aunque pueda dar lugar a otro tipo de responsabilidad, como la penal), y por otro lado, que la indemnización depende de la gravedad del daño causado y no de la gravedad de la conducta que lo causó”.¹⁶

Para que este daño sea resarcible debe ser realizado como consecuencia de la conducta de un tercero y debe cubrir con los requisitos siguientes: Debe ser real, determinado, actual o futuro pero cierto, subsistente y apreciable económicamente,¹⁷ no siendo suficiente que el daño frustre meras expectativa de riqueza;¹⁸ se requiere de una prueba rigurosa de su existencia, esto es: total, plena y evidente o simplemente convincente,¹⁹ y debe estar directamente relacionado con una persona o un grupo de ellas, lo cual implica que debe afectar situaciones jurídicas de personas determinadas.

Para efectos de este trabajo se analizarán los daños indemnizables agrupándolos en dos: Daños materiales y daños morales, dentro de los que se engloba lo siguiente:

i. Daños materiales. Se encuentran conformados por daño material en *estricto sensu*, daño corporal, daño emergente, daño al derecho de chance y perjuicio o lucro cesante.

¹⁶ José Manuel RUÍZ-RICO RUÍZ y María Luisa MORENO-TORRES HERRERA, *Conceptos básicos de derecho civil*, 3ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, p. 419.

¹⁷ Cfr. Óscar Álvaro CUADROS, *Responsabilidad del Estado, Fundamentos. Aplicaciones. Evolución jurisprudencial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, p.p. 225 y 226.

¹⁸ Cfr. *Ídem*.

¹⁹ Cfr. Luis Martín REBOLLO, *Ob. Cit.*, p. 56.

1. Daño material (*Stricto sensu*). Es el que se ocasiona en las cosas propiedad de la víctima, es el único daño que acepta su indemnización *in natura*, pues la avería ocasionada puede ser reparada, o en el caso de bienes fungibles se puede substituir el bien por otro de las mismas características, y sólo ante la imposibilidad de dicha reparación o substitución, se indemnizaría el daño mediante su pago en especie, en cuyo caso deberá acudir al valor del bien en el mercado para determinar el monto económico a cubrirse por la conducta lesiva.

2. Daño personal o corporal. Es aquel que redundando sobre la persona y puede producir la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal. El monto de la indemnización por este tipo de daños es mucho más complejo que para el caso de los daños materiales, ya que no acepta la reparación *in natura* y no existe un mercado de referencia para determinar el monto de la indemnización en especie.²⁰

Con motivo de ello, para determinar el monto de la indemnización es necesario partir de los costes que suponen la curación, los gastos médicos y de hospitalización necesarios para la curación, las rentas o salarios dejados de percibir durante el tiempo que la persona estuvo impedida para realizar sus tareas, dándose el mayor problema en la determinación de la indemnización en la cuantificación de las lesiones o disminuciones

²⁰ Cfr. Francisco Javier DE AHUMADA RAMOS, *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, elementos estructurales lesión de derechos y nexos causal entre la lesión y el funcionamiento de los servicios públicos*, 3ª ed., Aranzadi -Thomson Reuters, Navarra, 2009, p. 197.

físicas o psíquicas cuando no son recuperables y reducen la capacidad del sujeto para valerse por sí mismo o desempeñar su trabajo, casos en los que se suele acudir a tablas elaboradas por la normativa sectorial (accidentes de trabajo o de tráfico).²¹

Asimismo, debe tomarse en consideración el impacto del daño ocasionado a la víctima, ya que se puede estar ante una incapacidad permanente parcial que ocasione a la víctima no poder seguir desarrollando la profesión que realizaba con anterioridad a la conducta dañosa y, de ser el caso, ésta se debe indemnizar como una incapacidad permanente total.²²

Así por ejemplo, ante la presencia de una incapacidad temporal se deben tener en cuenta múltiples factores, no siendo suficiente la gravedad de la lesión, pues la fractura de un solo dedo puede derivar en una incapacidad total de varios meses para un pianista o para un violinista profesional, mientras que la fractura de un brazo para un intelectual puede que produzca una incapacidad muy breve; por su parte, en el caso de asalariados se puede valorar la cuantía que se dejó de percibir con motivo de los daños (diferencia entre el monto percibido y el que se debió percibir de no haberse generado el daño), y en el caso de actividad no asalariadas, mediante la prueba del perjuicio derivado de la

²¹ Cfr. Joaquín MESEGUER YEBRA, Ob. Cit., p.p. 14 y 15.

²² Tesis Aislada; Materia(s): Civil; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: I.3o.C.118 C (10a.); Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 3; Página: 2590; INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD OBJETIVA. PARA FIJARLA SE DEBE TOMAR EN CUENTA LA PROFESIÓN, ACTIVIDAD U OFICIO QUE LA PARTE AFECTADA REALIZABA ANTES DEL DAÑO.

incapacidad temporal, mediante constancias de pago anteriores al accidente o pruebas periciales realizadas al efecto.²³

3. Daño emergente. Es el producido en los intereses (bienes o personas) ajenos a la víctima del daño, este tipo de daños se da normalmente en el coste del incumplimiento por el acreedor de una obligación con un tercero causado por el incumplimiento de su deudor, el de la reclamación judicial o extrajudicial del cumplimiento, el de la reparación de un daño causado a un bien del acreedor;²⁴ para su indemnización es necesario acreditar que el daño ocasionado al tercero es consecuencia directamente del daño sufrido por la víctima, de tal manera que ésta no hubiera podido cumplir con sus obligaciones con motivo del referido daño.

4. Daño al derecho de chance. No versa sobre la frustrada ganancia debida al suceso de menoscabo sino sobre la oportunidad de negocio misma, el valor de la frustración estará dado por el grado de probabilidad de convertirse en una ganancia o prevención de daño cierto.²⁵

En el derecho de chance intervienen factores económicos en los que las empresas invierten para su posicionamiento (como el marketing), de tal manera que el beneficio

²³ Cfr. Milagros KOTEICH KHATIB, *La reparación del daño como mecanismo de tutela de la persona, del daño a la salud a los nuevos daños extrapatrimoniales*, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, 2012, p. 131.

²⁴ Cfr. José Enrique GOMÁ SALCEDO, *Ob. Cit.*, p.p. 156 y 157.

²⁵ Cfr. Jaime FERNÁNDEZ MADERO, *Derecho de daños, nuevos aspectos doctrinarios y jurisprudenciales*, La ley, Buenos Aires, 2002, p. 572.

final es el factor de ubicación en el mercado, lo cual constituye un valor económico apreciable y fundamental para la empresa. La afectación a este derecho deviene de la afectación de la garantía objetiva de indemnidad patrimonial de la empresa que se encuentra asociada a cada contrato interempresario. Al ocasionarse el daño se debe responder, por el incumplimiento del contrato, el valor del desplazamiento que la empresa afectada sufrió en el mercado.²⁶

5. Perjuicio o lucro cesante. Es la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación;²⁷ en el contexto de la responsabilidad extracontractual del Estado, la privación de la ganancia deriva del daño ocasionado al administrado. Para determinar el monto a resarcir se debe tomar en consideración que el daño ocasionado hubiera impedido obtener ganancias que normalmente se percibían, se excluyan meras expectativas de ganancias dudosas o contingentes, que no produzcan un enriquecimiento injusto, y que exista una prueba rigurosa de las ganancias dejadas de obtener, que no sean dudosas o meras hipótesis, apreciándose de modo prudente y restrictivo, puesto que no es admisible una mera posibilidad de dejar de obtener unos beneficios o sueños de ganancias.²⁸

²⁶ Cfr. Carlos A. GHERSI, "Cuantificación económica de daños por incumplimiento en los contratos interempresarios", en Carlos A. GHERSI, *Derecho de daños y contratos*, Club del libro ediciones, Mar del Plata, 1999, p.p. 36 a 38.

²⁷ Cfr. Manuel BORJA SORIANO, *Teoría General de las Obligaciones*, 20^o ed., Porrúa, México, 2006, p. 458.

²⁸ Cfr. Joaquín MESEGUER YABRA, *Ob. Cit.*, p.p. 13 y 14.

ii. Daño moral. Es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien, de la consideración que de sí misma tengan los demás; tratándose de sociedades mercantiles o comerciantes el daño moral versa sobre su reputación, la razón social, el prestigio y la libertad contractual, pues dichas sociedades al gozar de personalidad tienen el derecho de que les sean respetados los bienes inherentes a la misma, ya que son el fundamento de su existencia y actividad.²⁹

El daño moral cuenta con aspectos subjetivos y objetivos el primero constituido por la psique de la víctima y diferentes especies de bienes de la misma, tutelados por ley (sufrimiento, dolor, sentimiento herido, etc.), por su parte, los elementos objetivos se constituyen por aquellos aspectos sujetos a prueba (prestigio, crédito, integridad física, etc.).³⁰

Este daño puede ser consecuencia de un daño corporal, en cuyo caso la indemnización que lo compensa recibe el nombre de *pretium doloris*, o de un sufrimiento moral de origen diverso, como pudiera ser el ataque al honor, en el cual la víctima sufre principalmente

²⁹ Cfr. Tesis Aislada materia Civil; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: I.11o.C.65 C; Tomo XVIII, Julio de 2003; Página: 1074; Novena Época; DAÑO MORAL. SU EXISTENCIA TRATÁNDOSE DE SOCIEDADES MERCANTILES.

³⁰ Cfr. Ignacio GÓMEZ-PALACIO y Ricardo GÓMEZ-PALACIO, *Daño moral y responsabilidad civil transnacional*, Porrúa, México, 2012, p. 51.

en su reputación, en su autoridad legítima, en su pudor, en su seguridad, en su amor propio estético, en su integridad intelectual, afecciones, entre otros.³¹

El daño moral es independiente del daño material que lo pudiera haber originado, por lo cual debe pagarse la indemnización por ambos conceptos para tenerse por cumplida la obligación indemnizatoria; en cuanto al monto a cubrir se debe tomar en consideración el carácter resarcitorio del rubro; la índole del hecho generador de responsabilidad, la edad de la víctima, la entidad del sufrimiento causado, este último goza de autonomía estimativa respecto del daño material, pues no es accesorio de éste;³² siendo preciso tener en cuenta que la valoración del detrimento generado no puede realizarse con métricas precisas.

No debe confundirse la indemnización del daño moral con el pago de perjuicios, pues la primera no busca garantizar el nivel de vida de la víctima o de sus familiares, sino reparar los derechos afectados a partir de su lesión o deceso, por ello resulta indebido cacularlo mediante el establecimiento de la cantidad de dinero que se dejaron de percibir a raíz de la lesión o muerte del afectado, pues esto constituiría el lucro cesante originado con

³¹ Cfr. David CIENFUEGOS SALGADO, "El daño moral y la responsabilidad patrimonial del Estado en México", en Jorge ADAME GODDARD (Coordinador), *Derecho civil y romano, Culturas y sistemas jurídicos comparados*, UNAM, México, 2006, p. 313.

Sin perjuicio de que ésta es la postura que se utilizará respecto del daño moral en el presente trabajo, cabe señalar que este daño tiene diversas corrientes que lo definen: i) la que niega que el daño moral sea autónomo respecto del daño patrimonial; ii) la que define al daño moral como autónomo, y iii) la que lo considera como *pretium doloris*. A mayor abundamiento, Gisela María PÉREZ FUENTES, "Daño moral en las personas jurídicas: una reflexión en el derecho mexicano", *Revista de derecho privado, Nueva Serie*, número 12, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, septiembre-diciembre 2005, p.p. 55 a 58.

³² Cfr. Óscar Álvaro CUADROS, Ob. Cit., p.p. 226 y 227.

motivo del daño, lo cual incluso llegaría al extremo de que si la víctima no era económicamente activa, entonces, no habría daño moral que calcular.³³

Asimismo, en la determinación del monto de la indemnización se debe tomar en cuenta, para todos los tipos de daño, que cuando existe un desfase entre la fecha de la lesión y la sentencia condenatoria, entre ésta y su ejecución, así como retrasos en el seno del propio proceso, se suele condenar al pago de intereses sobre la cantidad que supone la indemnización, pero partiendo de la base de que se trata de deudas de valor y no de cantidad.³⁴

1.3 De la responsabilidad

El término responsabilidad proviene del latín *responsum*, que es una forma latina del verbo responder *respon* (responder) *sabilidad* (habilidad); esto se individualiza a partir del término responsable, en el cual se identifica a un individuo como el causante directa o indirecta de un hecho y que, por lo tanto, es imputable por las consecuencias.³⁵ Esto implica, en el ámbito del derecho de daños, base del presente trabajo de investigación, la obligación de indemnizar por los daños y perjuicios causados, respecto de los cuales,

³³ Cfr. Tesis Aislada; Materia Civil; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: I.3o.C.995 C (9a.); Libro II, Noviembre de 2011, Tomo 1; Página: 619; Décima Época DAÑO MORAL. SU CUANTIFICACIÓN NO DEBE LIMITARSE AL CÁLCULO DEL PERJUICIO, IDENTIFICADO COMO LUCRO CESANTE.

³⁴ Cfr. Martín REBOLLO, Ob. Cit., p. 105.

³⁵ Cfr. Xochitl GARMENDIA CEDILLO, "La responsabilidad, significado e implicaciones éticas y jurídicas", *PRAXIS de la Justicia Fiscal y Administrativa*, número 6, enero 2010, p. 184.

de ser posible su reparación debe consistir en el establecimiento de la situación anterior a él, y cuando ello sea imposible, en el pago de daños y perjuicios.³⁶

Dicha obligación indemnizatoria se funda en el principio de que nadie está facultado para perjudicar a otro, y en que cada quien es responsable de sus propios actos, por lo que, si con ellos se lesiona un derecho ajeno la consecuencia lógica consistirá en el deber de indemnizar.³⁷

Esta responsabilidad puede derivar del incumplimiento de un contrato o de un deber genérico de no dañar a otra, en la primera las partes están vinculadas con anterioridad al hecho productor de la responsabilidad y emana de un acuerdo de voluntades que ha sido transgredido por alguna de las partes, en tanto que en la segunda, el vínculo nace por la realización de los hechos dañosos consecuencia del incumplimiento del deber genérico de no afectar a terceros,³⁸ respecto de las cuales se ahondará a continuación:

i. Responsabilidad contractual. Respecto de esta figura es necesario recordar las nociones básicas del contrato, respecto de las cuales RAFAEL ROJINA VILLEGAS señala:

³⁶ Cfr. Tesis Aislada materia civil; Primera Sala; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Tesis: 1a. LII/2014 (10a.), Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, Página: 683, Décima Época. RESPONSABILIDAD CIVIL. SU CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN.

³⁷ Cfr. Alberto C. SÁNCHEZ PICHARDO, *Los daños y perjuicios y la obligación de resarcimiento. La responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2011, p. 13.

³⁸ Cfr. Tesis Aislada materia civil; Primera Sala; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Tesis 1a. CXXXV/2014 (10a.), Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Página: 816, Registro: 2006178, Décima Época. RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y EXTRACONTRACTUAL. SUS DIFERENCIAS.

*“El contrato se define como un acuerdo de voluntades para crear o transferir derechos y obligaciones; es una especie dentro del género de los convenios. El convenio es un acuerdo de voluntades para crear, transmitir, modificar o extinguir obligaciones y derecho reales o personales; por lo tanto, el convenio tiene dos funciones: una positiva, que es crear o transmitir obligaciones y derechos, y otra negativa: modificarlos o extinguirlos. Preferimos decir derechos reales o personales, y no derechos patrimoniales, en virtud de que pueden existir derechos personales de contenido extrapatrimonial”.*³⁹

Para que este contrato sea considerado como existente es necesario que contenga consentimiento, objeto y, en algunos casos, solemnidad; mientras que para su validez es necesario que se pacte por partes con capacidad suficiente, que el consentimiento se dé sin vicios, que su objeto, motivo o fin sean lícitos y que la voluntad de las partes se haya exteriorizado con las formalidades establecidas por la ley,⁴⁰ siendo el cumplimiento de estos requisitos indispensables para que las partes puedan exigir su cumplimiento.

Ahora bien, en cuanto a las formas de terminación de estos contratos, se tienen: El agotamiento natural (cumplimiento de lo pactado), el vencimiento de un término, la muerte de uno de los contratantes, la incapacidad sobreviniente, el desistimiento de una de las partes, el mutuo consentimiento de las partes, la quiebra, la frustración del contrato

³⁹ Rafael ROJINA VILLEGAS, *Compendio de derecho civil. Contratos*, 24ª ed., Porrúa, México, 1996, P. 7

⁴⁰ A mayor abundamiento Bernardo PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, *Contrato Civiles*, Porrúa, 7ª ed., México, 2000, p.p. 21 a 40.

(por inexistencia o nulidad del contrato) y la resolución del contrato (por incumplimiento de una de las partes, por imposibilidad superveniente o por excesiva onerosidad sobreviniente).⁴¹

Por su parte, para que se configure la responsabilidad contractual es necesario el incumplimiento de lo pactado por parte de alguna de las partes, que permitan exigir, su rescisión y/o la correspondiente responsabilidad del pago de daños y perjuicios, si los hubiere.⁴²

Lo anterior, origina el nacimiento del derecho, de la parte afectada, de exigir la indemnización referida en el párrafo precedente y, por tanto, la consecuente obligación de la contraparte de responder de su incumplimiento, las cuales deben ser demandadas ante la instancia judicial correspondiente.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener presente que la resolución del contrato puede operar de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial ante el pacto comisorio expreso (o cláusula resolutoria expresa) y el plazo esencial concedido a una de las partes para cumplir con el contrato.⁴³

⁴¹ Cfr. Ramón SÁNCHEZ MEDAL, *De los contratos civiles*, Porrúa, 17ª ed., México, 2001, p.p. 123 a 134.

⁴² Cfr. Tesis Aislada materia civil; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: I.5o.C.54 C (10a.), Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 3, Página: 1721, Registro: 2004314, Décima Época. RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL. SU CONCEPTO.

⁴³ Cfr. Ramón SÁNCHEZ MEDAL, *Ob. Cit.*, p.p. 129 a 131.

Ahora bien, en cuanto a la indemnización a cubrir a la parte afectada, JOSÉ LUIS DE LA PEZA MUÑOZ CANO señala:

“Empezamos por considerar que hay obligaciones que se vuelven de imposible cumplimiento, en tanto que hay otras que siempre son factibles. Un ejemplo de las primeras puede ser la obligación de dar una cosa cierta que, después de contraída la obligación, perece física o jurídicamente. Un ejemplo de las segundas es la que tiene por objeto dar géneros, puesto que los géneros no perecen; como en el caso de la obligación de dar trigo, mientras exista ese género en el mundo, puede cumplirse la obligación.

*Por otra parte, la imposibilidad de cumplir con la obligación puede ser, o no, imputable al deudor; en tanto que el incumplimiento de una obligación de las que son siempre factibles es indiscutiblemente la responsabilidad del deudor. Cuando la obligación se vuelve imposible por causas imputables al deudor, obviamente no hay lugar a la ejecución forzada y el incumplimiento se traduce en el pago de daños y perjuicios. Tratándose de obligaciones siempre factibles de cumplirse, su incumplimiento puede dar lugar a la ejecución forzada y eventualmente al pago de daños y perjuicios”.*⁴⁴

ii. Responsabilidad extracontractual. Deriva de una relación espontánea (no contractual) entre particulares (regulada por la legislación civil), entre el Estado y los administrados

⁴⁴ José Luis DE LA PEZA MUÑOZ CANO, *De las obligaciones*, 6ª ed., Porrúa, México, 2011, p. 140.

(mejor conocida como responsabilidad extracontractual del Estado o responsabilidad patrimonial del Estado en el caso de México), entre administrados y el Estado, así como entre entes estatales (estas últimas dos reguladas por el derecho administrativo).

Cada una de estas relaciones cuenta con reglas particulares para su acreditación, por lo que en este apartado, únicamente se enunciarán principios generales a partir de los cuales se fueron construyendo las peculiaridades de estas relaciones.

En sus inicios la responsabilidad extracontractual sólo se sustentaba en los principios de la justicia conmutativa, pues nació de la relación entre particulares, en los cuales se establece que se debe responder de todo daño ocasionado a otro en la misma proporción del detrimento causado, pues nadie cuenta con el derecho de dañar a otro -actualmente también se aceptan los principios de la justicia distributiva, en las relaciones entre el Estado y los administrados como se verá en la sección 1.3.3 de presente trabajo -.

Con base en dichos principios conmutativos, se desarrollaron dos sistemas para responder por la conducta dañosa: 1. El subjetivo o por culpa, sea por hecho propio o por hecho de terceros (responsabilidad subsidiaria),⁴⁵ y 2. el objetivo o por riesgo creado por el uso de cosas o mecanismos peligrosos.

⁴⁵ Cfr . Antonio AGUILAR GUTIÉRREZ y Julio DERBEZ MURO, *Panorama de la legislación civil*, Instituto de derecho comparado – UNAM, México, 1960, p. 83.

En el primero, se debe responder del incumplimiento de obligaciones mediante la indemnización a quien resulta víctima del detrimento;⁴⁶ cuando la conducta dañosa se realizó mediando culpa, esto es, cuando es consecuencia de una acción u omisión ilegal o contraria a las buenas costumbres, ejemplos de esto los encontramos en los daños ocasionados a una persona cuando no se cumplieron las disposiciones de higiene para preparar alimentos, o cuando se producen y lanzan al mercado aparatos que no se adaptan a medidas cautelares previstas en ley, necesarias para garantizar condiciones de seguridad.⁴⁷

De esto se desprende que el fundamento de este primer sistema es el acto nocivo causado sin derecho o, si se prefiere, todo acto que implique una culpa, aun la más ligera, la cual se constituye a partir de los elementos siguientes: a) Un acto (de comisión o de omisión); b) Imputable al demandado; c) Dañoso para el demandante, y d) Ilícito, es decir causado sin derecho, intencionalmente o por imprudencia o negligencia.⁴⁸

Por su parte, el sistema objetivo o por riesgo implica que un particular adquiere la obligación de indemnizar a un tercero cuando le ocasiona daños derivado del uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosos por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la

⁴⁶ Cfr. Ernesto GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, *Derecho de las obligaciones*, 9ª ed., Porrúa, México, 1993, p.p. 557 y 558.

⁴⁷ Cfr. Xavier O'CALLAGHAN MUÑOZ, *Responsabilidad civil. Cuestiones generales y su efecto reparador*, La Ley, Madrid, 2010, p. 19.

⁴⁸ Cfr. Manuel BORJA SORIANO, *Ob. Cit.*, p. 356.

corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, en otras palabras es el daño originado con motivo de una conducta peligrosa en sí misma, o bien por el riesgo implícito en la realización de la actividad dañosa, sin importar si se actuó o no con culpa. Ejemplos de esto lo encontramos en los daños que se ocasionan por la conducción de vehículos automotores, o las consecuencias dañosas a terceros por el uso de armas de fuego en ejercicio de la caza, aun y cuando el uso estas herramientas se hubiera ajustado a las disposiciones legales en la materia.

Este sistema nace a finales del siglo XIX al hacerse notar las limitaciones propias de la responsabilidad exclusivamente basada en la culpa, por un lado, derivado del considerable desarrollo del maquinismo, como fuente inagotable de riesgos y siniestros, y por la otra, la irrupción de una mentalidad colectiva más identificada con el designio de indemnizar a las víctimas, que con el de observar cuidadosamente la culpabilidad de quien los produce.⁴⁹

A diferencia del sistema basado en la culpa, en la responsabilidad objetiva el hecho jurídico no produce la transgresión a una norma o el incumplimiento de un deber, sino que el agente de la conducta creadora del riesgo obra lícitamente de acuerdo a sus necesidades, siendo de justicia que al materializarse el daño a un tercero se repare,⁵⁰ ello en virtud del riesgo que conllevaba a la sociedad el uso de ese mecanismo peligroso.

⁴⁹ Cfr. Ignacio SIERRA GIL DE LA CUESTA, *Tratado de responsabilidad civil*, Tomo I, Bosch, Barcelona, 2008, p.p. 127 y 128.

⁵⁰ Cfr. José Luis DE LA PEZA MUÑOZ CANO, *Ob. Cit.*, p.p. 81 y 82.

En los sistemas de referencia se prevé que la responsabilidad, ya sea por culpa o por riesgo, no se configurará cuando el daño ocasionado a la víctima sea consecuencia de la culpa inexcusable de esta última, ya que resultaría injusto que, por ejemplo el conductor de un vehículo automotor respondiera de los daños ocasionados a un transeúnte que se arrojó para ser atropellado en un acto de suicidio.

Expuesta de manera general la responsabilidad entre particulares, se entrará al estudio, en el siguiente capítulo, de la responsabilidad extracontractual del Estado, la cual se basa únicamente en el sistema objetivo, por lo que el Estado debe responder de los daños que ocasione a los administrados por el riesgo implícito en sus actividades, sin que sea necesario acreditar si éste se originó como consecuencia de un actuar ilícito o contrario a las buenas costumbres.

CAPÍTULO 2. De la responsabilidad estatal

En este apartado se analiza la forma en que ha sido adoptada la institución de la responsabilidad en las relaciones entre el Estado y sus administrados, para lo cual se abordan tres rubros: la responsabilidad de sus servidores públicos, la responsabilidad contractual y extracontractual del Estado, siendo esta última la que interesa al presente trabajo y que por tanto será en la que más se ahondará.

2.1 Responsabilidad de los Servidores Públicos

El Estado, como toda persona moral, requiere de personas físicas que la representen y actúen a su nombre, a quienes se les denomina servidores públicos, con motivo de ello, en este apartado se aborda la manera en que dichos sujetos deben responder al Estado por su actuación, lo cual si bien no es como tal parte de la responsabilidad estatal que se analiza en el presente trabajo, vale la pena tener en cuenta, para evitar confusiones en temas como la responsabilidad objetiva y directa que se analizarán en los apartados subsecuentes.

Esta responsabilidad se regula en la CPEUM en su título IV, denominado de la responsabilidad de los servidores públicos y patrimonial del Estado, constituido por los artículos 108 a 114, en donde se establecen las bases a partir de las cuales se erigen los regímenes de responsabilidad política, penal y administrativa de los mencionados

servidores, así como de responsabilidad extracontractual del Estado⁵¹ y el Sistema Nacional Anticorrupción.

Para que se constituyan las responsabilidades de los servidores públicos es necesario:

- i. Que una persona, en su carácter de servidor público, tenga a su cargo una obligación;
- ii. Que como consecuencia de las acciones u omisiones que el servidor público realiza en ejercicio de su empleo, cargo o comisión, se incumpla con dicha obligación, y
- iii. Que este incumplimiento sea reprochable en los ámbitos penal, político o administrativo, regulados en sus respectivas leyes reglamentarias, a saber CPF,⁵² LFRSP⁵³ y LFRASP,⁵⁴ sin perjuicio de otros ordenamientos que resulten aplicables.

Esta responsabilidad es definida por GODOLFINO HUMBERTO JUÁREZ Mejía como:

*“[...] la situación jurídica en que se coloca un servidor público como consecuencia del incumplimiento (o la violación) de una obligación pública establecida en una disposición jurídica, incumplimiento (o violación) que deberá ser probado en juicio seguido ante las autoridades competentes y con las formalidades esenciales del procedimiento, y al que recaerá una determinada sanción [...]”.*⁵⁵

⁵¹ A partir de esta responsabilidad se privó de efectos el artículo 1927 del CCF, en el que se establecía que el Estado tenía la obligación de responder de los daños y perjuicios causados por sus empleados y funcionarios con motivo del ejercicio de las atribuciones que les están encomendadas, siendo esta responsabilidad solidaria, tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podía hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable, no tenía bienes o los que tuviera no fueran suficientes para responder de los daños y perjuicio causados.

⁵² Publicado en el DOF el 14 de agosto de 1931.

⁵³ Publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1982.

⁵⁴ Publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002.

⁵⁵ Godolfino Humberto JUÁREZ MEJÍA, *Elementos para una teoría de la responsabilidad pública*, Porrúa, México, 2008, p. 19.

i. Responsabilidad Política.

Andrés Serra Rojas señala:

“El juicio político tiene por objeto investigar los actos u omisiones productores de daños que, por culpa o negligencia o irregulares, causen o puedan causar perjuicios pecuniarios, pero sobre todo que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o en su buen despacho”.⁵⁶

Conforme al artículo 110 de la CPEUM, son sujetos de la responsabilidad política:

- Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Consejeros de la Judicatura Federal;
- Secretarios de Despacho;
- Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- Procurador General de la República;
- Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;
- Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal;
- Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal;
- Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral;

⁵⁶ Andrés SERRA ROJAS, *Derecho Administrativo*, 20ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 506.

- Magistrados del Tribunal Electoral;
- Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos;
- Gobernadores de los Estados;
- Diputados Locales;
- Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y
- Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.⁵⁷

Sobre estos sujetos, LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ precisa lo siguiente:

*“[...] encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad”.*⁵⁸

Las autoridades en la materia son las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión; ambas Cámaras, en ejercicio de sus facultades exclusivas serán órgano de acusación y jurado de sentencia, respectivamente,⁵⁹ resultando inatacables

⁵⁷ En el caso de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, cuando redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

⁵⁸ Luis Humberto DELGADILLO GUTIÉRREZ, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, 5ª ed., Porrúa, México, 2005, p. 41.

⁵⁹ Cfr. José Luis VÁZQUEZ ALFARO, “Responsabilidad política de los servidores públicos”, en A.A.V.V., *Código Ético de conducta de los servidores públicos*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación – Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p.p. 72 y 73.

sus declaraciones y resoluciones, en términos de lo previsto en el último párrafo del artículo 110 de la CPEUM.

Esta responsabilidad se constituye cuando los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, incurren en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, lo cual se reglamenta en las causales de responsabilidad previstas en el artículo 7° LFRSP, siendo éstas: El ataque a las instituciones democráticas; ataque a la forma de gobierno republicano representativo, federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones, y las violaciones sistemáticas o graves planes, programas y presupuestos de la APF o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Las sanciones aplicables a los servidores públicos a quienes se les haya determinado responsabilidad política son la destitución e inhabilitación de uno a veinte años de cualquier empleo, cargo o comisión en el sector público.

Respecto de estas sanciones, RAÚL RAMÍREZ MEDRANO señala:

“Según lo dispone el artículo 110 las sanciones por responsabilidad política constitucional consistirán en destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio públicos[...] definiremos destitución como la separación del servidor público de sus funciones; es un acto que separa a éste del servicio público; la inhabilitación consiste en la declaración hecha por autoridad competente que impide a la persona separada del servicio público volverse a desempeñar en él”.⁶⁰

ii. Responsabilidad Penal.

Tiene su fundamento en los artículos 108, 109, fracción II y 114, segundo párrafo de la CPEUM, en donde se señala que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal, la cual los establece principalmente en el título Décimo del CPF.

Los delitos previstos en el mencionado título son: Ejercicio indebido del servicio público; abuso de autoridad; desaparición forzada de personas; coalición de servidores públicos; uso indebido de atribuciones y facultades; concusión; intimidación; ejercicio abusivo de funciones; tráfico de influencia; cohecho; cohecho a servidores públicos extranjeros; peculado, y enriquecimiento ilícito.

Para efectos del CPF son servidores públicos toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la APF o del Distrito Federal, en el Congreso de la Unión y en el

⁶⁰ Raúl RAMÍREZ MEDRANO, “El régimen constitucional sobre la responsabilidad de los servidores públicos y las consecuencias en el orden jurídico de los Estados de la Federación” en Jorge Carpizo y Jorge Madrazo (Coordinadores), *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, p. 393.

Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que maneje recursos económicos federales. Es de señalar que las disposiciones del título Décimo del CPF resultan aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en dicho título, en materia federal.

Respecto de los servidores públicos que pueden incurrir en estas responsabilidades, SERGIO MONSERRIT ORTIZ SOLTERO señala:

“[...] es necesario estar atentos a la jerarquía del servidor público que cometió el ilícito a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará; toda vez que los funcionarios que se mencionan en el artículo 111 constitucional, gozan de inmunidad procesal, por lo que no pueden ser sujetos del procedimiento penal hasta que no haya sido declarada su procedencia por parte de la Cámara de Diputados, o la de Senadores cuando se trate de responsabilidad penal por delitos graves cometidos por el Presidente de la República”.⁶¹

⁶¹ Sergio MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 4ª ed., Porrúa, México, 2007, p.p. 217 y 218.

Cabe señalar que la declaración de procedencia es un antejuicio que requiere de dos supuestos: 1) que un servidor público sea presunto responsable de haber cometido un delito en términos de la legislación penal y 2) que dicho servidor público se encuentre en el desempeño de un cargo protegido.

Los cargos protegidos son regulados a nivel constitucional y tienen la finalidad de evitar que por banderías políticas o venganzas personales quede a merced de personas interesadas el desarrollo normal de una función pública que por su importancia merece ser protegida.

La finalidad de la declaración de procedencia es separar al servidor público de su cargo, con lo cual la persona perdería el privilegio que se deriva de la función que tenía encomendada, dejando a la autoridad competente en posibilidades de ejercer la acción penal.

Son sujetos de la declaración de procedencia: los Senadores y Diputados Federales, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el Presidente de la República, y los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y miembros de

Las autoridades en la materia son el Ministerio Público, durante la averiguación previa y el Juez en materia Penal durante el juicio, llevándose a cabo este último una vez que el Ministerio Público determinó la presunta responsabilidad y el cuerpo del delito.

Las sanciones aplicables a los servidores públicos que incurran en responsabilidad penal son las de prisión, multa, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas.

iii. Responsabilidad Administrativa.

Es definida por GODOLFINO HUMBERTO JUÁREZ MEJÍA como:

“[...] aquella en que incurren los servidores públicos [...] por actos u omisiones ilegales deshonrados, desleales, parciales e ineficientes en el desempeño de su empleo, cargo o comisión”.⁶²

Los servidores públicos federales que pueden incurrir en responsabilidades administrativas son los señalados en el artículo 108 de la CPEUM, que incluyen a servidores públicos de los tres poderes, así como a aquéllos adscritos a algún organismo constitucionalmente autónomo.

Las autoridades en la materia son las previstas en la LFRASP, sin perder de vista que, con motivo de la reforma constitucional por la que se instrumenta el Sistema Nacional Anticorrupción, el Congreso de la Unión tiene facultad para emitir leyes en las que se

los Consejos de la Judicatura Locales. Cfr. Godolfino Humberto JUÁREZ MEJÍA, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, Porrúa, México, 2002, p.p. 96 a 111.

⁶² *Ibidem*, p. 127.

establezca al Tribunal de lo contencioso administrativo⁶³ con atribuciones para sancionar las responsabilidades administrativas graves en que incurran los servidores públicos, ello sin perjuicio de las atribuciones de los órganos internos de control de sancionar responsabilidades no graves; disposición constitucional que comenzará a aplicarse una vez que sea emitida la ley general y sea modificada la legislación federal en la materia.

Las obligaciones de los servidores públicos cuyo incumplimiento pudiera generar responsabilidades administrativas, se encuentran previstas, en primer término en los artículo 8 y 9 de la LFRASP.

Las sanciones en la materia se encuentran establecidas tanto a nivel constitucional como en la LFRASP, van desde la amonestación privada hasta la inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones hasta por veinte años.

2.2 Responsabilidad contractual del Estado

⁶³ El TFJFA tiene su fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-H de la CPEUM, en la LOTFJFA y en la LFPCA, las dos últimas publicadas en el DOF el 6 de diciembre de 2007 y el 1° de diciembre de 2005, respectivamente.

A partir de la emisión de la LFPCA el TFJFA pasó de ser un Tribunal de anulación a uno de Plena Jurisdicción; la diferencia entre estos Tribunales es que el primero se limita a anular la resolución administrativa combatida, en espera después de que la autoridad administrativa, en cumplimiento a la sentencia anulatoria, revoque o deje sin efectos su resolución; el segundo va más allá con sus sentencias, anula el acto impugnado y además condena a la autoridad administrativa a realizar cierta conducta para que quede de inmediato satisfecha la justicia o legalidad demandada. Cfr. Alfonso NAVA NEGRETE y Narciso SÁNCHEZ GÓMEZ, *Justicia administrativa en México*, Fundap, México, 2002, p.p. 21 y 22.

Esta responsabilidad versa sobre contratos administrativos, los cuales son una figura atípica de la concepción civilista de la contratación pública, y que debe regirse en su generalidad por las reglas del derecho civil.⁶⁴

Respecto de los contratos administrativos JORGE OLIVERA TORO señala:

*“Es indiscutible que el Estado, por sus múltiples y complejos fines, celebra actos jurídicos con los particulares, auxiliares de la administración, y de los cuales obtiene bienes y servicios personales. Así se le ve comprando inmuebles, muebles, equipos de oficina, conviviendo con empresas de transportes, obteniendo préstamos, suministros, etc. De ello se deriva el problema si el Estado puede contratar, que es una de las cuestiones más discutidas en la doctrina. Adviértase que no se dan contratos administrativos entre órganos del Estado, en que hay acuerdos, no contratos”.*⁶⁵

Para estar en posibilidad de determinar cuándo se está en presencia de un contrato administrativo, es necesario tomar en consideración los tres elementos siguientes: i. la naturaleza de las personas de las cuales emana el acuerdo de voluntades; ii. la

⁶⁴ Cfr. González-VARAS IBÁÑEZ. Santiago, *El contrato administrativo*, Civitas, Madrid, 2003, p. 316.

⁶⁵ Jorge OLIVERA TORO, *Manual de derecho administrativo*, 7ª ed., Porrúa, México, 1997, p. 243.

naturaleza de las normas que concurren en el cuerpo del contrato, y iii. el objeto del contrato.⁶⁶

El primer elemento implica que una de las partes que suscribe el contrato sea persona de derecho público, a través de servidor público con facultades de representación y con atribuciones suficientes para obligar a la institución que representa.

Para que se dé el segundo de los elementos en análisis, es necesario que la celebración del contrato se realice en el contexto de leyes que buscan el cumplimiento de las finalidades del Estado, como lo son la LAASSP⁶⁷ y la LOPSRM⁶⁸.

Lo anterior, conlleva que se estipulen en el contrato cláusulas exorbitantes de derecho público, a partir de las cuales se imponen obligaciones fuera de la órbita normal del derecho privado, mismas que son imperativas por dispositivo de ley y que por lo tanto devienen en irrenunciables. Estas cláusulas implican, según AGUSTÍN GORDILLO, lo siguiente:

⁶⁶ Cfr. José Luis HERRERA SOMELLARA, "Apunte sobre contratos administrativos", en A.A.V.V., *Regulación del sector energético*, UNAM-Secretaría de Energética, México, 1997, p. 204.

⁶⁷ Publicada en el DOF el 4 de enero de 2000.

⁶⁸ *Idem*.

“a) Bajo un procedimiento de derecho público como la licitación pública, con un pliego de bases y condiciones impuesto por la administración en forma unilateral;

b) incluye cláusulas por las que puede aplicar y ejecutar por sí ciertas penalidades (extinción unilateral por acto administrativo, multas por retardo, pérdida de la fianza, ejecución por terceros en caso de incumplimiento, etc.);

c) se exime asimismo de responsabilidad por falta de pago o mora en los pagos salvo reconocimiento de intereses reducidos;

d) excluye la indemnización de lucro cesante si no cumple con el contrato;

e) de carácter precario a los derechos del contratista, o subcontratista en su caso (la provisión de bienes, obras o servicios a los concesionarios), etc.

En tales casos la conclusión es obvia: el contrato ha quedado sometido a un régimen de derecho público, siendo por lo tanto un contrato administrativo y no un contrato de derecho privado de la administración.”⁶⁹

En cuanto al tercer elemento, consistente en el objeto del contrato, éste implica que el convenio se vincule estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones del Estado y, por tanto, en caso de que no se relacione con la satisfacción de necesidades colectivas y el Estado no haga uso de los medios que le autoriza su régimen

⁶⁹ Agustín GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Tomo 1, Parte general, p. XI-6, Consultado el 20 de febrero de 2015 en http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloXI.pdf.

especial, los contratos serán regidos por el derecho civil y por tanto no se consideran contratos administrativos, sino contratos de la administración.⁷⁰

Respecto de estos últimos contratos denominados de la administración, cabe señalar que son los celebrados por un órgano estatal con los particulares regidos por el derecho privado, su objeto no está vinculado estrecha y necesariamente con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado y, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudica porque el Estado no haga uso de los medios que le autoriza su régimen especial;⁷¹ con motivo de estas características el incumplimiento de estos instrumentos no origina la responsabilidad contractual a que nos referimos en el presente apartado, sino una responsabilidad de carácter civil.

Ahora bien, definido cuando se está en presencia de un contrato administrativo, cabe hacer mención a las formas de terminación de estos instrumentos, a partir de los cuales se podrá determinar cuándo se origina la responsabilidad contractual del Estado: i. La terminación normal se da mediante el cumplimiento del objeto del contrato o el vencimiento del plazo acordado, y ii. Los modos anormales se dan por interés público (El Estado hace uso de su prerrogativa de revocación contractual por haberse concluido o cambiado la necesidad existente); por nulidad del contrato administrativo, por rescisión

⁷⁰ Cfr. Julieta OVALLE PIEDRA, *Contratos administrativos y arbitraje en México*, p. 4, Consultado el 20 de febrero de 2015 en http://www.caic.com.mx/boletines/Contratos_Administrativos_Arbitraje_Mexico.pdf

⁷¹ Cfr. Tesis Aislada; materia administrativa civil; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: P. IX/2001, Tomo XIII, Abril de 2001, Página: 324, Registro: 189995, Novena Época. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS.

contractual (ante el incumplimiento del particular, del Estado o la pérdida de capacidad jurídica del cocontratante) y por disposición de ley.⁷²

Así se tiene que la responsabilidad estatal se origina ante la terminación anormal de los contratos, imputable al Estado como es el caso de los incumplimientos de lo convenido por parte de este ente o la terminación por causas de interés público, en las cuales se deben indemnizar los daños y perjuicios, salvo aquellas excepciones que marque la ley a esta obligación resarcitoria.

Al respecto JOSÉ CANASI señala:

*“[...] La responsabilidad del poder público es incuestionable cuando se lesionen derechos formalmente adquiridos, aun que se sostenga que ningún contrato puede tener eficacia para cercenar atribuciones de la administración pública o impedir acto alguno del gobierno en general (Nación, provincias, comunas, etc.), que a juicio de quienes ejercieren dicha autoridad fuese requerida por el bien común”.*⁷³

⁷² A mayor abundamiento Daniel RAMOS TORRES, *Licitación pública, en el marco de la doctrina de los contratos administrativos, su legislación vigente, y la jurisprudencia*, Escuela Nacional de Administración Pública, México, 2004, p.p. 36 a 38.

⁷³ José CANASI, *Derecho administrativo*, volumen II Parte especial. Los servicios públicos. El acto administrativo. Contratos administrativos, Depalma, Bienes Aires, 1984, p. 506.

2.3 Responsabilidad extracontractual del Estado

Esta responsabilidad ha tenido diversos cambios en la forma en que ha sido reconocida, pasando de la no responsabilidad (*the King can do no wrong*) a la responsabilidad subjetiva o por culpa, y finalmente a la responsabilidad estatal objetiva o por riesgo, sin perjuicio de ello los principios que la sustentan no han sido objeto de transformaciones sino que lo que ha cambiado es la manera en que son reconocidos en los ordenamientos positivos.

Hoy en día esta institución implica al Estado la obligación de responder por los daños que ocasione como consecuencia de una relación espontánea (no contractual), en la persona, bienes y derechos de los administrados, siempre que no exista fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimarlo, lo cual conlleva inevitablemente a reconocer el derecho de los administrados a que le sean indemnizados los detrimentos ocasionados con motivo de los mismos.

Con base en esto, la institución en estudio tiene la finalidad de resguardar, ante la figura del daño, el equilibrio existente en la relación Estado – administrado, para lo cual se debe tener presente en todo momento que en dicha relación la autoridad se encuentra en búsqueda permanente del bien común de los segundos, lo cual se puede traducir en la

satisfacción de las aspiraciones colectivas y permanentes de la comunidad;⁷⁴ a su vez los administrados cuentan con un ámbito de acción amplio a partir del cual podrán alcanzar su pleno desarrollo, pues pueden hacer todo aquello que no se encuentre prohibido por ley.

Respecto de la finalidad del Estado, LUIS JOSÉ BÉJAR RIVERA señala:

“La finalidad del Estado se traduce en el objeto y causa del mismo, su razón de ser, más allá de organizar la sociedad y a su orden gubernativo y normativo. Se refiere a la razón de ser de esa organización y estructura que le dé vida al Estado como tal.

*Esta idea ab intio, puede ser identificada con los fines últimos del Estado: lograr la satisfacción de los intereses de la colectividad [...]”.*⁷⁵

Lo señalado resulta relevante para determinar en qué situaciones o circunstancias se actualiza el derecho del administrado para exigir indemnización de los daños que le ocasione el Estado, ya que este último en aras del bien general, cuenta con atribuciones para imponer obligaciones a sus administrados que impliquen soportar daños que su

⁷⁴ Cfr. Julio Cesar Gamba Ladino, “Responsabilidad del Estado legislador”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, número 238, Tomo LII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 51.

⁷⁵ Luis José Béjar Rivera, *Las asociaciones civiles como forma de participación ciudadana en el interés general*, Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, Puebla, 2013, p. 13.

actuación puede generar,⁷⁶ ejemplo de ello son la imposición de impuestos proporcionales y equitativos, así como de sanciones debidamente fundadas y motivadas, entre otros.

Sirven como fundamento de lo indicado los principios de la justicia distributiva,⁷⁷ los cuales indican que la relación del individuo con la colectividad se basa en una relación de simbiosis, en la que la colectividad vive de sus miembros y para ellos, en ésta el individuo tiene derecho a ser tratado según su condición de destinatario de los bienes y de las cargas de la colectividad, por que como miembro participa del ser total de ésta y por tanto la colectividad vive de él, asimismo, con base en estos principios, se considera que existirá igualdad cuando se dé una debida proporción, es decir, cuando se trata igual a los miembros de la colectividad y se les trata proporcionalmente en su posición relativa a los fines de la misma.⁷⁸

⁷⁶ Cfr. Julio César GAMBÁ LADINO, Ob. Cit. p.p. 60 y 61

⁷⁷ Conforme a lo señalado por Javier Hervada, la justicia puede ser clasificada en tres tipos: conmutativa, distributiva y legal. La primera trata de lo debido entre las personas (la relación de deuda entre las personas surge por el intercambio de bienes o por la lesión o apoderamiento de los bienes de otro en una relación entre iguales); en la segunda se da lo debido por la colectividad al individuo (esta justicia se basa en la distribución proporcional –a cada cual según su condición, sus capacidades, su aportación a la sociedad y sus necesidades-); la tercera señala lo debido por el individuo a la colectividad (esto es el cumplimiento de las leyes, cuya igualdad debe existir entre lo mandado por las leyes y lo efectivamente cumplido). A mayor abundamiento, Javier HERVADA, *Introducción crítica al derecho natural*, 11ª ed., EUNSA, Navarra, 2001, p.p. 54 a 64.

En el caso de la responsabilidad civil, su fundamento lo encuentra en la justicia conmutativa, en la cual todo daño debe ser indemnizado en la misma proporción en la que es creado, ya que ésta se da en una relación entre particulares en equidad de circunstancias; ello a diferencia de la justicia distributiva, en la que el daño a indemnizar es aquél que genera una desproporción en las cargas públicas, ya que en esta última derivado de la supra-subordinación entre Estado y administrado, se pudieran generar daños no indemnizables, tal y como se verá adelante en el presente capítulo.

⁷⁸ A mayor abundamiento, *Ibidem*, p.p. 57 a 60

Esto es relevante para la institución en estudio, ya que al romperse la igualdad de los administrados frente a las cargas públicas nace la obligación del Estado de responder por los daños que ocasione con motivo de dicho desequilibrio, considerándose como parte de éstos a los daños que ocasione el Estado en contravención a su finalidad aun cuando afecten a la colectividad en general, confiriéndose la carga del daño, en ambos casos, al erario público,⁷⁹ ello en atención a que conforme al criterio de solidaridad social, los daños no deben pivotar azarosamente sobre los patrimonios privados de quienes se ven afectados por la actividad estatal, por lo cual los efectos perjudiciales indirectos de una actividad dirigida a lograr beneficios colectivos deben ser asumidos por toda la colectividad.⁸⁰

Por ello, LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ señala que todo sistema jurídico debe incluir la responsabilidad plena de los órganos estatales para lograr la integral protección del patrimonio individual frente a la afectación que les pueda generar el ejercicio de la función pública, a fin de hacer efectivo el principio de la *Lex Aquila* de que “Todo aquél que cause un daño debe repararlo”.⁸¹

⁷⁹ Cfr. Sara Luz QUIROZ RUÍZ, “La responsabilidad del Estado en las tendencias recientes del nuevo federalismo”, *Letras Jurídicas, Revista de los investigadores del Centro de Estudios sobre derecho, globalización y Seguridad*, consultada en <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/6/quiroz6.pdf>, el 1° de abril de 2012.

⁸⁰ Cfr. Luis Martín REBOLLO, *Ob. Cit.*, p. 46.

⁸¹ Cfr. Luis Humberto DELGADILLO GUTIÉRREZ, “La responsabilidad patrimonial del Estado mexicano”, en Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (Coordinador), *Estudios en homenaje a Alfonso Nava Negrete en sus 45 años de docencia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 2006, p. 64. Los historiadores consideran que la *Lex Aquilia* emanaban de un plebiscito probablemente celebrado hacia el año 467 (a.C.) convocado por el tribuno conocido con el nombre de Aquilio, que la aprobó (aun cuando otros analistas la ubican en el año 529), la cual estaba desarrollada en tres capítulos en los que se trataba de las sanciones con las que debían reprimirse los daños causados en ciertas condiciones. Cfr. Jorge

Para cerrar este punto, se debe considerar que para algunos autores la responsabilidad extracontractual del Estado, sin perder el punto de vista garantizador, es un principio de orden de la propia Administración, ya que obliga a tener en cuenta las consecuencias patrimoniales de la mala o incorrecta actuación de los servidores públicos,⁸² lo cual implicaría la posibilidad gradual, pero real, de que a partir de este régimen se fomenten mejores estadios de servicios públicos, pues imponen un costo a la ineficiencia de la prestación de éstos;⁸³ sin perjuicio de ello, lo cierto es que el control que este sistema ejerce sobre los servidores públicos es una consecuencia secundaria del mismo, ya que el principal objetivo de la institución es establecer la obligación de indemnizar los daños indebidos ocasionados por el Estado, buscando con ello respetar el equilibrio existente entre la relación Estado – administrado.⁸⁴

Mario MAGALLÓN IBARRA, "La responsabilidad profesional de los médicos", *Revista de derecho privado. Nueva serie*, Número 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, enero-abril 2002, p.p. 58 y 59.

En este ordenamiento se preveían diversos supuestos para sancionar civilmente los daños corporales y no corporales, siendo procedente la acción civil para propietarios civiles, peregrinos, usufructuarios y otros titulares de derechos reales. Cfr. Álvaro D'ORS, *Derecho privado romano*, 6ª ed., Ediciones universitarias de Navarra, De palma, 1986, p.p. 428 y 429.

⁸² Cfr. Luis Martín REBOLLO, Ob. Cit, p. 46.

⁸³ A mayor abundamiento, Álvaro CASTRO ESTRADA, "Principales razones justificativas para la eventual incorporación del Instituto de la Responsabilidad Patrimonial del Estado al orden jurídico mexicano", en A.A.V.V., *La Responsabilidad Patrimonial del Estado, Memoria del seminario Internacional Sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, p. 67 a 69.

⁸⁴ Prevenir y castigar no son expresiones sinónimas, pues si bien castigar implica prevenir, lo recíproco no es cierto, ya que no todas las normas y disposiciones jurídicas que tratan de prevenir –de precaver, evitar o impedir una cosa- mandan castigar a quien las incumple. Esta disposición desmonta el argumento principal de la doctrina del derecho civil (o del derecho de daños, para el caso del presente estudio), que niega que esta rama pueda prevenir porque ni es derecho sancionador ni se aplica judicialmente en el curso de un proceso dotado de suficientes garantías para el demandado. Cfr. Pablo Salvador CODERCH y María Teresa CASTIÑEIRA PALOU, *Prevenir y castigar, libertad de información y expresión, tutela del honor y funciones del derecho de daños*, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, Madrid, 1997, p. 9.

Esta afirmación se confirma si se analiza la responsabilidad extracontractual del Estado desde la perspectiva de los sistemas de control interno,⁸⁵ particularmente tomando como base el previsto en el informe de *Comitte of Sponsoring Organization (COSO) de la Treadway Comission*, el cual al tener como objetivo el otorgar seguridad razonable a la organización del cumplimiento de sus objetivos, clasifica a la responsabilidad extracontractual del Estado, al ser aplicado en las organizaciones gubernamentales, como un factor de riesgo para el cumplimiento de los mencionados objetivos, pues las erogaciones que se realizan para el pago de indemnizaciones, si bien son realizadas como parte de las obligaciones legales de la entidad, no son parte de su finalidad, misión o visión y su pago podría contribuir a su incumplimiento.

En virtud de lo anterior, desde la perspectiva de estos sistemas de control, la responsabilidad en comento debe ser tratada desde el componente⁸⁶ “Administración de

⁸⁵ El sistema de control interno es un proceso que al ser instaurado en una determinada organización permite proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de sus objetivos, conformándose por tres elementos: i. Las categorías de cumplimiento de los objetivos, consistente en: Eficacia y eficiencia de las operaciones; fiabilidad de la información financiera, y cumplimiento de las leyes y normas aplicables. ii. Los componentes del sistema, que constituyen lo que se necesita para cumplir con los objetivos, los que se dividen en: Ambiente de control; Administración de riesgos; Actividades de control; Información y comunicación, y Supervisión. iii. Los niveles de control interno, correspondientes a las actividades de control a llevar a cabo por el personal responsable, siendo importante destacar que para que el sistema de control interno sea eficiente y eficaz, todo el personal de la organización debe participar en su cumplimiento, siendo prudente enfatizar que los órganos de gobierno deben encontrarse comprometidos con el cumplimiento del sistema.

⁸⁶ Conforme al informe COSO, los componentes del sistema de control interno constituyen lo que la organización requiere para cumplir con sus objetivos, se encuentran divididos en cinco componentes y diecisiete principios, los cuales se exponen de manera sintética a continuación -A mayor abundamiento, COOPERS & LYBRAND, *Los nuevos conceptos del control interno (Informe COSO)*, Diaz de Santos, Madrid, 1997, p.p. 25 a 94, y COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION, *Internal Control Integrated Framework, Excecutive Sumary*, may 2013, consultado en www.coso.org, el 3 de noviembre de 2013:

1. ENTORNO DE CONTROL. Consiste en establecer el entorno y clima organizacional necesario para que los miembros de la organización desarrollen sus funciones con apego al sistema de control interno. Sus

Riesgos”, a partir del cual la organización llevará a cabo la definición de sus objetivos, así como la identificación, análisis y administración del riesgo para minimizar su probabilidad de materialización y el impacto adverso que ésta podría conllevar en la realización de los objetivos de la entidad.

Para concluir con esta idea cabe señalar que los demás componentes del sistema de control interno de la entidad también contribuyen, aunque de manera indirecta, a evitar la materialización del riesgo, ya sea a través del inculcamiento de valores éticos y responsabilidades al personal (ambiente de control), el establecimiento de controles como la supervisión de funciones del personal, segregación de funciones y el

principios son: a) Integridad y valores éticos del personal; b) Independencia del órgano colegiado de gobierno y administración; c) Establecimiento organizacional de niveles de supervisión, estructuras, canales de información y autoridades, así como de responsabilidades para el logro de los objetivos organizacionales; d) Contratación, desarrollo y retención del personal competente, y e) Orientación para los empleados del cumplimiento de sus responsabilidades de control interno.

2. ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS. Consiste en identificar, evaluar y administrar los riesgos potenciales de la organización que pudieran evitar el cumplimiento de sus objetivos. Sus principios son: a) Definición de objetivos de la organización; b) Establecimiento del logro de los objetivos como base de la administración de riesgos; c) Consideración de la probabilidad de fraude dentro del análisis de riesgos, y d) Identificar y evaluar los cambios que podrían afectar significativamente el sistema de control interno.

3. ACTIVIDADES DE CONTROL. Son las normas y procedimientos establecidos en la organización con el objetivo de evitar desvíos o incumplimiento de funciones. Sus principios: a) Selección y desarrollo de actividades de control que contribuyan a la mitigación de riesgos; b) Selección y desarrollo de actividades de control para el logro objetivos, y c) Implementación de actividades de control a través de políticas y procedimientos.

4. INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN. Consiste en establecer sistemas que permitan identificar, recoger, procesar y divulgar datos relevantes para la gestión del negocio. Sus principios: a) Obtención o generación de información para apoyar el funcionamiento de los controles internos; b) Contar con comunicación interna de la información, incluyendo los objetivos y responsabilidades de control interno, necesarios para apoyar el funcionamiento de los controles internos, y c) Contar con comunicación con partes externas sobre asuntos que afectan el funcionamiento de los controles internos.

5. SUPERVISIÓN. Consiste en establecer mecanismos que permiten identificar si el sistema de control interno y sus controles se encuentran vigentes en un momento determinado. Sus principios: a) Selección, desarrollo y realización de evaluaciones continuadas y puntuales para determinar si los componentes del sistema están presentes y funcionando, y b) Evaluación y comunicación oportuna de las deficiencias del sistema a los responsables de la toma de decisiones.

establecimiento de controles preventivos y detectivos de las funciones que se ejercen en la entidad (actividades de control), la regulación de las actividades que deben realizar para el ejercicio de sus atribuciones a través de instrumentos normativos internos (información y comunicación), y la evaluación periódica y permanente del estado que guarda el control interno de la organización (supervisión).

Por lo anterior, el sólo hecho de que se establezca en un régimen positivo la obligación del Estado de responder por los daños que ocasione a un administrado, no es óbice para determinar que esta obligación constituye, por sí misma y de manera directa, un control de la actividad estatal, sino que más bien le implican riesgos de disminuir su presupuesto y por tanto de incumplir sus objetivos, con motivo del pago de indemnizaciones, resultando de la adversión a este riesgo, incentivos para invertir en medidas preventivas de la conducta dañosa.⁸⁷

En los siguientes apartados se analizarán los elementos a acreditarse para configurar la responsabilidad extracontractual del Estado, así como las excepciones a la misma, dejando el análisis de las disposiciones que constituyen el régimen federal de la materia en capítulos subsecuentes.

⁸⁷ A mayor abundamiento Richard A. POSNER y Otros, *Análisis económico del derecho*, Siglo del hombre editores, - Universidad de los Andes – Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2011, p.p. 150 a 179.

2.3.1 Elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado

Para que se actualice la obligación del Estado de indemnizar a los administrados como consecuencia de la responsabilidad extracontractual del primero, es necesario que se acrediten cuatro elementos: la existencia del daño; la conducta dañosa, constituida por una acción u omisión; la relación de causalidad entre el daño y la conducta dañosa, así como la culpa o el riesgo creado, dependiendo del sistema de responsabilidad de que se trate.

Frente a la transgresión del principio general de no dañar, el derecho impone al ofensor la obligación de reparar el daño o perjuicio injusto, en dos direcciones: una resarcitoria o de restitución que procura dentro de un margen máximo posible el restablecimiento de la situación del ofendido al momento anterior de la inobservancia del precepto, y otra sancionatoria o de pena que persigue el castigo del autor, la aflicción del titular de la infracción,⁸⁸ la primera de éstas en el ámbito estatal de nuestro País regulada en el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado y la segunda en el régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Estos elementos, guardando congruencia con el estudio hasta aquí realizado, serán abordados a continuación desde los principios que los sustentan:

⁸⁸ Cfr. Jorge E. CÓRDOBA y Julio C. SÁNCHEZ TORRES, *El derecho de daños en el nuevo milenio*, Alveroni ediciones, Córdoba, 2002, p. 50.

2.3.1.1.Daño.

Es un detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia en la persona, derechos y/o patrimonio de un individuo; para efectos del estudio que nos ocupa, este concepto debe vincularse necesariamente a la relación Estado-administrado, en la que el primero es el causante y el segundo el ofendido.

Por su naturaleza, los daños pueden ser de carácter material o moral, los cuales fueron analizados en el apartado *1.2 Del daño*, del presente trabajo de tesis.

En términos de la responsabilidad extracontractual del Estado, se debe tener presente que con motivo de la relación que este último tiene con los administrados, se requiere que los segundos no tengan la obligación de soportar el daño, por no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimarlo, para que éste sea indemnizable, ello en virtud de que, como se explicó en el apartado anterior, el Estado en cumplimiento a su fin pudiera ocasionar daños no indemnizables, pues cuenta con atribuciones para imponer a sus administrados la obligación de, en algunos casos, soportar daños que su actuación pueda generar.⁸⁹

⁸⁹ Cfr. Julio César Gamba Ladino, Ob. Cit. p.p. 60 y 61.

Esto último resulta un rasgo fundamental para el presente trabajo de tesis, ya que a partir del concepto del daño indebido se puede sustentar que con independencia de si el daño deriva de una actividad jurídica legítima o ilegítima, es posible solicitar su indemnización;⁹⁰ o en *contrario sensu*, si el daño se debe soportar, aunque económicamente real, no se podrá indemnizar.⁹¹

Lo señalado resulta trascendental pues este concepto constituye la base para la construcción de los sistemas de responsabilidad extracontractual del Estado de carácter objetivo o por riesgo, pues desliga a la institución de la idea de culpa, misma que implica una conducta ilegal o contraria a las buenas costumbres.

El requisito de injusticia del daño se configura a partir de dos elementos básicos: 1. *contra ius*, que implica que el hecho lesione un interés jurídico, comprendiendo a la juridicidad en un sentido amplio, abarcando el interés legítimo, y también el interés simple que –en virtud de su seriedad y licitud-, puede ser digno de tutela, y 2. El *sine iure*, a partir del cual el acto no se encuentra autorizado por el ordenamiento jurídico. Asimismo, se debe considerar que aun cuando la actividad previa al daño haya sido lícita, a la luz del *alterum non laedere* (no dañar a otro) concebido como principio general del derecho, todo nocimiento a un interés jurídico ajeno será considerado injusto, a no ser que, como

⁹⁰ Cfr. Enrique ROJAS FRANCO, “La responsabilidad patrimonial del Estado de las demás entidades de la Administración Pública y de los funcionarios públicos”, en David CIENFUEGOS SALGADO y Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (Coordinadores), *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz*, UNAM, México, 2005, p. 411.

⁹¹ Cfr. Martín REBOLLO, Ob. Cit., p. 60.

resultado de una valoración comparativa de intereses involucrados en el conflicto, el interés lesionado resulte específicamente justificado.⁹²

2.3.1.2. Conducta dañosa.

Para comprender este elemento se debe tener presente en primer término a la teoría tripartita del Estado, a partir de la cual se dividen sus funciones en legislativa, judicial y administrativa.

Por la primera debemos se debe entender la actividad estatal manifestada conforme al proceso establecido para la sanción de las leyes,⁹³ siendo importante recordar que éstas deben ser generales, abstractas e impersonales, y a partir de su sanción se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter general y permanente.

En cuanto a la función judicial, ésta consiste en reconocer y declarar, haya o no litigio, el derecho aplicable a cada justiciable o el derecho existente para cada uno de ellos.⁹⁴ Esta función normalmente se identifica con la resolución de conflictos entre dos o más personas, aunque también pudiera ejercerse no existiendo conflicto.

⁹² Cfr. Carlos A. CALVO COSTA, *Daño resarcible*, Hammurabi - José Luis Depalma editor, Buenos Aires, 2005, p. 495.

⁹³ Cfr. Julio César GAMBALADINO, *Ob. Cit.*, p. 252.

⁹⁴ Cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *Teoría general del Estado*, 2ª ed., Facultad de derecho - UNAM – Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 635.

Por último, la definición de la función administrativa es complicada por su amplitud, pudiendo definirse por exclusión, como la que no sea legislativa ni judicial; sin perjuicio de ello podemos identificar como parte de esta función: la ejecución de leyes; emisión y remoción de nombramientos; la disposición de la fuerza armada y de la guardia nacional; la de declarar la guerra; dirigir las negociaciones diplomáticas, habilitar puertos y establecer aduanas.⁹⁵

Expuesto lo anterior, se debe tener presente que el Estado puede incurrir en responsabilidad ya sea por acción u omisión, entendiendo por la primera a un hecho o acontecimiento positivo a partir del cual se realiza un dar o hacer, mientras que la omisión es un comportamiento de carácter negativo, que consiste en no hacer alguna cosa o no llevar a cabo una determinada conducta, ambas, en el contexto de la responsabilidad extracontractual del Estado tienen como consecuencia la generación de un daño;⁹⁶ esta última es, ciertamente, un tema ambivalente porque si bien su consideración es obligada, su aplicación práctica no siempre satisface por que no existen pautas, reglas y parámetros de referencia,⁹⁷ por estas razones, se genera daño por omisión cuando existe un deber de actuar respecto del cual el Estado no hace frente, siempre y cuando esta actividad sea materialmente posible.⁹⁸

⁹⁵ A mayor abundamiento Gabino FRAGA, *Derecho Administrativo*, 44ª ed., Porrúa, México, 2005, p.p. 53 a 60.

⁹⁶ Cfr. LUIS DíEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, *Derecho de Daños*, Civitas, Madrid, 1999, p. 287.

⁹⁷ Cfr. Martín REBOLLO, *Ob. Cit.*, p. 85.

⁹⁸ Cfr. Francisco Javier DE AHUMADA RAMOS, *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, elementos estructurales lesión de derechos y nexos causal entre la lesión y el funcionamiento de los servicios públicos*, 3ª ed., Aranzadi -Thomson Reuters, Navarra, 2009, p. 299.

En este orden de ideas, las acciones u omisiones dañosas que constituyen el elemento en estudio deben ser analizadas a partir de cada una de las funciones del Estado, conforme a lo siguiente:

1. Responsabilidad legislativa.

En cuanto a la actividad legislativa o responsabilidad del Estado-legislador, las acciones u omisiones requieren de un común denominador, el cual se encuentra en los daños económicamente evaluables que resultan de dicha actividad y que acarrearán la obligación de resarcimiento, como lo son las de naturaleza expropiatoria, las declaradas inconstitucionales, y las que produzcan un sacrificio especial con respecto a un ciudadano o grupo de ciudadanos;⁹⁹ esta última se ocasiona cuando se produce un detrimento patrimonial como consecuencia de una actuación amparada en ley que no tiene como objetivo directo provocar dicho perjuicio por razones de utilidad pública o interés social; es decir, la lesión es una secuela no querida ni perseguida directamente

⁹⁹ Cfr. Miguel Ángel RUIZ LÓPEZ, "La responsabilidad patrimonial del Estado-Legislator y del Estado-Juez en el Derecho Español", *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica*, Número 3, diciembre 2012, consultado el 23 de agosto de 2013 en <http://www.ijeditores.com.ar/articulos.php?idarticulo=63547&print=2>.

por el legislador¹⁰⁰, por ello en este supuesto, la obligación de indemnizar surge por romper la estructura de igualdad ante las cargas públicas.¹⁰¹

Esta responsabilidad es reconocida por primera vez en por el Consejo de Estado francés con motivo del *L'Arrêt La Fleurette* de 14 de enero de 1938, en el que la compañía *La Fleurette* se vio obligada a dejar de producir el producto llamado "*gradine*", que cayó bajo la prohibición de la ley de 29 de junio de 1934, emitida para la protección de productos lácteos, en la que se prohibió la fabricación y venta de cualquier producto que tuviera la apariencia de crema que no fuera producido exclusivamente con leche; en este caso se determinó procedente la indemnización de la mencionada compañía, ya que el producto que se dejó de producir no representaba un peligro para la sociedad, además de que ni la ley ni sus trabajos preparatorios tenían como finalidad afectar la producción de este tipo de productos, por lo que derivado del incumplimiento al deber de igualdad ante las cargas públicas, al haberse ocasionado un daño inusual y especial se debía reparar el mismo.¹⁰²

Esta responsabilidad legislativa implica: i) que la fuente de la responsabilidad sea una ley formal; ii) esta ley sea limitativa o abolicionista de derechos, normalmente fundamentales

¹⁰⁰ Cfr. Pilar ALVAREZ BARBEITO, "La responsabilidad patrimonial del Estado legislador: especial referencia a la vulneración del derecho comunitario", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, número 8, 2004, p. 64.

¹⁰¹ Cfr. Daniel ARANGO PERFETTI, "El reconocimiento jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial del legislador en Colombia", *Documento de trabajo*, p. 4, consultado en http://www.londonoyarango.com/pdf/Articulo_Reconocimiento_Jurisprudencial_de_la_Responsabilidad_d_el_Legislator.pdf, el 23 de agosto de 2013.

¹⁰² Consultado el 8 de marzo de 2015 en <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/14-janvier-1938-Societe-anonyme-des-produits-laitiers-La-Fleurette>

y iii) la antijuridicidad del acto por romper límites competenciales o procedimentales, por tanto los derechos fundamentales deben encontrarse fuera de los casos jurídicamente procedentes de limitaciones o restricciones.¹⁰³

2. Responsabilidad judicial.

Por su parte, la actividad judicial o jurisdiccional implica la equivocación de un juez o magistrado, cometida en el ejercicio del servicio público de administración de Justicia, generadora de un daño.¹⁰⁴

Esta responsabilidad se encuentra en las resoluciones judiciales, en donde el error puede ser de forma o de contenido, puede afectar los hechos o al derecho y debe ser tanto palmario como evidente; sin tener en cuenta el dolo o culpa del que lo haya cometido;¹⁰⁵ también se encuentran las dilaciones indebidas, las cuales deben acreditarse a partir de la duración del proceso según la normatividad aplicable, lo complejo del asunto, y la conducta procesal de las partes; asimismo, se da en la figura de la prisión preventiva, en la que el derecho de reparación nace al ser absuelto el indiciado por inexistencia del

¹⁰³ Cfr. José Ignacio NÚÑEZ LEIVA, "Responsabilidad patrimonial del Estado Legislador: Distinguiendo", *Revista de Derecho de la Universidad del Norte*, Barranquilla, número 35, 2011, p.p. 276 y 277.

¹⁰⁴ Cfr. David CIENFUEGOS SALGADO, "Responsabilidad estatal y error judicial en México", *Anales de jurisprudencia*, tomo 263, mayo - junio, 2003, p. 315

¹⁰⁵ Cfr. David CIENFUEGOS SALGADO, "Reseñas y comentarios respecto de GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, Madrid, Pamplona: Civitas, 2000", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, número 238, UNAM. México, 2002, p. 362.

hecho imputado, o porque se haya dictado auto de sobreseimiento libre por esta misma causa.¹⁰⁶

Esta responsabilidad es reconocida por primera vez en Francia con el edicto de Luis XVI, de fecha 8 de mayo de 1788, en el que se señaló que derivado de las precauciones que exigía la seguridad pública, los tribunales se orientaban en algunas ocasiones por indicios falsos, que los exponían a confundir a inocentes como culpables, por lo que se les reconoció a estos el derecho a ser indemnizados; asimismo en *L'Arrêt Busset* de 1793, se otorgó la primera indemnización por error judicial, al haberse detenido y procesado a Busset sin una razón valedera, misma que ascendió a la cantidad de 1,000 francos.¹⁰⁷

El error judicial incide en lo siguiente: a) la aplicación de un precepto legal inexistente, caduco o con una interpretación palmaria y bien expresiva en su sentido contrario o con decidida oposición a la legalidad; b) la existencia de un error en el evento por una interpretación manifiestamente errónea de la norma legal; c) la fijación de hechos mediando equivocaciones evidentes y palmarias, y d) la desatención de datos de carácter indiscutible.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Cfr. *Ibídem* p. 363.

¹⁰⁷ Cfr. Javier INDALECIO BARRAZA, *Responsabilidad extracontractual del Estado*, La ley, Buenos Aires, 2003, p. 152.

¹⁰⁸ Cfr. José de Jesús GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, "Error judicial y responsabilidad, patrimonial del Estado", *Documento de Trabajo, versión preliminar, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública* 79, octubre de 2009, p. 2, citando a IRURETA URIARTE y JIMÉNEZ Y PORCAR, en Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA, *La responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, p. 602.

3. Responsabilidad administrativa.

Por último, la responsabilidad con motivo de la actividad administrativa nace de cualquier conducta, lícita o ilícita, que ocasione un daño indebido a los administrados. Se trata de la actividad que mayor incidencia tiene en la colectividad y que derivado de la amplia estructura de la Administración, pudiera afectar en formas inimaginables a los administrados, por lo cual es prudente tener como base al mencionado daño antijurídico como marco referencial de esta responsabilidad.

Su primer antecedente se encuentra en el L'Arrêt Blanco, de 8 de febrero de 1873, en el que un niña había sido atropellada y herida por un carro de la Fábrica de Tabacos, operada por el Estado, hecho respecto del cual el padre de la menor reclamó indemnización, asunto que tras una larga controversia conoció el Consejo de Estado francés, poniendo fin a una larga tradición de la irresponsabilidad del Estado, a través del reconocimiento de su obligación de responder por los daños causados por sus servidores públicos.¹⁰⁹

2.3.1.3. Relación de causalidad.

¹⁰⁹ Consultado el 8 de marzo de 2015 en <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/Tribunal-des-conflits-8-fevrier-1873-Blanco>

Es el vínculo existente entre el daño generado al administrado y la conducta dañosa realizada por el Estado, en esta relación el último puede generar el daño de manera exclusiva o en conjunto con otras causas,¹¹⁰ por lo cual el reparto de la indemnización se debe realizar en la proporción en que los involucrados intervinieron en la realización del daño; de esta manera, si existe concurrencia con la propia víctima, basta minorar proporcionalmente la cuantía de la indemnización.¹¹¹

Esta relación de causalidad implica poder anticipar o prever si a partir de ciertos actos u omisiones se da la concurrencia del daño en la esfera normal del curso de los acontecimientos o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de forma que sólo en el primer caso, si el resultado corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta y se encuentra en relación causal con ella, sirve de fundamento al deber de indemnizar, aunado a que debe existir una adecuación entre acto y evento, a lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo, y sólo cuando sea así, alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, lo cual excluye tanto a los actos indiferentes como a los inadecuados o no idóneos, así como a los absolutamente extraordinarios.¹¹²

¹¹⁰ Cfr. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*, 5ª ed., Civitas –Thomson Reuters, Pamplona, 2010, p. 553.

¹¹¹ Cfr. Martín REBOLLO, Ob. Cit., p. 94.

¹¹² Cfr. Tesis Aislada en materia Administrativa; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: I.4o.A.37 A (10a.); Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3; Página: 2075; Décima Época. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NOCIÓN DE NEXO CAUSAL PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL PAGO INDEMNIZATORIO CORRESPONDIENTE.

Así las cosas, este elemento tiene como finalidad determinar qué conductas tuvieron importancia determinante en la producción del daño,¹¹³ siendo que para efectos de la responsabilidad extracontractual del Estado, la relación de causalidad entre el daño y la conducta dañosa puede darse de manera directa o indirecta, inmediata o mediata, y exclusiva o concurrente.¹¹⁴

La relación de causalidad concibe como causa de un evento determinado, a aquella que según el curso natural y ordinario de las cosas es idónea para producir el resultado, por lo que excluye el resto de las condiciones que regularmente no producen ese efecto – conforme la previsibilidad en abstracto dable de ser empleada por un hombre de mentalidad normal-, considerándolas como antecedentes o factores concurrentes.¹¹⁵

De este modo, para imponer a alguien la obligación de reparar el daño no basta que el hecho haya sido, en el caso concreto, condición *sine qua non* del daño, sino que además, en virtud de los juicios de probabilidad resulte una causa adecuada para ello.¹¹⁶

Ello en atención a que esta relación de causalidad tiene límites jurídicos, a partir de los cuales se repara aquel daño que el derecho atribuye como causado por el hecho fuente,

¹¹³ Cfr. Martín REBOLLO, Ob. Cit., p. 87.

¹¹⁴ Cfr. Ibídem, p. 88.

¹¹⁵ Cfr. Óscar Álvaro CUADROS, Ob. Cit., p.p. 242 y 243.

¹¹⁶ Cfr. Luis DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Ob. Cit., p. 338.

descartando consecuencias lesivas causales o remotas, pues de lo contrario la responsabilidad sería ilimitada e injusta.¹¹⁷

2.3.1.4. Culpa o riesgo creado.

El derecho de daños se basa en dos sistemas para determinar la procedencia de la indemnización: el subjetivo o por culpa, y el objetivo o por riesgo creado, el primero de éstos implica que el daño debe ser consecuencia de un obrar ilícito¹¹⁸ o en contrario a las buenas costumbres para que pueda ser indemnizable, mientras que el segundo, establece que dicha obligación nace del riesgo creado por la conducta dañosa, debiendo responder aunque no se obre con culpa (o ilicitud). Es de señalar que estos sistemas son excluyentes uno del otro, por lo cual la acción de indemnización debe basarse en los principios de alguno de los dos sistemas; asimismo, se debe tener presente que si un daño es consecuencia de una conducta que no es culposa o riesgosa en sí misma, la víctima del mismo debe soportarlo.

Para efectos de la responsabilidad extracontractual del Estado, misma que se encuentra en su tercer época, la acción en contra de la conducta dañosa de la autoridad se basa en el sistema objetivo o por riesgo creado, siendo oportuno señalar que en su primera

¹¹⁷ Cfr. Matilde ZAVALA DE GONZÁLEZ, *Actuaciones por daños, prevenir, indemnizar, sancionar*, Hammurabi - José Luis Depalma Editor, Buenos Aires, 2004, p. 262.

¹¹⁸ La ilegalidad o ilicitud, en el derecho civil, puede consistir en la violación del genérico deber jurídico de no causar un daño a otro. Cfr. Ignacio SIERRA GIL DE LA CUESTA, *Tratado de Responsabilidad Civil*, Tomo I, 2ª ed., Bosch, Madrid, 2008, p. 329.

etapa el Estado no respondía de los daños que ocasionaba a los administrados;¹¹⁹ mientras que en la segunda se tenía la responsabilidad por culpa, en la cual sólo respondía subsidiariamente de la responsabilidad del servidor público que hubiera ocasionado el daño, cuando éste no contara con patrimonio suficiente para responder por su conducta.¹²⁰

Bajo este sistema de responsabilidad objetiva, el Estado responde por los daños que ocasione a los administrados sin que sea necesario acreditar que su conducta se realizó con culpa (o de manera ilícita); con motivo de ello, la intención del sujeto, la voluntad que lo ha llevado a actuar en un determinado sentido, la diligencia o negligencia que acompañe la actuación son totalmente irrelevantes para determinar la existencia o no de la lesión del derecho.¹²¹

Sin perjuicio de lo anterior, a pesar de que el sistema objetivo prescinde de la idea de culpa, ésta puede estar presente en la conducta dañosa, lo cual no implica la culpabilización del sistema, ya que ésta debe considerarse como parte del elemento de causalidad entre el daño y el sujeto que lo ocasionó,¹²² debiendo tener presente que no

¹¹⁹ El Estado en sus orígenes se caracterizaba por su irresponsabilidad natural, debido a las teorías que atribuían un origen divino al poder de los reyes, como también a la falta de un poder soberano que identificara y congregara a una Nación. Sólo existían unos señores feudales poderosos y autónomos en su tierra que podían disponer inclusive de la vida de sus siervos, lo cual concluiría con la revolución industrial en la que el aumento de riesgos presionaría al pensamiento jurídico de manera que acabara con la irresponsabilidad del Estado. Cfr. Julio César GAMBIA LADINO, Ob. Cit. p.p. 53 y 54.

¹²⁰ Cfr. José de Jesús GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Ob. Cit., p. 1.

¹²¹ Cfr. Francisco Javier DE AHUMADA RAMOS, Ob. cit., p. 207.

¹²² Cfr. Martín REBOLLO, Ob. Cit., p.p. 55 y 56.

es necesario probar la culpa de un agente del Estado en particular, sino la actuación irregular de la dependencia demandada.¹²³

En este orden de ideas, sin perjuicio de que la lesión imputable a la Administración a veces exija que el comportamiento administrativo haya sido culpable o que sea necesario demostrar o tener racionalmente por cierta una negligencia de la Administración,¹²⁴ la responsabilidad por culpa no puede darse en entes abstractos como lo es el Estado, quien con su conducta crea riesgos y por ello debe indemnizarse en un sistema objetivo, en el cual responda de los daños indebidos causados por sus servidores públicos, ya sea que éstos sean ilegales o no.¹²⁵

Finalmente, para acreditar la responsabilidad, el administrado se encuentra obligado a demostrar la existencia del daño y la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa que la produjo, mientras que el ente estatal debe acreditar de manera fehaciente la regularidad de su actuación, es decir, que atendió a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración, ello acorde con los

¹²³ Tesis Aislada en materia Constitucional; Administrativa, Primera Sala; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 5, Abril de 2014, Tomo I; Tesis 1a. CLXXI/2014 (10a.); Pág. 820; Décima Época; Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa); RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. REQUISITOS PARA QUE PROCEDA.

¹²⁴ Cfr. Francisco Javier DE AHUMADA RAMOS, Ob. Cit. p. 218.

¹²⁵ Mediante la responsabilidad objetiva se debe responder en dos ámbitos: i) La responsabilidad por el hecho de las cosas y ii) la responsabilidad por el hecho ajeno; esto implica que la persona será responsable no solamente del daño que cause por su propia actuación, sino también por el que cause por la actuación de las personas por las que debe responder, o de las cosas que permanezcan bajo su custodia. Cfr. Francois CHABAS, "La evolución de la responsabilidad civil extracontractual en el derecho francés", en Alejandro GÚZMAN BRITO (Editor Científico), *El Código Civil de Chile (1855-2005), Trabajos expuestos en el congreso internacional celebrado para conmemorar su promulgación (Santiago, 3-6 de octubre de 2005)*, Lexis Nexis, Santiago, 2005, p.p. 761 a 767.

principios de disponibilidad y facilidad probatoria, en atención a la dificultad que representa para el afectado probar el actuar irregular del Estado, sobre todo respecto de los diversos aspectos técnicos que lleva a cabo la administración pública en el ejercicio de sus funciones y que requieren de análisis especializados en la materia, los que, en un importante número de casos, rebasa los conocimientos y alcances de la población en general.¹²⁶

2.3.2 Excepciones a la responsabilidad extracontractual del Estado

Sin perjuicio de que pudieran llegarse a acreditar todos y cada uno de los elementos expuestos, los principios de la responsabilidad extracontractual del Estado marcan diversos casos excepción a la obligación de responder por el daño, conforme a lo siguiente:

La primera causa de excepción a la responsabilidad ocurre cuando el nexo causal se ve interrumpido por la intervención de la víctima o de un tercero,¹²⁷ en estos casos, si el daño ocurrió como consecuencia de la culpa exclusiva e inexcusable de éstos, el Estado no debe responder del daño, mientras que si la intervención de la víctima o del tercero

¹²⁶ Cfr. Tesis Aislada en materia Administrativa; Segunda Sala; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I; tesis Aislada 2a. XCVII/2014 (10a.); Pág. 1102; Décima Época; PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LA VÍA ADMINISTRATIVA. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD ACREDITAR LA REGULARIDAD DE SU ACTUACIÓN.

¹²⁷ Cfr. Álvaro CUADROS. Ob. Cit., p. 246.

es parcial, sólo se debe disminuir el monto de la indemnización a cubrir por el Estado, de tal manera que cada uno soporte el daño en la medida en que lo causó.¹²⁸

Lo anterior, ya que conforme a los principios de la materia, la obligación de pago sólo surge en tanto que la víctima no ha hecho ninguna conducta culposa, pues en ese supuesto, es decir, cuando el daño se ha producido no directamente por la actividad del agente, sino por la imprudencia del afectado, el ofensor está eximido de toda responsabilidad.¹²⁹

Otra excepción se da cuando el nivel de los conocimientos científicos o el estado de los conocimientos técnicos no hacía previsible el daño producido, en cuyo caso, esta situación no se refiere al grado de conocimiento existente en un determinado establecimiento o incluso en un determinado territorio, sino el estado real de la ciencia, desde una perspectiva racional que considere los circuitos de la comunidad científica y las posibilidades de información, quedando a cargo del Estado probar la imposibilidad de evitar o prever el daño conforme al estado de los conocimientos de la ciencia y de la técnica en el momento de la producción.¹³⁰

¹²⁸ Cfr. *Ibíd.* p.p. 246 y 247.

¹²⁹ Cfr. Fausto RICO ÁLVAREZ y Patricio GARZA BANDALA, *Teoría general de las obligaciones*, Porrúa, México, 2005, p. 253.

¹³⁰ Cfr. Martín REBOLLO, *Ob. Cit.*, p.p. 68 y 69.

Para algunos autores, el Estado tampoco debe responder del daño causado cuando éste afecte al común de la población, pues sólo se debe reparar el daño individualizado o individualizable,¹³¹ sin perjuicio de ello, si el daño no debe ser soportado por los administrados, se actualiza la obligación del Estado de indemnizar, a pesar de haberse causado al común de la población, por lo que todo aquel que lo solicite, debe ser indemnizado, siempre que pruebe el efecto lesivo sufrido en su patrimonio.

Las meras molestias que debe sufrir el ciudadano y que son consecuencia de la vida en sociedad, tampoco pueden engendrar la responsabilidad estatal, siempre y cuando no excedan la cuota normal de sacrificio que supone la vida en comunidad, dejando al sujeto en un estado de desigualdad respecto de los que no soportan el daño;¹³² si por el contrario esa molestia se encuentra dentro del marco de lo razonable, debe ser tolerado por el ciudadano, dado que el Estado se encuentra desplegando sus actividades para promover el bienestar general (ser llamado a atestiguar en juicio por haber presenciado un delito).¹³³

Finalmente, tampoco se actualiza la responsabilidad extracontractual del Estado en los casos de fuerza mayor, pues en éstos no se da una conducta activa o pasiva de éste, sino que son causas ajenas las que ocasionan el daño. En este rubro se debe tomar en

¹³¹ Cfr. Álvaro CASTRO ESTRADA, "Responsabilidad patrimonial del Estado", *Revista jurídica, Anuario de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, número 27, México, 1997, p. 66.

¹³² Cfr. Pablo Esteban Perrino, "Panorama de la responsabilidad del Estado en el derecho argentino", en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y otros (Coord.), *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Tomo II, Universidad Panamericana – XIII FIDA – Espress, México, 2014, p. 573.

¹³³ Cfr. Javier INDALECIO BARRAZA, Ob. Cit., p.p. 192 y 193.

cuenta que el caso fortuito sí da lugar a indemnización, pues se refiere a un suceso interno del Estado.¹³⁴

¹³⁴ Cfr. Martín REBOLLO, Ob. Cit., p.p. 96 y 97.

CAPÍTULO 3. Límites a la indemnización previstos en la base constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado

El régimen federal de responsabilidad extracontractual del Estado mexicano, denominado de responsabilidad patrimonial, será abordado en este trabajo desde la regulación de su base constitucional, último párrafo del artículo 109 de la CPEUM y en su base legal, constituida por las disposiciones de la LFRPE y diversas leyes especiales en la materia.

La primera de éstas establece los parámetros generales a ser tomados en consideración por la legislación federal para regular la forma y términos en los que el Estado responderá de los daños que ocasione a sus administrados.

Para fines didácticos la regulación de estos ordenamientos se expone en dos capítulos, abordándose en el presente las disposiciones constitucionales en la materia y en el subsecuente la regulación de la base legal de la materia.

3.1. Base constitucional

El 14 de junio de 2002 se publicó en el DOF el decreto por el que se adicionó el segundo párrafo del artículo 113 de la CPEUM,¹³⁵ mismo que entró en vigor el 1° de enero de

¹³⁵ Publicado en el DOF de fecha 14 de junio de 2002.

2004, fecha en la cual la responsabilidad del Estado comenzó a regirse a nivel constitucional, denominándose responsabilidad patrimonial del Estado e implementándose como un sistema objetivo y directo.¹³⁶

Dicha disposición, con motivo de orden y técnica legislativa en la reforma constitucional por la que se implementó el Sistema Nacional Anticorrupción, se prevé actualmente en el último párrafo del artículo 109 constitucional.¹³⁷

Para el debido entendimiento de esta disposición a continuación se realizará un análisis, desde el ámbito textual, del mencionado artículo, el cual servirá de base para conocer los parámetros a partir de los cuales se emitieron las legislaciones secundarias en la materia.

¹³⁶ Previo al año 2002, se trataba de una responsabilidad patrimonial de naturaleza: a) subjetiva, por requerir la demostración del sujeto culpable; b) subsidiaria, en tanto el Estado sólo respondía si previamente se demostraba la incapacidad del sujeto culpable, y c) problemática, en tanto los requisitos hacían materialmente muy difícil la interposición de una reclamación patrimonial. Cfr. Mauro Arturo RIVERA LEÓN, "Responsabilidad patrimonial del Estado: Algunas consideraciones", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, número 257, Tomo LXII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Enero-Junio 2012, p. 338.

Para dicho sistema el Estado sólo era jurídicamente responsable cuando sus funcionarios o empleados quebrantaban la ley, o ante el funcionamiento irregular de los servicios públicos que lesionara los derechos de los administrados, sin que hubieran tenido reparación a través de procedimientos de anulación, y en última instancia, de juicio de amparo; aun que también era responsable de vulneraciones a la ley cuando una norma así lo estableciera, como en el caso de la expropiación o el rescate de concesiones. Cfr. Antonio CARRILLO FLORES, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, UNAM, México, 1987, p. 19.

El nuevo sistema de responsabilidad objetiva y directa del Estado resulta más lógico y justo, habida cuenta de que el particular no forma parte de la relación administrativa entre los servidores públicos y el Estado, y en consecuencia, las acciones tendientes tanto a disciplinar a los servidores presuntamente infractores, como a la recuperabilidad de los montos indemnizatorios entre el Estado y sus servidores públicos, constituyen efectos que si bien son importante para la Administración Pública, son ajenos al particular lesionado en sus derechos o bienes; así las cosas, el nuevo esquema de responsabilidad patrimonial del Estado, se constituye a partir de la obligación de pago de los daños y perjuicios por lesiones que el administrado no tiene el deber jurídico de soportar. Cfr. Álvaro CASTRO ESTRADA, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, Ob. Cit., p. 67 y 68.

¹³⁷ Publicada en el DOF de fecha 27 de mayo de 2015.

“Artículo 109. [...]”

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.”

1. “La responsabilidad [...]”.

En el contexto del precepto constitucional, el término responsabilidad se utiliza como sinónimo de responder, ello implica que el Estado debe indemnizar los daños y perjuicios que ocasione a los administrados. Para ahondar en este tema se remite al lector al capítulo 1 de este trabajo, en donde se expuso detalladamente esta figura.

2. “[...] del Estado [...]”.

Bajo este término se encuentra prevista la organización política que se desenvuelve conforme a las disposiciones de la CPEUM, a través de la Federación, los Estados de la Unión, el Distrito Federal y los Municipios, por lo que la responsabilidad estatal se surtirá por la actividad imputada a los órganos del Estado en cualquiera de los ámbitos

enumerados y ordenada o ejecutada por los servidores públicos que le estén adscritos.¹³⁸

Sin perjuicio de que el precepto constitucional abarca la actividad de los tres poderes de la Unión, e incluso de los organismos constitucionalmente autónomos estos sólo deben responder, como lo indica adelante el texto constitucional, respecto de su actividad administrativa, excluyéndose la legislativa y jurisdiccional.¹³⁹

3. “[...] por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes y derechos de los particulares [...]”.

En esta parte del artículo, la CPEUM establece dos preceptos: el relativo al daño ocasionado al administrado y la actividad administrativa irregular del Estado, las cuales se encuentran estrechamente relacionadas, por lo que se analizarán conjuntamente.

El término daño se prevé como un detrimento en bienes y derechos de los administrados, el cual será reglamentado en la base legal del régimen, en el que se establecen los requisitos que debe cumplir este daño para ser indemnizado, así como los elementos a

¹³⁸ Cfr. Miguel PÉREZ LÓPEZ, “La Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *PRAXIS de la Justicia Fiscal y Administrativa*, Número 2, enero 2010, p. 89.

¹³⁹ Cfr. Tesis Aislada en materia Constitucional y Administrativa; Segunda Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXXII, Septiembre de 2010; Tesis 2a. XCIV/2010; Pág. 199; Novena Época; RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO COMPRENDE LA FUNCIÓN MATERIALMENTE JURISDICCIONAL.

acreditar para su indemnización, tales como el que el daño causado al administrado sea real; imputable al Estado; consecuencia del incumplimiento de un deber, ya sea por acción o por omisión “la falta de servicio”, y exista un nexo causal entre la actuación administrativa y el daño,¹⁴⁰ los cuales se analizarán en el capítulo subsecuente al entrar al estudio de la legislación Federal secundaria del régimen.

De igual forma, la determinación de qué se debe entender por el término actividad administrativa irregular se deja en manos del legislador para su reglamentación en las leyes secundarias, sin perjuicio de ello, la ambigüedad del término ha dado pie al menos a dos interpretaciones del precepto, lo cual no resulta irrelevante, ya que a partir de éstas se pueden constituir dos sistemas de responsabilidad completamente distintos.

En este contexto, JUAN CARLOS MARÍN GONZÁLEZ señala:

*“[...] hay una manifiesta contradicción. Por un lado, se dice que el derecho a indemnización que tienen los particulares lo es por los daños que sufran en sus bienes y derechos producto de la actividad administrativa irregular del Estado; por la otra, sin embargo, se señala que la responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa”.*¹⁴¹

¹⁴⁰ Cfr. A.A.V.V., *La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado por daños causados a los bienes y derechos de los particulares en el Distrito Federal*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009, p. 89.

¹⁴¹ Juan Carlos MARÍN GONZÁLEZ, *Ob. Cit.*, p. 27.

Asimismo, JOSÉ ROLDAN XOPA indica:

“Es la irregularidad de la actividad administrativa lo que hace indemnizable el daño causado y no el daño lo que hace irregular a una actividad administrativa. Para el constituyente, la calificación de la irregularidad de la actividad es la condición necesaria para que el daño sea indemnizable. En el sistema constitucional mexicano no solamente es relevante el daño sino la causa que lo genera, es decir la irregularidad de la actividad. Si no fuera así ¿qué caso tendría hablar de actividad administrativa irregular? Aceptando, sin conceder, que la irregularidad reside en la inexistencia del deber jurídico de soportar el daño, ¿qué diferencia existiría entre un sistema de responsabilidad como el español que considera el funcionamiento normal y anormal, de otro como el mexicano que lo restringe a la actividad administrativa irregular, así a ambos se les establece el mismo elemento jurídico generador de la obligación indemnizatoria? Si se afirma, lo irregular no reside en la actividad sino en la lesión, la interpretación vuelve exactamente similares los casos en que hay actividad regular que irregular pues, en ambos casos, el pago depende de la inexistencia del deber jurídico de soportar el daño. Tal interpretación convierte a un sistema de responsabilidad acotada en un régimen de responsabilidad amplia, ya rechazado por el constituyente. Pero, por qué se insiste en la interpretación.

Aparentemente por una necesidad de “conciliar” la expresión “actividad administrativa irregular” con “responsabilidad objetiva y directa”. Tal necesidad es artificial y llanamente significa forzar la interpretación constitucional, desvirtuando su sentido [...]”¹⁴²

“La idea de que lo irregular es el daño que no se tiene el deber jurídico de soportar, significa un salto en el cual, cuando se dice actividad irregular debe entenderse daño irregular, lo irregular no es la actividad sino el daño, la causa es la consecuencia, ergo, la Constitución no dice lo que dice”.¹⁴³

Dichas interpretaciones serán abordadas a continuación identificándose como la interpretación literal del precepto y la interpretación armónica del precepto:

i. Interpretación literal del precepto: Prevé que para que el Estado responda de los daños que ocasione a los administrados, éstos deben ser consecuencia de una actividad administrativa irregular, lo cual implica una conducta culposa (ilícita o contraria a las buenas costumbres)¹⁴⁴ por parte de los representantes del Estado.

¹⁴² José Roldán XOPA, “La responsabilidad patrimonial del Estado en México hacia una interpretación constitucional alternativa”, en Juan Carlos MARÍN GONZÁLEZ (Compilador), *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa-ITAM, México, 2004, p. 177.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 183.

¹⁴⁴ A partir de la noción de imputabilidad de los juristas clásicos –etapa del principado o diarquía (año 27 a.C. al 248 de nuestra era)-, la culpa se entiende como inobservancia de los deberes de prudencia y respecto que impone la vida en colectividad. Cfr. Andrés CRUZ MEJÍA, “La responsabilidad Civil en el Código Napoleón. Las bases de su estructura dogmática”, *Revista de Derecho Privado. Nueva Serie*, Número 11, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Mayo - Agosto 2005, p. 22.

Para los autores que defienden esta interpretación, el propósito de que el sistema de responsabilidad de la Administración en México adoptara como su criterio base a la teoría del daño antijurídico, se vio francamente imposibilitada debido a la clara y contundente decisión de los órganos legislativos por establecer un régimen de responsabilidad del Estado que surgiera por los daños ocasionados por su actividad administrativa irregular,¹⁴⁵ es decir por un sistema que tuviera como base la idea de culpa.

Esta interpretación tiene su origen en el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, realizado para la discusión en la Cámara de Diputados de la reforma constitucional para la inclusión del segundo párrafo del artículo 113 (hoy último párrafo del artículo 109), en el que se señaló:

“[...] después de haber deliberado sobre la pertinencia de establecer un régimen amplio y general de responsabilidad patrimonial del Estado; es decir, incluir como susceptible de responsabilidad del Estado y por ende, de las indemnizaciones respectivas, a toda actividad lesiva de la administración pública que fuese consecuencia del funcionamiento ya sea regular o irregular de la actividad administrativa del Estado, se ha considerado conveniente restringir, cuando menos por algún tiempo, la responsabilidad

¹⁴⁵ Cfr. Adrián Joaquín MIRANDA CAMARENA y Claudia Verónica GÓMEZ VARELA, “El carácter objetivo del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en México”, *Letras Jurídicas, Universidad de Guadalajara*, Número 6, marzo - septiembre 2008, p.p. 7 y 8.

*del Estado exclusivamente a su actividad administrativa irregular; máxime que se encuentran resistencias a aceptar que el Estado pudiese ser responsable de los daños y perjuicios que con su actuar irroge a los particulares en el caso de haber actuado de acuerdo a los estándares medios de los servicios públicos, es decir, que sean consecuencia de su actividad administrativa regular o normal”.*¹⁴⁶

Aunado a lo anterior, el mencionado dictamen señala que se considera prudente, transcurrido algún tiempo, analizar la operatividad del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado, para posteriormente examinar la posibilidad de ampliar la cobertura a su actividad lesiva de carácter regular, precisando que en ese momento el alcance de la responsabilidad debía circunscribirse a la lesividad de su actividad irregular, con lo cual además se cubriría el mayor número de incidencias de afectación patrimonial del Estado.¹⁴⁷

Para efectos de esta interpretación, la responsabilidad extracontractual del Estado prevista en el texto constitucional debe circunscribirse a la conducta culposa (o ilícita), como sinónimo del término actividad administrativa irregular, pues sancionando estas conductas e indemnizando íntegramente a los ciudadanos que sufran el daño se enviaría

¹⁴⁶ Diario de debates de la Cámara de Diputados, de fecha 29 de abril de 2001.

¹⁴⁷ Cfr. *Idem*.

el mensaje claro a los servidores públicos de que si se actúa en forma incorrecta habrá sanción para ellos y una reparación integral para quien sufrió el perjuicio.¹⁴⁸

La trascendencia de esta interpretación se puede apreciar de la lectura de la LRPDF,¹⁴⁹ en la cual, al tomar como base a la citada interpretación, establece un sistema de responsabilidad por culpa (o subjetivo), al señalar que la actividad administrativa irregular es aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares, siempre que sea consecuencia del funcionamiento irregular de la actividad o servicios públicos, que no se haya cumplido con los estándares promedio de funcionamiento de la actividad o servicio público de que se trate y que exista la relación causa efecto entre el daño ocasionado y la acción administrativa irregular imputable a los entes públicos.¹⁵⁰

ii. Interpretación armónica del precepto: Se basa en la teoría del daño antijurídico, y señala que, considerando que el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado es objetivo, el texto constitucional debe ser observado en su conjunto, por lo cual al establecerse que el Estado responde de los daños que ocasione con motivo de su actividad administrativa irregular, se debe entender que su obligación se actualiza al ocasionar daños que el administrado no tiene la obligación jurídica de soportar.

Al respecto, ÁLVARO CASTRO ESTRADA señala:

¹⁴⁸ Cfr. *Ibidem.*, p. 57

¹⁴⁹ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de octubre de 2008.

¹⁵⁰ Artículo 3 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.

“[...] debe considerarse también que la adición constitucional aprobada se refiere expresamente a que la responsabilidad del Estado será "objetiva y directa". Esta calificación que hace la reforma constitucional aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación es toral y lleva a una obligada interpretación consistente en considerar a la actividad administrativa irregular como inherente al concepto de patrimonio dañado -dato objetivo- y no a la conducta ilícita, irregular o ilegítima que produce el daño, ya que de asociar la irregularidad al concepto de conducta y no al de daño, llevaría inexorablemente a una responsabilidad de carácter subjetiva, en lugar de objetiva, como reza la reforma constitucional respectiva”.¹⁵¹

Asimismo, LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIERREZ indica:

“Es posible que la referencia de actividad irregular contenida en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional no haya sido con el propósito de vincularlo con el término “actividad ilícita”, sino con la obligación esencial de reparar los daños que el Estado haya causado a un particular que no tenga la obligación jurídica de soportar, ya que cuando se asocia la “ilicitud”

¹⁵¹ Álvaro CASTRO ESTRADA, “Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la Constitución mexicana, en “Cuestiones Constitucionales”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Número 8, Instituto de Investigaciones jurídicas, México, enero - junio 2003, p. 223.

*con el “daño”, sobreviene o se actualiza la denominada “responsabilidad subjetiva”, noción que precisamente se pretende superar con la reforma constitucional al artículo 113, que se apoya en la noción de la responsabilidad objetiva y directa del Estado [...]*¹⁵²

Esta interpretación tiene su base en diversos puntos del proceso legislativo para la reforma Constitucional, encontrando el rasgo más importante para ésta en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores, en la cual como lo refiere ALVARO CASTRO ESTRADA, se señaló:

“No pasa inadvertido a esta Comisión, el hecho de que en el dictamen elaborado por la Cámara de Diputados se haya precisado que “El alcance de la responsabilidad del estado se circunscribe a la lesividad de su actividad administrativa irregular”. Dicha precisión es relevante, pues de esta manera se logra conjugar, en forma por demás atinada, la noción de “daños” y el concepto de “responsabilidad objetiva y directa.

¹⁵² Luis Humberto DELGADILLO GUTIÉRREZ, “La responsabilidad patrimonial del Estado Mexicano”, en A.A.V.V., *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal*, Tomo III Recursos administrativos, juicio contencioso administrativo y responsabilidad patrimonial del Estado y de los servidores públicos, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2006, p. 439.

*Lo anterior supone que siempre que la actividad del Estado cause daño a los particulares, se estará en presencia de una actividad administrativa irregular; porque lo irregular en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño en sí mismo. En este sentido, no puede calificarse como regular una actividad administrativa que como tal, cause daños a los particulares o gobernados”.*¹⁵³

Esta interpretación es el sustento del sistema de responsabilidad extracontractual previsto en la LFRPE, en la que se establece que la actividad administrativa irregular es 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,¹⁵⁴ asociándose la irregularidad con la producción de daños, ya que, conforme a lo señalado durante el proceso legislativo por el que se emitió dicha ley, de otra manera no se respetaría el carácter objetivo de la responsabilidad y se estaría permitiendo que continúe existiendo, a nivel legal, la teoría

¹⁵³ Álvaro CASTRO ESTRADA, *Nueva garantía constitucional, la responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2005, p.p. 103 y 104.

¹⁵⁴ “De acuerdo con lo anterior, lo mejor hubiese sido que la versión de la adición al segundo párrafo del artículo 113 constitucional que se aprobó por el constituyente permanente -o poder revisor de la Constitución-, como se ha dicho en el inciso anterior, no hiciese referencia expresa a la *actividad administrativa irregular*, como único supuesto de la responsabilidad del Estado por daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares. Sin embargo, debe considerarse también que la adición constitucional aprobada se refiere expresamente a que la responsabilidad del Estado será "objetiva y directa". Esta calificación que hace la reforma constitucional aprobada y publicada en el DOF es toral y lleva a una obligada interpretación consistente en considerar a la *actividad administrativa irregular* como inherente al concepto de patrimonio dañado -dato objetivo- y no a la conducta ilícita, irregular o ilegítima que produce el daño, ya que de asociar la irregularidad al concepto de conducta y no al de daño, llevaría inexorablemente a una responsabilidad de carácter subjetiva, en lugar de objetiva, como reza la reforma constitucional respectiva”. Álvaro CASTRO ESTRADA, “Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la Constitución mexicana”, *Ob. Cit.*, p. 223.

subjetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado, que no es el medio idóneo para responder frente a los particulares.¹⁵⁵

Ambas interpretaciones al texto constitucional cuentan con elementos suficientes para sustentarse, pues el proceso de reforma constitucional se establecieron argumentos en pro y en contra de indemnizar los daños derivados de la actividad regular del Estado, así como a la utilización de vocablos confusos, que no permiten identificar de manera contundente cuál de las dos interpretaciones es la que se debe tomar como válida.

Por una parte existen manifestaciones expresas en los dictámenes por los que se analizaron las iniciativas de reforma constitucional, en los que se pretende limitar la indemnización a la actividad administrativa irregular del Estado, esto es, que sólo se deben indemnizar los daños que provengan de actividades realizadas por los servidores públicos que sean tildadas de ilícitas o en contra de las buenas costumbres (conductas culposas).

La otra tendencia se pronuncia por señalar que la intención de la reforma constitucional fue establecer un sistema de responsabilidad objetiva, lo cual implica que sin importar que la conducta dañosa de los servidores públicos sea o no ilícita o contraria a las buenas costumbres, el Estado debe indemnizar los detrimentos ocasionados a los

¹⁵⁵ Cfr. Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados, año VI, número 1147, 9 de diciembre de 2002.

administrados, por lo cual bajo esta perspectiva la actividad administrativa irregular debe vincularse al daño que se ocasiona al administrado.

En el último capítulo de este trabajo se realizará un análisis respecto de la razonabilidad de estas interpretaciones.

4. “[...] Objetiva [...]”.

El que la responsabilidad estatal sea *objetiva*, implica que resulta irrelevante que exista dolo o culpa de parte del servidor público causante de los daños en la esfera de derechos y bienes de los administrados,¹⁵⁶ por lo cual, el Estado debe responder por el riesgo inherente al ejercicio de su actividad estatal, sin que sea necesario que sea consecuencia de una conducta ilícita o contraria a las buenas costumbres para que se responda por el daño.

Al respecto, LUIS JOSÉ BÉJAR RIVERA señala:

“[...] debemos entender que la responsabilidad patrimonial del Estado, en sus términos actuales, no está vinculada a la ilegalidad de los actos de autoridad, es decir, la obligación de reparar un daño o perjuicio

¹⁵⁶ Cfr. Miguel PÉREZ LÓPEZ, “La responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Ob. Cit., p. 25

*causado por actividad administrativa irregular, no está condicionada a la nulidad de la misma, esto porque aun así, es factible pensar que el sujeto activo, la administración, puede llegar a lesionar el patrimonio o derechos de los administrados son una justificación legal que así lo autorice, no obstante que su actuación no se considere ilegal”.*¹⁵⁷

Lo anterior, como se señaló en el capítulo anterior, obedece a que el Estado no puede actuar con culpa (o ilicitud) por tratarse de un ente abstracto, en cuyo caso la mencionada conducta culposa sólo pudiera ser atribuible al servidor público, quien responderá ante el primero por alguna o algunas de las responsabilidades prevista en el título IV de la CPEUM.

Siguiendo este orden de ideas, se puede apreciar que el servidor público en el ejercicio de sus funciones debe observar en todo momento los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia,¹⁵⁸ los cuales se prevén con la finalidad de controlar su conducta desalentando la realización de acciones u omisiones ilícitas o contrarias a las buenas costumbres (culposas), mientras que la conducta de su representado (el Estado), no puede tener este carácter subjetivo por su carácter abstracto.

¹⁵⁷ Luis José BÉJAR RIVERA, “Apuntes sobre la responsabilidad patrimonial del Estado”, *Ars Iuris*, número 42, Universidad Panamericana. Instituto de Documentación e Investigaciones Jurídicas, México, 2009, p. 312.

¹⁵⁸ A mayor abundamiento. Manuel LUCERO ESPINOSA, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos comentada*, Porrúa, México, 2011, p.p. 29 a 40.

5. “[...] y directa [...]”.

Este término implica que la responsabilidad corre a cargo del ente público, es decir, el Estado carece de los beneficios de orden y exclusión,¹⁵⁹ por haber intervenido un servidor público a su cargo, quien fue el causante del daño, por lo cual realizará el pago de la indemnización correspondiente con cargo a su presupuesto.¹⁶⁰

La responsabilidad directa se basa en la obligación del Estado de proveer servicios públicos y no como simple cobertura de la responsabilidad patrimonial de sus agentes, en este punto cabe recalcar que la administración cuenta con la acción de regreso para poder resarcirse de lo pagado, cuando se haya demostrado la efectiva responsabilidad del agente a su servicio.¹⁶¹

6. “Los particulares [...]”.

¹⁵⁹ Cfr. Miguel MOGUEL CABALLERO, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2006, p.p. 192 y 193.

¹⁶⁰ A pesar de la semejanza, esta institución no debe confundirse con la responsabilidad del deudor por el hecho de sus representantes o auxiliares en el incumplimiento de las obligaciones, pues esta última se da en los sistemas de responsabilidad indirecta o por culpa, en los cuales es necesario que el daño se haya ocasionado por causa del incumplimiento o defectuoso cumplimiento de una obligación existente entre el responsable por el hecho del tercero, y el damnificado por su inejecución, y es necesario que el daño inferido al acreedor se haya producido con culpa o dolo del auxiliar, sustituto o representante, y no por culpa o dolo del propio deudor. Cfr. Enrique CARLOS BANCHIO, *Responsabilidad obligacional indirecta, Hechos de los representantes y auxiliares del deudor en el cumplimiento de las obligaciones*, Astrea, Buenos Aires, 1973, p.p. 30 y 31

¹⁶¹ Cfr. Álvaro CASTRO ESTRADA, *Responsabilidad patrimonial del Estado –análisis doctrinal y jurisprudencial comparado. Propuesta legislativa en México-*, 2ª ed., Porrúa, México, 2000, p. 403.

Conforme al primer párrafo del artículo 1o. constitucional, estos particulares podrían ser cualquier persona física o moral; nacional o extranjera; mayor o menor de edad; residente en territorio nacional, que esté de mero tránsito o que, sin encontrarse en territorio nacional, sin distinción de clase social o posición económica, pueda ver afectados sus bienes que se hallen en el ámbito territorial de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁶²

Desde la perspectiva del administrado, a partir de este precepto constitucional se consagra su garantía a la integridad personal y patrimonial respecto de la actividad estatal, ya que si el Estado, fuera de una relación contractual, le causa un daño irregular en su persona, derechos o patrimonio, deberá ser indemnizado, siempre y cuando se acrediten los elementos de la responsabilidad.

Es importante señalar que en el proceso de reforma constitucional se estimó preferible ubicar la institución reparadora en la parte orgánica de la Constitución, y no en la parte dogmática, con la finalidad de establecer un mandato al legislador ordinario, limitando su potestad legislativa, independientemente que la misma regulación constitucional de responsabilidad patrimonial estatal hace surgir un derecho fundamental a favor de los gobernados.¹⁶³

¹⁶² Cfr. Miguel PÉREZ LÓPEZ, "La responsabilidad patrimonial del Estado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Ob. Cit., p. 25.

¹⁶³ Cfr. Ibídem, p. 22.

7. “[...] tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

En términos de este precepto, se otorgan atribuciones al legislador para emitir la legislación secundaria que preverá las bases y límites de la indemnización, así como el procedimiento para su reclamación por parte de los administrados.

Lo anterior, al no establecer obligaciones al legislador ordinario de respetar la naturaleza de la indemnización, como figura reparadora integral de los daños ocasionados al administrado, conllevó a que al emitir la legislación secundaria en la materia se le establecieran límites indebidos, lo cual sin perjuicio de su legalidad no debe considerarse justificable, aun sin importar los intereses colectivos, pues convierten a la institución en una mera compensación a pagar por los daños y perjuicios ocasionados a los administrados, quedando muy lejos de las finalidades de la indemnización.

De lo expuesto hasta este punto, y siguiendo los estudios de MIGUEL PÉREZ LÓPEZ en la materia, del texto constitucional analizado se pueden desprender diversas características del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado en México en cuanto a: i) legalidad; ii) prosecución procedimental; iii) previsión presupuestal, y iv) de disponibilidad presupuestal.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Cfr. Miguel PÉREZ LÓPEZ, “Responsabilidad patrimonial del Estado y procedimiento administrativo”, *Revista alegatos*, número 79, Universidad Autónoma Metropolitana, México, septiembre - diciembre 2011, p. 665.

La primera de éstas implica que el ejercicio de atribuciones que realizan los servidores públicos debe apegarse a las disposiciones legales que los facultan para ello; por su parte la prosecución procedimental implica que los reclamantes deben formular instancia para determinar la procedencia de su petición, ya sea concediendo o negando la indemnización;¹⁶⁵ en el caso de la previsión presupuestal, ésta implica la necesidad de que los presupuestos de egresos contengan las partidas que sostengan los pagos de las indemnizaciones; y finalmente la disponibilidad presupuestal, señala 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.¹⁶⁶

3.2 Límites materiales a la indemnización

Dentro del texto constitucional estudiado, se encuentran las primeras limitantes a la indemnización de daños causados por las acciones u omisiones del Estado, esto en cuanto a que sólo los daños derivados de la actividad administrativa irregular pueden ser resarcidos a los administrados, excluyendo con ello los ocasionados con motivo de las funciones legislativas y judiciales.

¹⁶⁵ Cfr. Ídem.

¹⁶⁶ Cfr. Miguel PÉREZ LÓPEZ, "La responsabilidad patrimonial del Estado bajo la lupa de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 28, México, junio 2009, p. 76.

Esta limitante tiene su origen en el proceso legislativo por el que se adicionó el segundo párrafo del artículo 113 constitucional (hoy último párrafo del artículo 109), respecto del cual vale hacer una recapitulación.

Las etapas del proceso legislativo,¹⁶⁷ comenzaron a partir de dos iniciativas, la primera presentada al pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 22 de abril de 1999, suscrita por diputados del Partido Revolucionario Institucional que proponía el establecimiento expreso de una nueva garantía que protegiera la integridad, así como la salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad del Estado, y la obligación correlativa del Estado a la reparación de las lesiones antijurídicas que con su actividad irrogara en el patrimonio de todo individuo que goce de dicha garantía.¹⁶⁸ Esta iniciativa proponía en su parte conducente adicionar un segundo párrafo al artículo 113 de la CPEUM que estableciera a la letra:

“Todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en forma proporcional y equitativa, conforme a lo dispuesto por las leyes que al efecto expidan el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dentro

¹⁶⁷ Para reformar la CPEUM se requiere cumplir con requisitos adicionales a los que se establecen para la modificación de leyes, los cuales se encuentran previstos en el artículo 135 de la CPEUM, en el que se establece que el Congreso de la Unión debe acordar las reformas por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Estados. Cfr. Carlos SEMPÉ MINIVIELLE, *Técnica legislativa y desregulación*, 5ª ed., Porrúa, México, 2005, p.p. 215 y 216.

¹⁶⁸ Cfr. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 22 de abril de 1999.

del ámbito de sus respectivas competencias. Las controversias derivadas de la aplicación de las leyes correspondientes, serán conocidas por los tribunales contencioso-administrativos, cuando éstas se originen por la actividad administrativa del Estado”.¹⁶⁹

En la segunda de las iniciativas, presentada al Pleno de la Cámara de Diputados el 16 de junio de 1999, suscrita por diputados del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, se proponía incorporar como segundo párrafo del artículo 113 de la CPEUM:

*“La Federación responderá directamente por los daños y perjuicios que con su actividad ocasione a los bienes y derechos de los individuos. Estos tienen derecho a ser indemnizados en forma equitativa, conforme a lo dispuesto por las leyes que expida el Congreso de la Unión”.*¹⁷⁰

El estudio de ambas iniciativas fue realizado en su conjunto en la Cámara de Diputados, a partir de la cual se pueden observar los primeros indicios de limitar la indemnización de los daños que ocasiona el Estado a los administrados, pues en el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, se consideró conveniente que la responsabilidad patrimonial del Estado sólo aplicara a actos de la administración por ser el sector que requiere mayor protección y por producir

¹⁶⁹ Ídem.

¹⁷⁰ Álvaro CASTRO ESTRADA, *Nueva Garantía Constitucional, la responsabilidad patrimonial del Estado*, Ob. Cit., p. 201.

efectos singulares ya que tienen como finalidad la aplicación de una ley, sin negar que los actos legislativos y judiciales pudieran causar daños, que por su naturaleza y caracteres debían ser excluidos en ese momento del sistema de responsabilidad patrimonial, hasta en tanto fuera adecuado el desarrollo de la doctrina y la experiencia jurídica, tanto nacional como extranjera.¹⁷¹

Ahondando en el tema de la responsabilidad del legislador, la mencionada comisión señaló que si estos daños fueran indemnizables podrían causarse grandes inconvenientes por su carácter general, ya que por una parte se estaría creando una acción paralela a la de la inconstitucionalidad de leyes y decretos, pues para que una acción de inconstitucionalidad proceda, requiere de un presupuesto de antijuridicidad, al menos en el resultado; y por otro lado podrían sobrevenirse demandas de indemnización masivas, que difícilmente serían soportables con el presupuesto real.¹⁷²

Estas limitantes se extendieron a la actividad judicial, al determinarse que los daños derivados de ésta son un riesgo por crear una instancia más de revisión, pues el objeto de la acción tendría que ser el fondo de la sentencia que cause un daño, toda vez que si la sentencia es conforme a derecho, no se puede considerar que su dictado ni su ejecución, sean antijurídicas ni dañinas.¹⁷³

¹⁷¹ Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, de fecha 29 de abril de 2000.

¹⁷² Cfr. Gaceta Parlamentaria, año III, número 505, 3 de mayo de 2000.

¹⁷³ Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, de fecha 29 de abril de 2000.

Asimismo, en cuanto al monto de la indemnización, el dictamen señaló que corresponde al órgano legislativo establecer, bajo el principio de equidad, los montos, base, límites y procedimientos para la indemnización, por lo que el legislador deberá armonizar el principio de responsabilidad directa con la capacidad presupuestal, respetando omnímodamente el principio de equidad; adelante el dictamen señala que las Comisiones apuntan la posibilidad de que en la legislación secundaria se estudie la capacidad financiera y se establezcan límites de indemnización, según las diferentes áreas de servicio o actividad pública, pues se debe tomar en cuenta que según la naturaleza de los servicios, la cuantía de algunos daños puede ser mucho mayor en unas materias que en otras, debiendo la facultad legislativa respetar tres parámetros; el principio de equidad, la responsabilidad directa y objetiva, así como un proceso de gradualidad creciente en el pago de indemnizaciones.¹⁷⁴

Cerrada la discusión en lo general y lo particular, se aprobó el proyecto de reforma, con trescientos sesenta y nueve votos a favor y ninguno en contra, pasando el proyecto al Senado para los efectos constitucionales.¹⁷⁵

En la Cámara de Senadores se secundaron estas limitantes al señalar en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, que la actividad que pudiera resultar dañosa, será aquella que

¹⁷⁴ Cfr. Ídem.

¹⁷⁵ Cfr. Ídem.

guarde el carácter de administrativa, tomando en cuenta que un aspecto central de la responsabilidad extracontractual del Estado es la relativa a la Administración Pública, pues como lo señaló su colegisladora, ésta es la que podría resultar mayormente dañosa por la magnitud y la cantidad de actos que desarrolla, además de que la figura de la responsabilidad se ha ubicado y avanzado preferentemente en el ámbito del derecho administrativo, debido a que se hace recaer sobre los actos que producen efectos singulares, y tienen como finalidad la aplicación de una ley.¹⁷⁶

Asimismo, se afirmó que a pesar de no negar la posibilidad de causación de algún daño por parte de los poderes legislativos y judicial, por lo incipiente del tema y posibles consecuencias no deseables, éstos quedarían excluidos en ese momento de la responsabilidad patrimonial, en tanto la evolución en la experiencia jurídica y la doctrina sobre el particular proporcionen los elementos para ampliar la responsabilidad de los demás órganos del Estado.¹⁷⁷

En cuanto al tema del límite económico, el dictamen únicamente señala que corresponderá a la ley secundaria establecer los márgenes de los montos de la indemnización atendiendo a las circunstancias particulares del caso.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Cfr. Álvaro CASTRO ESTRADA, *Nueva Garantía Constitucional, la responsabilidad patrimonial del Estado*, Ob. Cit., p. 103.

¹⁷⁷ Cfr. Ídem.

¹⁷⁸ Cfr. Ibídem, p. 105.

En esta etapa del proceso legislativo, durante la discusión de la reforma constitucional, se concedió el uso de la palabra al Senador HÉCTOR ASTUDILLO FLORES, quien señaló: la responsabilidad patrimonial del Estado debe ser de carácter objetiva y directa, la primera tomando en cuenta que para producirse no es relevante si deriva de la conducta lícito o ilícita del servidor público, sino que sencillamente se cause como consecuencia de la actividad administrativa; y directa por que es el Estado el que debe responder sin que ello implique la exoneración de los servidores públicos. Reafirmando con ello que quedarían excluidos del régimen la responsabilidad por las actividades legislativa y jurisdiccional del Estado.¹⁷⁹

Acto seguido, en uso de la palabra el Senador FAUZI HAMDÁN AMAD, señaló que con la reforma constitucional el Estado se erige como responsable directo de los daños que ocasiona a los particulares por su actuación administrativa, quedando pendiente un paso más, pues la responsabilidad extracontractual del Estado, por lo que concierne al órgano legislativo y judicial, se restringe a la actividad administrativa.¹⁸⁰

La reforma fue aprobada con noventa votos a favor y ninguno en contra, pasando a las legislaturas de los Estados para sus efectos constitucionales.¹⁸¹

¹⁷⁹ Cfr. Diario de Debates del Senado de fecha 8 de noviembre de 2001.

¹⁸⁰ Cfr. Ídem.

¹⁸¹ Cfr. Ídem.

De acuerdo a las comunicaciones respectivas al Senado de la República, las legislaturas estatales de Puebla, Tlaxcala, Colima, Nayarit, Baja California, Veracruz, Campeche, Durango, Michoacán, Aguascalientes, Querétaro, San Luis Potosí, Chiapas, Oaxaca, Zacatecas, Chihuahua y Jalisco, fueron las primeras 17 que aprobaron la modificación constitucional en comento, publicándose en el DOF el 14 de junio de 2002 y entrando en vigor el 1º de enero de 2004.¹⁸²

De lo anterior, se pueden englobar los argumentos del legislador para limitar la indemnización en los rubros siguientes: i. La doctrina y experiencia jurídica en estas materias no se encuentran debidamente desarrolladas; ii. La responsabilidad legislativa crearía una acción paralela a la inconstitucionalidad de leyes que podría originar demandas masivas de indemnización difícilmente soportables en un presupuesto real, y iii. La responsabilidad judicial podría generar una instancia más de revisión, pues ésta implicaría la ilegalidad de la actuación judicial.

3.3 Límites económicos a la indemnización

De la lectura del último párrafo del artículo 109 constitucional, no se desprende como tal una limitante a los montos de la indemnización, pues respecto de esta materia se prevé

¹⁸² Cfr. Álvaro CASTRO ESTRADA, *La Nueva Garantía, la responsabilidad patrimonial del Estado*, Ob. Cit., p. 82.

que las bases y límites de la misma se regularán en las leyes reglamentarias del texto constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tomar en consideración que en el proceso de adición del segundo párrafo del artículo 113 (hoy último párrafo del artículo 109), se señaló que corresponderá al órgano legislativo establecer los montos, base, límites para la indemnización, debiendo armonizar el principio de responsabilidad directa con la capacidad presupuestal, y respetando omnímodamente el principio de equidad.

Asimismo, en dicho proceso legislativo se indicó que la legislación secundaria debía estudiar la capacidad financiera y establecer límites según las diferentes áreas de servicio o actividad pública, pues se debe tomar en cuenta que según la naturaleza de los servicios, la cuantía de algunos daños puede ser mucho mayor en unas materias que en otras, debiendo la facultad legislativa respetar tres parámetros; el principio de equidad, la responsabilidad directa y objetiva, y un proceso de gradualidad creciente en el pago de indemnizaciones.

Estos dos parámetros, tomados del proceso de adición constitucional, no previó que los límites económicos a establecer en la legislación secundaria debían respetar la naturaleza y finalidad de la indemnización (reparar íntegramente el daño ocasionado), con lo cual se dejó abierta la posibilidad a que en la legislación ordinaria se establecieran límites económicos indebidos a la misma.

Respecto de estos parámetros, ALVARO CASTRO ESTRADA señala:

“[...] la H. Cámara de Diputados, expresamente, anticipa, con mucha sensibilidad y claridad, la posibilidad de que en la legislación secundaria, es decir, en la ley reglamentaria respectiva, se establezcan límites de responsabilidad por áreas de servicio o actividad pública, en función de la capacidad financiera del Estado. Esta consideración, en cierta manera rompe con el principio de generalidad de la responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas únicas excepciones teóricas son la fuerza mayor, la culpa de la víctima y el hecho de tercero, ya que sin llegar a establecer zonas de inmunidad en materia de responsabilidad, apunta la posibilidad de fijar límites específicos respecto de algunos servicios públicos o, incluso, la de establecer supuestos específicos de responsabilidad de acuerdo con la especialidad de los servicios o actividad de que se trate. Apunto también aquí, para la consideración del legislador, la eventualidad de excluir del régimen general de responsabilidad patrimonial del estado, parcial o totalmente, los daños ocasionados por algunos servicios públicos prestados debidamente, es decir, conforme a los estándares medios del servicio. Este es, pues, un asunto que demandará mucha atención y estudio para resolver si es o no indispensable establecer tales restricciones en la ley respectiva, ya que de esta manera se corre el peligro de hacer nugatoria la nueva

*garantía constitucional, aunque, por otra parte, evita de entrada la posibilidad de que el Estado tuviera necesidad de realizar erogaciones demasiado costosas”.*¹⁸³

Sin perjuicio de lo indicado, el hecho de que las disposiciones constitucionales en la materia prevean la posibilidad de establecer límites a la indemnización, resulta un atentado contra la naturaleza de esta última, ya que si la reparación del daño no fuera total o el pago que se realice con motivo de éste no fuera integral, se vulneraría la naturaleza misma de la figura de la indemnización

Por lo tanto, al establecerse la posibilidad de que en la legislación secundaria se previeran límites a la indemnización, se abrió la posibilidad de que la responsabilidad estatal no cumpliera con su finalidad de responder íntegramente por los daños y perjuicio que se les ocasione a los administrados, pues con ello el administrado debe soportar, aunque sea en parte, el daño que ha sufrido.

No obstante lo indicado, el precepto constitucional por sí mismo no materializa las limitantes económicas al monto de la indemnización, por lo cual de estas disposiciones no se aprecian las consecuencias negativas al régimen con motivo de las mismas, pues la legislación secundaria pudiera respetar la naturaleza de la indemnización o por el

¹⁸³ Álvaro CASTRO ESTRADA, *La nueva garantía constitucional, la responsabilidad patrimonial del Estado*, Ob. Cit., p. 236.

contrario limitarla, siendo esto último lo que acontece en las leyes reglamentarias del régimen, como se podrá observar en los siguientes apartados.

CAPÍTULO 4. Límites a la indemnización previstos en la base legal de la responsabilidad patrimonial del Estado

Los ordenamientos que regulan la responsabilidad extracontractual del Estado en México se clasifican en dos rubros: i. El constituido por las disposiciones de la LFRPE, el cual es el ordenamiento emitido de manera expresa para reglamentar las disposiciones del segundo párrafo del artículo 113 de la CPEUM (hoy último párrafo del artículo 109), y ii. El constituido por los diversos ordenamientos especiales que establecen la obligación de indemnizar al administrado como consecuencia de una actividad estatal dañosa en particular, como lo son: LRCDN,¹⁸⁴ LE,¹⁸⁵ LGBN,¹⁸⁶ LFPPST,¹⁸⁷ LFED,¹⁸⁸ CJM,¹⁸⁹ LSP,¹⁹⁰ LA,¹⁹¹ LFAEBSP,¹⁹² LFPCA,¹⁹³ LAASSP, LOPSRM y LFRA.¹⁹⁴

4.1. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Tiene por objeto regular la figura de la actividad administrativa irregular, los elementos y excepciones de la responsabilidad estatal, las bases y límites de la indemnización, el

¹⁸⁴ Publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1974.

¹⁸⁵ Publicada en el DOF el 25 de noviembre de 1936.

¹⁸⁶ Publicada en el DOF el 20 de mayo de 2004.

¹⁸⁷ Publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1991

¹⁸⁸ Publicada en el DOF el 29 de mayo de 2009.

¹⁸⁹ Publicada en el DOF el 31 de agosto de 1933

¹⁹⁰ Publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1986.

¹⁹¹ Publicada en el DOF el 15 de diciembre de 1995.

¹⁹² Publicada en el DOF el 19 de diciembre de 2002.

¹⁹³ Publicada en el DOF el 1° de diciembre de 2005.

¹⁹⁴ Publicada en el DOF el 7 de junio de 2013.

procedimiento para exigirla y el derecho del Estado de repetir contra el servidor público que originó el daño.¹⁹⁵

En materia de indemnización, el artículo 1 de la LFRPE establece que son indemnizables los daños ocasionados con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado, entendiéndose por ésta a 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.

En este precepto se prevé el primer límite a los alcances de la indemnización, ya que materialmente no reconoce la indemnización por daños derivados de las actividades

¹⁹⁵ En términos de la LFRPE cuando se determine la responsabilidad estatal, se debe responder de ésta mediante pago en moneda nacional, aunque puede convenirse su pago en especie; debiendo realizarse la cuantificación de la indemnización de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo, debiendo 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, siendo procedente actualizar la cantidad en caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización conforme a las disposiciones del CFF.

Sin perjuicio de lo anterior, la LFRPE prevé la posibilidad de contratar seguros para hacer frente a las obligaciones indemnizatorias del Estado, respecto de lo cual cabe señalar que no cambia las reglas a que está sometida esa responsabilidad, ni en lo sustantivo ni en lo procedimental o procesal. El seguro es una técnica a que recurre la Administración para proteger mejor sus intereses financieros ante el riesgo de que en un momento concreto tenga que pagar una indemnización inusualmente alta, pero no afecta a quienes han sufrido el daño ni priva de eficacia a las normas imperativas y de Derecho público que regulan la responsabilidad de la Administración. Cfr. Alejandro HUERGO LORA, *El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones Públicas*, en Indret, 3/2003, Working Paper número 150, Barcelona, julio de 2003, consultado el 17 de febrero de 2013 en <http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/82564/107410>.

Para la reclamación de la indemnización, los reclamantes deben formular instancia ante el órgano estatal en el que esté adscrito el servidor público, que con su actuación administrativa causó daños, a fin de que, previa substanciación del procedimiento en los términos de la correspondiente LFRPE, se dicte una resolución determinante de la procedencia de su petición, ya sea concediendo o negando la indemnización. A mayor abundamiento, Miguel PÉREZ LÓPEZ, "Responsabilidad patrimonial del Estado y procedimiento administrativo: Apuntes sobre la regulación del procedimiento administrativo de reclamación en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y su legislación supletoria", *Revista alegatos*, número 79, Universidad Autónoma Metropolitana, México, septiembre / diciembre de 2011, p. 663 a 690.

legislativa y jurisdiccional del Estado, ello como consecuencia natural de las disposiciones del último párrafo del artículo 109 de la CPEUM, en donde se origina esta limitante.

Derivado de lo anterior, conforme a las disposiciones de la LFRPE sólo resulta indemnizable la actividad administrativa del Estado, sin importar el órgano del que derive la conducta dañosa, siempre y cuando el daño ocasionado no deba ser soportado por el administrado por no existir fundamento legal para ello.

En el mismo ámbito material de la indemnización, la LFRPE prevé diversas excepciones a la configuración de la responsabilidad patrimonial del Estado, cuando los daños y perjuicios derivan de caso fortuito o fuerza mayor; 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; aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño, así como las opiniones y recomendaciones de la CNDH y sus servidores públicos, o los actos que realicen en ejercicio de las funciones de su competencia, no generan responsabilidad estatal.

En cuanto al monto de la indemnización, el ordenamiento en análisis hace referencia a diversos aspectos para su cálculo, conforme a lo siguiente:

a) Daños materiales: Su monto se calcula de acuerdo con los criterios establecidos por la LE (el monto de los bienes será equivalente al valor comercial sin que pueda ser inferior en el caso de inmuebles al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales, conforme a los dictámenes de peritos de las partes), el CFF¹⁹⁶ (actualización de montos de la indemnización por el transcurso del tiempo y con motivo de cambios de precios en el País), la LGBN (criterios para la determinación de porcentajes o montos de valores comerciales),¹⁹⁷ la LFT (indemnización de daños personales y daños laborales en caso de requisición) y el CCF (para el cálculo de indemnización por daños morales y disposiciones de aplicación supletoria a los referidos ordenamientos).

b) Daños personales: Su indemnización debe hacerse con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la LFT, además de tener derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen.¹⁹⁸

En términos de la mencionada ley, la STPS, publica la valuación de incapacidades permanentes resultantes de los riesgos de trabajo, a partir de los cuales se tasan los importes a cubrir por concepto de indemnización por daños personales; al respecto es

¹⁹⁶ Publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1981.

¹⁹⁷ Cfr. Vicente FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, *Responsabilidad patrimonial del Estado en México e Iberoamérica*, Porrúa-ITESM, México, 2010, p.p. 94 a 96.

¹⁹⁸ Para que los daños personales sean indemnizados en su totalidad, deben comprender la integridad psíquica y la proyección estética que se ve alterada Cfr. Georgina Alicia FLORES MADRIGAL, "La reparación de los daños causados a la vida e integridad corporal", *Revista de derecho privado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Cuarta época, Año I, Número 2, Julio-Diciembre de 2012, p. 30.

de recordar que los daños se clasifican de acuerdo a la severidad de las lesiones ocasionadas, así se tiene la incapacidad temporal, la incapacidad permanente parcial y la incapacidad permanente total.

c) Daños morales: El cálculo del monto de su indemnización debe ajustarse a los criterios establecidos en el CCF, tomando en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante; lo cual resulta irrelevante tomando en cuenta que este monto no pueda exceder del equivalente a veinte mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado, cantidad que parece no indemnizaría el precio del dolor del administrado que perdiera un miembro o que sufriera daños psicológicos irreversibles.

La indemnización de los daños morales debe realizarse en dinero con una cantidad concreta y única, con el fin de resarcirla de inmediato, por el menoscabo en la integridad física y psíquica, y no en forma periódica, como si se tratara de una pensión temporal o vitalicia; por lo cual para su determinación deben tomarse en cuenta diversos aspectos como lo son: atender a los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Cfr. Tesis Aislada; Materia Civil; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: XXII.1o.1 C (10a.); Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 3; Página: 2589; Décima Época INDEMNIZACIÓN POR DAÑO MORAL. SU MONTO DEBE CUANTIFICARSE CON BASE EN LOS DERECHOS LESIONADOS, EL GRADO DE RESPONSABILIDAD, LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL RESPONSABLE Y DE LA VÍCTIMA, ASÍ COMO LAS DEMÁS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO, EN UNA CANTIDAD DE DINERO CONCRETA Y ÚNICA, CON EL FIN DE RESARCIR A ÉSTA, DE INMEDIATO,

d) En caso de muerte: El cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1915 del CCF,²⁰⁰ en el cual se establece que para el cálculo de la indemnización se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días para cada una de las incapacidades mencionadas en la LFT.

Estos criterios para el cálculo de las indemnizaciones fueron establecidos por el legislador, con la finalidad de facilitar la tarea de la autoridad para su imposición;²⁰¹ siendo importante hacer énfasis en el monto máximo previsto para el daño moral, el cual fue impuesto conforme se desprende del proceso legislativo, con la finalidad de evitar abusos por parte de los administrados en aspectos difíciles de determinar para el Estado, buscando contribuir a eliminar erogaciones exorbitantes que repercutirían de manera directa y negativa en el erario federal.²⁰²

POR EL MENOSCABO EN SU INTEGRIDAD FÍSICA Y PSÍQUICA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

²⁰⁰ Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, Ob. Cit., p.p. 175 a 180.

²⁰¹ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año VI, número 1147, 9 de diciembre de 2002.

En la labor de la Cámara de Diputados se hicieron diversos ajustes a la LFRPE que fortalecieron la institución, como el hecho de que el pago de las indemnizaciones, deben corresponder a la reparación integral del daño, y en su caso, por el daño personal y moral ocasionado, dejando indemne al sujeto activo de la relación, es decir, aquél o aquéllos que hayan resentido en sus bienes o derechos los daños derivados de la actividad administrativa, pues de lo contrario, el Estado estaría actuando con irresponsabilidad e iniquidad al hacer los pagos de acuerdo a la pobreza o riqueza del particular afectado, para lo cual se relacionaron en el proyecto de artículo 14 de la LFRPE, ciertos criterios que permiten calcular las indemnizaciones para el pago en los casos de daños personales, morales o muerte, ello a efecto de facilitar la tarea de quien las imponga.

²⁰² Dictamen con proyecto de Decreto de LFRPE de las Comisiones Unidas de Gobernación; de Estudios Legislativos y de Justicia dado en la Sala de Comisiones de la H. Cámara de Senadores, a los treinta y un días del mes de octubre de dos mil dos.

Identificados los límites que la LFRPE prevé a los alcances de la indemnización, en el siguiente apartado se analizarán las leyes especiales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

4.2. Leyes especiales en la materia

Con motivo del sinnúmero de conductas lesivas que el Estado pudiera realizar en ejercicio de sus atribuciones, resulta materialmente imposible prever en un solo ordenamiento todas las posibilidades particulares bajo las cuales se debe indemnizar a los administrados, con motivo de ello en materia de responsabilidad patrimonial del Estado se reconoce la vigencia de las leyes que establecen regímenes especiales de indemnización a las conductas estatales lesivas, a las cuales resulta aplicable de manera supletoria la LFRPE, entre las que se encuentran:

4.2.1. Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares

En este ordenamiento se regula la responsabilidad civil en que pueden incurrir los operadores de plantas nucleares del País como consecuencia del empleo de reactores, el uso de sustancias y combustibles nucleares, así como los desechos que estos produzcan; al respecto cabe recordar que este ordenamiento no fue abrogado con motivo

de la emisión de la LFRPE ya que si bien regula disposiciones de responsabilidad civil, éstas se inculcan al operador nuclear, quien hoy en día, conforme a lo previsto en el cuarto párrafo del artículo 28 de la CPEUM, corresponde exclusivamente al Estado por ser un área estratégica.

En materia de indemnización, el ordenamiento en cita prevé que de generarse daños con motivo de accidentes nucleares, el operador, entendiéndose por éste a la persona designada, reconocida o autorizada por un Estado en cuya jurisdicción se encuentre la instalación nuclear, deberá responder del accidente nuclear, hasta por el importe máximo de cien millones de pesos, previéndose además que los accidentes nucleares que acaezcan en una determinada instalación nuclear dentro de un período de doce meses consecutivos, tendrán como límite máximo la suma de ciento noventa y cinco millones de pesos, importes que no incluyen los intereses legales ni las costas que establezca el tribunal competente en las sentencias que dicten respecto de daños nucleares.²⁰³

En el caso de daños personales, el ordenamiento en estudio prevé que el importe de la responsabilidad económica por los mencionados daños nucleares es: a) En caso de

²⁰³ Como una nota importante a tomar en consideración en el monto de la indemnización previsto para esta responsabilidad, se debe tener en mente que en 2005, la Organización Mundial de la Salud calculaba en cuatro mil el número de víctimas patologías relacionadas con el accidente nuclear de Chernobyl, cifra que en las investigaciones de la Academia de Ciencias de Nueva York aumentaba a casi un millón de personas.

En investigaciones recientes se estima que el accidente de referencia ha cambiado la vida de siete millones de personas, de las cuales cuatro y medio millones continúan viviendo en tierras contaminadas, las cuales se estima por Naciones Unidas, abarcan alrededor de 150,000 millas cuadradas. A mayor abundamiento Alonso GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, *Responsabilidad internacional por daños transfronterizos*, 2a ed., UNAM, México, 2014, p.p. 93 a 116.

muerte el importe del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal multiplicado por mil; b) En caso de incapacidad total el salario indicado en el inciso a) multiplicado por mil quinientos; y c) En caso de incapacidad parcial el salario indicado en el inciso a) multiplicado por quinientos.

De lo anterior se desprende que en los supuestos previstos en el párrafo anterior (muerte, o incapacidad total o parcial de la víctima) se prevé la indemnización en montos superiores a la LFT, sin hacer distinción entre incapacidades permanentes y temporales, en virtud de que estos daños siempre son permanentes.

Esta indemnización no podrá exceder del límite máximo señalado tres párrafos arriba, en cuyo caso el monto se aplicará a prorrata entre los administrados que sufrieron daño. Lo anterior, sin perjuicio de que los daños nucleares causados a los trabajadores del responsable se indemnizarán en los términos de las leyes laborales aplicables al caso, no resultando aplicable para dichos trabajadores el régimen indemnizatorio previsto en los párrafos precedentes.

Respecto de estos límites en el monto de la indemnización, la Cámara de Senadores señaló durante el proceso legislativo para emitirla que, aun cuando estadísticamente son muy esporádicos los accidentes en esta materia, pueden ser de tal magnitud que ninguna

persona se atrevería a mejorarla, sobre todo si se trata de explotadores de otra nacionalidad que nos tenga que suministrar materiales y equipo para esta industria.²⁰⁴

Por su parte, la Cámara de Diputados señaló que dicha responsabilidad no puede ser ilimitada, y deben tener una barrera, aun cuando las Comisiones estiman que ni la vida ni la salud pueden valorarse en dinero, el legislador busca por lo menos que exista seguridad jurídica para hacer realidad la indemnización correspondiente en caso de que proceda su reclamación.²⁰⁵

En cuanto a las excepciones a esta responsabilidad, la ley de la materia establece que el operador no tendrá responsabilidad por daños nucleares, cuando los accidentes sean directamente resultantes de acciones de guerra, invasión, insurrección u otros actos bélicos, o catástrofes naturales, que produzcan el accidente nuclear, ello por tratarse de responsabilidad generada por la conducta de un tercero.

Finalmente, como en todo sistema de responsabilidad, el ordenamiento en cita prevé que el operador no responderá del daño ocasionado, si la persona que sufrió los daños nucleares los produjo o contribuyó a ellos por negligencia inexcusable o por acción u omisión dolosa, pudiendo exonerarse de la obligación de indemnizar ya sea de forma total o parcial.

²⁰⁴ Diario de debates de la Cámara de Senadores, número 44, de 27 de diciembre de 1974.

²⁰⁵ Diario de debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, XLIX legislatura, Año II, 21 de diciembre de 1974.

4.2.2. Ley de Expropiación

Esta ley tiene por objeto establecer las causas de utilidad pública y regular los procedimientos, modalidades y ejecución de las expropiaciones, entendiéndose por estas últimas a los actos administrativos por medio de los cuales se priva coactivamente de un bien, inmueble o mueble, a un particular por causa de utilidad pública y mediante una indemnización,²⁰⁶ con motivo de ello, esta figura se constituye como una autorización constitucionalmente otorgada al Estado para asirse de la propiedad privada, su ejercicio no constituye actos antijurídicos, por lo que la compensación del daño no puede considerarse como una sanción.²⁰⁷

Para que el Estado pueda decretar la expropiación es necesario que exista una causa de utilidad pública o de interés social que se justifique el sacrificio de un bien o derecho en favor de la Administración, siendo prudente señalar que en el primero de los casos la obra o servicio a que se detiene el bien expropiado lo es para cumplir un fin de una persona jurídico pública, mientras que el interés social implica la exigencia de cumplimiento y efectividad de la función social de la propiedad.²⁰⁸

²⁰⁶ Cfr. Alfonso NAVA NEGRETE, *Derecho Administrativo Mexicano*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 293.

²⁰⁷ Cfr. Óscar Cuadros, "Responsabilidad del Estado y Confianza Legítima", en Jaime RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ y otros (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la administración Pública*, Tomo I, Universidad Panamericana-XIII FIDA -Espress, México, 2014, p. 148.

²⁰⁸ Cfr. Vicente ESCUIN PALOP, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, Madrid, 1999, p. 51.

En relación con lo anterior, es importante tener presente que en caso de que el Estado no cumpla con la causa de expropiación en el término de cinco años, el administrado podrá solicitar su reversión, en cuyo caso deberá restituir los bienes o derechos junto con el pago de una justipreciación por el tiempo que tuvo el bien o los derechos expropiados, considerando como base de ello el valor de los mismos.²⁰⁹

En materia de indemnización se prevé que al haberse realizado la expropiación de bienes por parte del Estado, debe cubrirse indemnización a los administrados por el valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, quedando en manos del INDAABIN o Instituciones de crédito o corredores públicos o profesionistas con posgrado en valuación que cuenten con autorización, el monto de la indemnización por la expropiación, la ocupación temporal o la limitación de dominio.

Por su parte, la SFP tiene a su cargo la emisión de las normas, procedimientos, criterios y metodologías de carácter técnico, conforme a los cuales se realizarán los avalúos, considerando la diversidad de bienes y derechos objeto de valuación, así como sus posibles usos y demás características particulares; ello con la finalidad de establecer vías de solución para resolver la problemática que en muchas ocasiones existe entre el

²⁰⁹ Cfr. Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *Las expropiaciones urbanísticas*, Aranzadi, Navarra, 2001, p. 356.

valor señalado en el avalúo y el valor esperado por los propietarios del bien, motivo frecuente de inconformidad.²¹⁰

Cabe recordar que la expropiación encuentra su justificación en la aplicación del principio de igualdad ante las cargas públicas (en caso de que el Estado necesite de los bienes de algunos propietarios, de forma singular y especial se daría una diferencia de trato que debe ser compensada repartiendo las cargas entre los demás sujetos por medio del impuesto) y en el principio del sacrificio especial (cuando se impone un sacrificio diferente, más gravoso, a un sujeto que los que pesan sobre los demás ciudadanos, debe compensársele, para hacer justicia al principio de distribución equitativa de las cargas colectivas entre todos los ciudadanos).²¹¹

Por la diversidad de materias en las que se puede dar la expropiación, se tienen diversos ordenamientos especiales en los que se regulan los casos particulares en que puede ejercerse esta acción estatal como lo son la LAG,²¹² LAN,²¹³ LAPP,²¹⁴ LRRP,²¹⁵ y la LH.²¹⁶

²¹⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Economía y de la Función Pública con proyecto de decreto por el que se expide la LAPP; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las LOPSRM, LAASSP, LE, y LGBN, así como del CFPC.

²¹¹ Cfr. Ramón MARTÍN MATEO, *Manual de derecho administrativo*, 9ª ed., Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, p.p. 495 y 496.

²¹² Publicada en el DOF el 26 de febrero de 1992.

²¹³ Publicada en el DOF el 1º de diciembre de 1992.

²¹⁴ Publicada en el DOF el 16 de enero de 2012.

²¹⁵ Publicada en el DOF el 29 de noviembre de 1958.

²¹⁶ Publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014.

4.2.3. Ley General de Bienes Nacionales.

Esta ley prevé los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación; el régimen de dominio público²¹⁷ de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal; la distribución de competencias entre las dependencias administradoras de inmuebles; las bases para la integración y operación del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal y del Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal, incluyendo la operación del Registro Público de la Propiedad Federal; las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades, con excepción de aquéllos regulados por leyes especiales; las bases para la regulación de los bienes muebles propiedad de las entidades, y la normatividad para regular la realización de avalúos sobre bienes nacionales.²¹⁸

²¹⁷ El dominio público puede ser definido en función de la exigencia del requisito de la afectación del bien a un uso o servicio público y de una circunstancia añadida: que el bien ostente una especial adopción al fin del uso o servicio, porque así se desprenda de su misma naturaleza, o porque haya sido objeto de una remodelación o tratamiento especial para servir a aquella finalidad pública. En ese sentido, puede definirse como el conjunto de los bienes de las colectividades y establecimientos públicos que estén bien a la disposición directa del usuario públicos, bien afectados a un servicio público, siempre y cuando en este caso estén, por naturaleza o por un arreglo particular, adoptados exclusiva o esencialmente al fin propio de estos servicios. Cfr. Ramón PARADA, *Derecho administrativo III, Bienes públicos, derecho urbanístico*, 8ª ed., Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000, p. 39.

El dominio público tiene como notas características la inalienabilidad, la imprescriptibilidad, inembargabilidad, no son hipotecables y no pagan contribuciones; todas estas consecuencias del fin público o de los intereses públicos que persiguen con estos bienes la Administración. Cfr. Sabino ÁLVAREZ-GENDÍN Y BLANCO, *Tratado general de derecho administrativo*, Tomo III, Bosch, Casa editorial, Barcelona, 1973, p.p. 295 y 296.

²¹⁸ En otras palabras, esta Ley trata de los bienes nacionales contenidos en la CPEUM, dentro de los que se encuentran: i. Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; las aguas de los mares territoriales, en extensión y términos que fije el derecho internacional; la zona económica exclusiva; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; los

En materia de indemnización se prevé que cuando las dependencias administradoras de inmuebles y los organismos descentralizados declaren el rescate²¹⁹ de las concesiones,²²⁰ por causas de utilidad, de interés público o de seguridad nacional, procederá la indemnización de los daños que se le ocasionen al administrado, la cual se fijará conforme a las bases generales que se establezcan en la declaratoria de rescate, para lo cual se tomará en cuenta la inversión efectuada y debidamente comprobada, así como la depreciación de los bienes, equipos e instalaciones destinados directamente a los fines de la concesión, prohibiéndose tomar el valor de los bienes concesionados como base para fijarlo.

fuerzas, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común; ii. Los bienes de uso común; iii. Los bienes muebles e inmuebles de la Federación; iv. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades; v. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonios propios, a los que la Constitución les otorga autonomía, y v. Los demás bienes que las leyes consideren como nacionales. Cfr. Laura Mercedes VELÁZQUEZ ARROYO, *Protección interdictal de bienes públicos de uso común. Estudio comparado*, Revista de la facultad de derecho de México, Número 249, Tomo LVIII, México, 2008, p.p. 412 y 413

²¹⁹ La declaratoria de rescate hará que los bienes materia de la concesión vuelvan, de pleno derecho, desde la fecha de la declaratoria, a la posesión, control y administración del concesionario y que ingresen a su patrimonio los bienes, equipos e instalaciones destinados directamente a los fines de la concesión. Podrá autorizarse al concesionario a retirar y a disponer de los bienes, equipo e instalaciones de su propiedad afectos a la concesión, cuando los mismos no fueren útiles al concesionario y puedan ser aprovechados por el concesionario; pero, en este caso, su valor no se incluirá en el monto de la indemnización.

²²⁰ Además del rescate, las concesiones pueden concluir anticipadamente con motivo de la revocación, caducidad, renuncia, quiebra y muerte; por su parte la forma normal de extinción de la concesión es el cumplimiento del plazo. Cfr. Luis Humberto DELGADILLO GUTIÉRREZ, *Elementos de derecho administrativo, primer curso*, Limusa, Noriega Editores, México, 2004, p. 308.

Asimismo, este ordenamiento establece que cuando las dependencias o entidades revoquen o decreten la caducidad de la concesión,²²¹ sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, los bienes materia de la misma, sus mejoras y accesiones pasarán de pleno derecho al control y administración del concesionario, sin pago de indemnización alguna al concesionario.

En este mismo sentido, las obras e instalaciones que sin concesión, permiso, autorización o contrato se realicen en inmuebles federales, se perderán en beneficio de la Federación, contando el Estado con el derecho de ordenar, en su caso, que las obras o instalaciones sean demolidas por cuenta del infractor, sin que proceda indemnización o compensación alguna.

4.2.4. Régimen jurídico de la requisición

La requisición es una limitación a los derechos de propiedad o posesión, así como a la libertad de trabajo de los gobernados, establecida de manera temporal sobre el universo de bienes y derechos, y respecto de los servicios de los trabajadores de una institución, mediante un procedimiento sumarísimo, a fin de que el poder público coactivamente

²²¹ La concesión es un acto administrativo discrecional por medio del cual la administración pública Federal confiere una coordinación o poder jurídico a una persona para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los bienes exclusivos que comprende la propiedad industrial. Cfr. Roberto BÁEZ MARTÍNEZ, *Manual de derecho administrativo*, Trillas, México, 1990, p. 133.

pueda disponer de unos y de otros para satisfacer necesidades publicas de carácter general.²²²

Para que se ejecute es necesario que exista un desastre natural, guerra, grave alteración del orden público, o se trate de prevenir algún peligro inminente para la seguridad nacional, paz interior del país o economía nacional. Por tanto, para que la autoridad ejerza la facultad de que se trata, es requisito indispensable que se den las eventualidades enunciadas, de tal manera que si no se presentan las situaciones aleatorias indicadas, el gobierno destinatario no está en posibilidad de actuar en el sentido previsto en el citado precepto legal.²²³

Nuestro País regula la requisición en diversos ordenamientos como lo son la LAC,²²⁴ LAER²²⁵ y LVGC.²²⁶

En materia de indemnización, estos ordenamientos prevén que cuando el Estado lleve a cabo requisa, deberá indemnizar a los interesados, salvo en el caso de guerra internacional, pagando los daños y perjuicios a su valor real.

²²² Cfr. Jorge FERNÁNDEZ RUÍZ, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, Porrúa, UNAM, México, 1995, p. 232.

²²³ Cfr. Tesis Aislada en materias Constitucional y Administrativa; Segunda Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: 2a. XIV/96; Tomo III, Marzo de 1996; Página: 609; Novena Época TELECOMUNICACIONES. EL ARTICULO 66 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ES HETEROAPLICATIVO.

²²⁴ Publicada en el DOF el 12 de mayo de 1995.

²²⁵ Publicada en el DOF el 22 de diciembre de 1995.

²²⁶ Publicada en el DOF el 19 de febrero de 1940.

Para efectos de lo anterior, la cuantificación de los daños se realizará por acuerdo entre las partes sobre el monto de la indemnización o, en su defecto, se fijarán por peritos nombrados por ambas partes, mientras que los perjuicios se calcularán tomando como base el promedio del ingreso neto en el año anterior a la requisa.

4.2.5. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura

Tiene por objeto la prevención y sanción de la tortura y es aplicable en todo el territorio nacional en Materia de Fuero Federal y en el Distrito Federal en Materia de Fuero Común. Las disposiciones de esta ley se refuerzan de las disposiciones de los 22 constitucional, 5 de la DUDH y 7 del PIDPC reconocen el derecho humano de toda persona a no sufrir actos de tortura, además, de la CIPST, de cuyos artículos 1, 6 y 8 se advierte que las personas que denuncien haber sido torturadas tienen derecho a que las autoridades intervengan inmediata y oficiosamente a fin de que su caso sea investigado y, de ser procedente, juzgado en el ámbito penal.²²⁷

En materia de indemnización, esta ley establece que el servidor público que cometa el delito de tortura tendrá la obligación de cubrir los gastos de asesoría legal, médicos, funerarios, de rehabilitación o de cualquier otra índole, en que hayan incurrido la víctima

²²⁷ Cfr. Jurisprudencia; Materia Constitucional; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: XXVII.1o.(VIII Región) J/1 (10a.); Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2; Página: 1107; Décima Época ACTOS DE TORTURA. CUANDO LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES, CON MOTIVO DE SUS FUNCIONES, TENGAN CONOCIMIENTO DE LA MANIFESTACIÓN DE UNA PERSONA QUE AFIRME HABERLOS SUFRIDO, OFICIOSAMENTE DEBERÁN DAR VISTA CON TAL AFIRMACIÓN A LA AUTORIDAD MINISTERIAL QUE DEBA INVESTIGAR ESE PROBABLE ILÍCITO.

o sus familiares, como consecuencia del delito. Asimismo, estará obligado a reparar el daño y a indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos, en caso de pérdida de la vida, alteración de la salud, pérdida de la libertad, pérdida de ingresos económicos, incapacidad laboral, pérdida o el daño a la propiedad o menoscabo de la reputación.

Asimismo, es de recalcar que en términos de este ordenamiento el Estado estará obligado a la reparación de los daños y perjuicios en los términos de los artículos 1927 y 1928 del CCF, lo que implica que este ordenamiento basa la responsabilidad estatal en el sistema de responsabilidad subjetivo o por culpa en contravención al último párrafo del artículo 109 de la CPEUM.

Es de recordar que el artículo único transitorio del Decreto por el que se agrega el segundo párrafo al artículo constitucional en comento, establecía que la Federación, las entidades federativas y los municipios contaban con el periodo comprendido entre la publicación del Decreto y su entrada en vigor (1° de enero de 2004), para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según fuera el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, lo cual implicaba necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

- a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y
- b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

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

4.2.6. Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Tiene por objeto regular la extinción de dominio de bienes a favor del Estado, así como el procedimiento correspondiente, la actuación de las autoridades competentes, los efectos de la resolución que se emita y los medios para la intervención de terceros que se consideren afectados por la misma.

Para que proceda la determinación de la extinción de dominio es necesario: a) La existencia de un hecho ilícito que configure el tipo de delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas; b) La existencia de los bienes

que sean instrumento, objeto o producto del delito o que no lo sean, pero que hayan sido utilizados o destinados para ocultar o mezclar bienes producto del delito; y, c) La existencia de elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió, aunque no haya sentencia que determine la responsabilidad penal.²²⁸

Por otra parte, si la acción de extinción de dominio tiene por objeto bienes utilizados por un tercero para la comisión de delitos, la acción tiene como elementos los siguientes: a) La existencia de un hecho ilícito relativo a delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas; b) Que el bien haya sido utilizado por un tercero, para la comisión de alguno de esos delitos; y, c) Que el dueño haya tenido conocimiento de esa utilización del bien para la comisión del delito y que no lo haya notificado a la autoridad o (pudiendo hacerlo) no haga algo para impedirlo.²²⁹

Ante el ejercicio de la citada acción, se perderán los derechos sobre bienes respecto de los que se ejerza la extinción de dominio, sin contraprestación ni compensación alguna para su dueño ni para quien se ostente o comporte como tal, quedando los bienes a favor del Estado.²³⁰

²²⁸ Cfr. Tesis Aislada en materia civil; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: I.3o.C.886 C; Tomo XXXIII, Febrero de 2011; Página: 2239; Novena Época. ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO. ELEMENTOS DE PROCEDENCIA EN SUS DIVERSAS HIPÓTESIS DE NATURALEZA CONSTITUCIONAL.

²²⁹ Cfr. *Idem*.

²³⁰ Dentro de las características de la extinción de dominio se encuentran: i. No es una pena; ii. Su procedimiento no es de carácter penal; iii. la acción es patrimonial; iv. Dicha acción tiene por objeto el bien mismo y no el sujeto titular del bien; y v. La extinción recae sobre la cosa y no sobre la persona, por lo que su naturaleza es real. Cfr. Claudia GAMBOA MONTEJANO y Sandra VALDS ROBLEDO, *Extinción de dominio. Estudio teórico conceptual, marco legal, e iniciativas presentadas en la LXI legislatura (primera parte)*,

Los bienes que pueden ser objeto de esta acción son todas las cosas materiales que no estén excluidas del comercio, ya sean muebles o inmuebles, y todo aquel derecho real o personal, sus objetos, frutos y productos, susceptibles de apropiación, que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes: Sean instrumento, objeto o producto del delito; hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito; sean utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo; y los bienes intitulados a nombre de terceros que se acredite que son producto de la comisión de los delitos delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, en los que el acusado por estos delitos se ostente o comporte como dueño.

Para efectos de este ordenamiento la actividad dañosa que realice el Estado en ejercicio de las atribuciones que el mismo le concede, no son susceptibles de indemnizarse.

4.2.7. Código de Justicia Militar.

Tiene por objeto establecer diversas disposiciones en materia de administración de la justicia militar, cuyo objetivo fue agrupar normas dispersas respecto a la organización y funcionamiento de la jurisdicción militar, esto es, los Tribunales Militares, la parte general

Cámara de diputados-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, diciembre de 2012, consultado el 15 de enero de 2015 en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-59-12.pdf>.

o doctrina del Derecho Penal Militar; los preceptos referentes a los delitos en contra de la disciplina castrense y sus respectivas penas; y finalmente, el procedimiento ante los órganos encargados de la administración de justicia.²³¹ La justicia militar se basa en el hecho de que los miembros de las fuerzas armadas deben juzgar a sus iguales cuando infringen las normas disciplinarias sin que la jurisdicción de los tribunales militares pueda extenderse a los particulares; asimismo, los principios de dicha justicia prevén que la autoridad militar se ejerce por los elementos superiores y se manifiesta sucesiva y gradualmente en orden de escala hasta las categorías inferiores, lo que implica que el que manda debe juzgar.²³²

El ejército mexicano cuenta con la existencia de un conjunto de normas que lo regulan, tanto en su organización, tanto en su funcionamiento y conservación, como es el caso de la disciplina militar en la que se prevén disposiciones de derecho penal militar para sancionar los delitos militares, y el derecho disciplinario militar, para evitar castigar las faltas cometidas contra las disposiciones y reglamentos que afecten el orden general del ejército y su perfecto desenvolvimiento.²³³

Así las cosas, el derecho militar es un micro sistema de derecho inmerso de derecho legitimado por la CPEUM, se trata de un orden especial dentro del general del Estado;

²³¹ Cfr. Renato DE J. BERMÚDEZ F., *Compendio de derecho militar mexicano*, 2ª ed., Porrúa, 1998, p. 28

²³² Cfr. Alejandro Carlos ESPINOSA, *Derecho militar mexicano*, 4ª ed., Porrúa, México, 2011, p. 33.

²³³ Cfr. Alejandro CARLOS ESPINOSA y Alma Delia CANSECO GUZMÁN, "Justicia Militar y derechos humanos en México: Una lectura constitucional", en Ruperto PATIÑO MANFER y Alma de los Ángeles RÍOS RUÍZ, *Derecho militar. Temas de actualidad*, Porrúa-Facultad de derecho UNAM, México, 2010, p. 115.

en este sub sistema se pueden identificar el CJM objeto de estudio en el presente apartado, que prevé todo un diseño normativo e institucional que conforma el sistema de justicia penal militar y por su parte las leyes generales de disciplina militar y naval, y sus respectivos reglamentos de deberes militares y navales a la luz de su normatividad orgánica, reglan el sistema disciplinario y establecen procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio para Consejos de Honor.²³⁴

En materia de indemnización estatal, el mencionado Código prevé que las transgresiones que los militares realicen a la ley pueden dar lugar a acciones civiles que se ejercerán por la parte ofendida o por el representante legítimo, la cual tiene por objeto la reparación del daño, comprendiendo la restitución de la cosa obtenida por el delito, y si no fuere posible, el pago del precio de la misma, y la indemnización del daño material y moral causado a la víctima, a su familia o a un extraño.

Conforme a este Código las acciones civiles, con independencia de que deriven de acciones penales de las cuales hubieran conocido los tribunales del fuero de guerra, se ejercitan ante los tribunales del orden común, de acuerdo con la legislación que en él se halle vigente.

²³⁴ Cfr. Alejandro CARLOS ESPINOSA, *La extinción del fuero de guerra. (que prohíbe el Artículo 13 y la jurisprudencia interamericana)*, en Eduardo FERRER MAC-GREGOR POISOT y Otros (Coord.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Suprema Corte de Justicia de la Nación - Fundación Konrad Adenauer – Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, México, 2013, p. 1392.

4.2.8. Ley del Servicio Postal Mexicano

Esta ley tiene por objeto regular todo lo relativo a la prestación del servicio público de correos²³⁵ y de los otros servicios que expresamente se contemplan.

En términos de este ordenamiento el Estado no incurrirá en responsabilidad cuando la correspondencia y los envíos se hayan entregado a las personas que tengan derecho a recibirlos (ello por que en caso de ocasionarse un daño con este hecho, de ninguna manera pudiera ser imputable al Estado, quien cumplió con los términos del servicio pactado); por haber transcurrido seis meses a partir de la fecha de su depósito, sin que se haya hecho reclamación, o por haber transcurrido un mes, contado desde la fecha en que se hubiera notificado al interesado la indemnización por la pérdida de la pieza, sin que el mismo haya ocurrido a cobrar su importe (excepción en donde verdaderamente se regula la prescripción de los derechos indemnizatorios de los administrados); por pérdida debida a caso fortuito o fuerza mayor; por correspondencia o envíos decomisados por autoridad competente, y por correspondencia o envíos que hayan sido dañados por empaque inadecuado (en estos últimos tres casos por tratarse de responsabilidad de un tercero, ello sin perjuicio de resultar cuestionable como se verá en el capítulo 5 de este trabajo prever la excepción por caso fortuito).

²³⁵ La expresión correo tiene como acepción principal la de servicio público que tiene por objeto el transporte de la correspondencia oficial y privada. Cfr. David CIENFUEGOS SALGADO y Esperanza GÚZMAN HERNÁNDEZ, "El servicio postal mexicano: Historia, regulación y perspectivas", en David CIENFUEGOS SALGADO y Luis Gerardo RODRÍGUEZ LOZANO (Coord.), *Actualidad de los servicios públicos en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, p. 118.

Sin perjuicio de lo anterior, en términos del ordenamiento de referencia, los usuarios de estos servicios pueden contratar un seguro postal, consistente en la obligación que se contrae en la prestación del servicio, de responder, aun en los casos fortuitos o de fuerza mayor, por la pérdida de la correspondencia o de los envíos o por faltantes (cubriendo el monto de lo que faltare) o averías de su contenido (respondiendo por el importe del daño causado), hasta por la cantidad en que se hubiera asegurado.

Por su parte, la ley establece que tratándose del servicio de reembolso²³⁶ y de envíos registrados,²³⁷ se indemnizará por la pérdida, siempre que no se deba a caso fortuito o fuerza mayor hasta por la cantidad que de manera general fije el reglamento,²³⁸ teniendo el interesado un mes para el cobro de la indemnización, contado a partir de la fecha en que se le notifique su derecho, transcurrido este plazo Correos de México no asumirá responsabilidad alguna.

Para efectos de lo señalado en el párrafo precedente, el ROOSPM²³⁹ prevé como bases para la indemnización: a) En el caso de correspondencia registrada, se otorgará el equivalente a la cantidad del porte o franqueo pagado; b) En el caso de piezas postales,

²³⁶ El servicio de reembolso consiste en la aceptación y conducción de correspondencia y envíos para entregarse al destinatario, previo pago de la cantidad que señale el remitente.

²³⁷ El envío registrado es aquel que se maneja llevando un control escrito por cada pieza, tanto en su depósito como en su transporte y entrega, en contraposición al envío ordinario que se maneja comúnmente sin que se lleve un control especial por cada pieza.

²³⁸ Cfr. David CIENFUEGOS SALGADO y Esperanza GÚZMAN HERNÁNDEZ, *El servicio postal mexicano: Historia, regulación y perspectivas*, Ob. Cit., p. 136.

²³⁹ Publicado en el DOF el 31 de octubre de 1988.

cursadas por el servicio acelerado de correspondencia y envíos, la indemnización será el equivalente de hasta 30 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y c) Tratándose de correspondencia internacional, la indemnización se cubrirá en los términos de los tratados internacionales, o, en su caso, de los acuerdos interinstitucionales. Asimismo, este reglamento establece que no procederá el pago de la indemnización por la correspondencia ordinaria, así como tampoco cuando el daño o destrucción de la correspondencia y los envíos o piezas postales sean consecuencia de vicios propios o de la envoltura o empaque inadecuado, imputable al usuario, o se trate de correspondencia o envíos prohibidos en términos de la LSPM.²⁴⁰

Finalmente se prevé que, en cuanto a los destinatarios de correspondencia y envíos, tendrán derecho a recibir indemnización en los casos señalados, cuando el remitente hubiera renunciado a ésta.

4.2.9. Ley aduanera

Esta ley regula la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o

²⁴⁰ En términos del artículo 15 de la Ley del Servicio Postal Mexicano, queda prohibida la circulación por correo de los envíos y correspondencia siguientes: i. Los cerrados que en su envoltura y los abiertos que por su texto, forma, mecanismo o aplicación sean contrarios a la Ley, a la moral o a las buenas costumbres; ii. Los que contengan materias corrosivas, inflamables, explosivas o cualquiera otras que puedan causar daños; iii. Los que contengan objetos de fácil descomposición o con mal olor; iv. Los que presumiblemente puedan ser utilizados en la comisión de un delito; v. Los que sean ofensivos o denigrantes para la Nación; vi. Los que contengan billetes o anuncios de loterías extranjeras y, en general, de juegos prohibidos como texto principal, y vii. Los que contengan animales vivos.

actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.²⁴¹ Es de recordar que el derecho aduanero es aquella rama del derecho público encargada de estudiar normas legales y convenios internacionales aplicables a las operaciones de comercio exterior realizadas por los operadores habilitados legalmente, a fin de recaudar los tributos aduaneros y regular los requisitos adicionales de paso a que se somete el tráfico de mercancías entre países o territorios aduaneros.²⁴²

En términos de este ordenamiento, la autoridad aduanera cuenta con facultades para detener el tránsito o la libre disposición de mercancías, ante determinados supuestos de incumplimiento de obligaciones por parte de particulares, quedando en resguardo de la autoridad, y teniendo el particular derecho a recuperarlos y tenerlos a su disposición cuando cumpla con dichas obligaciones.²⁴³

En caso de que estas mercancías se extravíen en el recinto fiscal, la autoridad responderá, una vez transcurridos tres días desde que los bienes fueron reclamados,²⁴⁴ hasta por el valor de las mercancías (valor factura o el previsto en el documento de embarque) y los créditos fiscales pagados por las mismas.

²⁴¹ “Los tributos aduaneros son los impuestos que gravan el comercio internacional de mercancías. Se trata de impuestos indirectos, ya que el monto del gravamen parte de él, es trasladado al consumidor o usuario final”. Jorge WITKER, *Introducción a la valoración aduanera de las mercancías*, UNAM - McGRAW-HILL, México, 1997, p. 1.

²⁴² Cfr. Jorge WITKER y Nohemi BELLO, *La valoración aduanera en el comercio exterior mexicano*, Porrúa, México, 2010, p. 1

²⁴³ Cfr. Hadar MORENO VALDEZ y Luis Enrique NAVARRO CHAVARRÍA, *Materia aduanera, procedimientos administrativos y penales, infracciones, delitos y sus medios de defensa*, Porrúa, México 2007, p. 42.

²⁴⁴ Ello en virtud de que transcurridos estos tres días se considera extravío de mercancías como definitivo.

Para estos efectos el administrado afectado deberá solicitar el pago del valor de las mercancías a la autoridad aduanera, debiendo acreditar que las mismas se encontraban en el recinto fiscal al momento de su extravío, que se encontraban custodiadas por autoridades aduaneras y el importe de su valor.²⁴⁵

Por otra parte, la ley en comento prevé que en caso de que el recinto fiscal no cuente con lugares apropiados para la conservación de mercancías perecederas o de fácil descomposición o de animales vivos, las autoridades aduaneras procederán a su venta o donación dentro del plazo de tres días, contados a partir del día siguiente al que ingresen al recinto fiscal.

En este último supuesto, el interesado tendrá derecho a recibir indemnización por el valor factura de las mercancías objeto de la venta o donación, después de que se hubieran cubierto los gastos en que se incurra con motivo de la disposición de las mercancías, tales como los originados por la venta, transporte, manejo, custodia y almacenaje. En este supuesto el importe de las mercancías se actualizará desde la fecha en que se efectuó la venta o donación correspondiente, hasta la fecha en que se dicte la resolución por parte de la autoridad correspondiente.

²⁴⁵ Cfr. Miguel Ángel VELÁZQUEZ ELIZARRARAS, *Ley aduanera comentada, legislación, jurisprudencia y doctrina*, Themis, México, 1991, p. 64

Asimismo, en términos de este mismo ordenamiento, tratándose de mercancías perecederas, de fácil descomposición o deterioro, de animales vivos, que sean objeto de embargo precautorio y que dentro de los diez días siguientes a su embargo, no se hubiere comprobado su legal estancia o tenencia en el país, la autoridad aduanera podrá proceder a su destrucción donación o asignación, en este caso, si el administrado obtuviera resolución definitiva que ordene la devolución de las mercancías podrá solicitar el valor del bien actualizado.

4.2.10. Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público

Esta ley tiene por objeto regular la administración y destino, por parte del SAE, principalmente de los bienes asegurados y decomisados en los procedimientos penales federales.

La indemnización a que se refiere esta ley procederá en aquellos casos en que el SAE²⁴⁶ genere daños a los bienes bajo su administración con motivo de su pérdida, extravío o

²⁴⁶ La operación del SAE se enfoca en tres procesos sustantivos agrupados en Empresas, Bienes y Activos Financieros. A éstos se les da un destino determinado a partir de la instrucción o solicitud de las Entidades Transferentes que se los envían.

Estos procesos siguen un flujo de actividades que van desde la recepción hasta la enajenación o destino (venta, donación, liquidación, administración, destrucción, etc.).

El mencionado organismo busca la eficiencia operativa a partir de una debida planeación, la reducción de costos y una efectiva supervisión a las actividades encomendadas a los terceros especializados previstos en la LFAEBSP. Cfr. consultado el 15 de enero de 2015 en <http://www.sae.gob.mx/es/NuestrasActividades/Paginas/default.aspx>.

deterioro inusual, para lo cual se otorga el derecho de reclamar el pago a quien tenga derecho a la devolución de bienes que se hubieran perdido, extraviado o deteriorado, quien deberá interponer su reclamación al mencionado SAE.

Por su parte, el depositario, administrador o interventor, según corresponda, serán responsables de cubrir los daños ocasionados a los bienes que hayan causado cuando sea procedente su devolución.²⁴⁷

4.2.11. Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

Su objeto es regular el juicio contencioso administrativo federal que se promuevan ante el TFJFA.

En materia de indemnización, el artículo 6 prevé que la autoridad demandada en juicio contencioso administrativo debe indemnizar al administrado afectado, hasta por el importe de los daños y perjuicios que se le hubieran causado, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata.

²⁴⁷ Para estos efectos el SAE, o el depositario, interventor, liquidador o administrador de los bienes contratarán seguros para el caso de pérdida o daño de los mismos, salvo cuando por razón de la naturaleza jurídica, características o el tipo de riesgos a los que están expuestos los bienes, el costo de aseguramiento no guarde relación directa con el beneficio que pudiera obtenerse.

Para efectos de lo anterior, se considera que hay falta grave en términos del ordenamiento en cita cuando: Se anule la resolución por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia; la resolución sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad, no existiendo falta grave cuando la jurisprudencia se hubiera publicado con posterioridad a la contestación; y se anule la resolución en virtud de que el ejercicio de las funciones discrecionales de la autoridad no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

En tal sentido, cuando una resolución administrativa es anulada por el TFJFA, se debe reparar el daño o perjuicio al patrimonio del administrado, por ser éste consecuencia de un actuar irregular, configurándose la responsabilidad del Estado y por tanto, la obligación de resarcir y el correspondiente derecho del afectado a que su daño o perjuicio sea reparado.²⁴⁸

4.2.12. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Públicos, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

²⁴⁸ Tesis Aislada en materia Constitucional y Administrativa; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: 1a. CXXX/2013 (10a.); Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1; Página: 567; Décima Época; PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VIOLA EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ESTABLECER UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA SOLICITAR UNA INDEMNIZACIÓN POR CONCEPTO DE DAÑOS Y PERJUICIOS.

Si bien estas leyes no regulan la misma materia, para efectos prácticos se analizarán de manera conjunta, éstas tienen por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la CPEUM en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles, prestación de servicios de cualquier naturaleza, contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que lleva a cabo la Administración Pública Federal.

En materia de indemnización, los artículos 38 de la LAASSP y 40 de la LOPSRM establecen que cuando las dependencias y entidades cancelen una licitación, salvo en caso fortuito o fuerza mayor,²⁴⁹ cubrirá a los licitantes los gastos no recuperables, conforme a lo siguiente:

En el caso de adquisiciones, arrendamientos y servicios:

- a) Costo de las bases de licitación;

- b) Pasajes y hospedaje debidamente comprobados de acuerdo a los montos y aspectos previstos en las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la dependencia o entidad, de una persona que haya

²⁴⁹ La cancelación de las licitaciones puede darse cuando existan circunstancias justificadas, que provoquen la extinción de la necesidad de adquirir los bienes, arrendamientos o servicios, o contratar los trabajos, o que de continuarse con el procedimiento de contratación se pudiera ocasionar un daño o perjuicio a la propia dependencia o entidad. La determinación de dar por cancelada la licitación, deberá precisar el acontecimiento que motiva la decisión, la cual se hará del conocimiento de los licitantes.

asistido a la o las juntas de aclaraciones, al acto de presentación y apertura de proposiciones, al fallo de la licitación, y a la firma del contrato, en caso de que el licitante no resida en el lugar en que se realice el procedimiento, y

c) Costo de la garantía de cumplimiento, exclusivamente en el caso del ganador.

En el caso de obras públicas y servicios relacionados con las mismas:

a) Costo de pasajes y hospedaje del personal que haya asistido a la visita al sitio de realización de los trabajos, a las juntas de aclaraciones, al acto de presentación y apertura de proposiciones, al acto de fallo y, en su caso, a la firma del contrato, en el supuesto de que el licitante no resida en el lugar en que se realice el procedimiento;

b) Costo de la preparación e integración de la proposición, que exclusivamente corresponderá al pago de honorarios del personal técnico, profesional y administrativo que participó en forma directa; el costo de los materiales de oficina utilizados; el pago por el uso del equipo de oficina y fotocopiado, y el costo por la impresión de planos, y

c) El costo de la emisión de garantías, sólo en el caso del licitante ganador.

4.2.13. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

Esta ley regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por el artículo 17 constitucional,²⁵⁰ los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.

La responsabilidad por daño ambiental se establece como una responsabilidad objetiva, en parte por que algunos daños se sitúan en la esfera de responsabilidad de los empresarios por actividades potencialmente peligrosas, fundamentándose por tanto en el principio de “Quien contamina paga”. Dicha objetivización de la responsabilidad hace que la acción sea eficiente, dado que la empresa se ve forzada a internalizar los efectos de su actividad y al mismo tiempo se ve forzada a adoptar el nivel de actividad productiva socialmente óptimo.²⁵¹

²⁵⁰ El derecho a un medio ambiente adecuado no siempre ha estado consagrado en la CPEUM, su incorporación es relativamente reciente, pues fue hasta la reforma constitucional de 1987 de los artículos 27 y 73, que se introdujo a nivel constitucional un primer acercamiento de lo que actualmente es el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado; asimismo, cabe recordar que la protección de estos derechos se reconocen a partir de la adhesión de México a diversas convenciones internacionales, cuya punta de lanza fuera la Conferencia de Estocolmo celebrada en 1971, y dos décadas después, la Conferencia de Río de 1992, la legislación ambiental ha venido incorporando los principios acordados globalmente para el logro del desarrollo sustentable. Cfr. Diana Lucero PONCE NAVA, “Procuración y acceso a la justicia ambiental y territorial en México”, en José Emilio ROLANDO ORDÓÑEZ CIFIENTES y Marisol Angelés HERNÁNDEZ (Coord.), *Primera memoria del seminario itinerante internacional. La cuestión agraria: Tierras, territorios, medio ambiente, recursos naturales, migrantes, derechos sociales y colectivos de los pueblos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 2012, p. 113.

²⁵¹ Cfr. Juan Manuel HERREROS LÓPEZ (Coordinador), *Responsabilidad en el ámbito del derecho público y por la lesión de los derechos fundamentales*, Ediciones CEF, Madrid, 2012, p. 48.

Antes de entrar al estudio de los aspectos indemnizatorios de la responsabilidad ambiental, cabe señalar que ésta es de carácter colectivo, pues nos es implícita a todos, a diferencia de la responsabilidad individual no se tiene por objeto obtener una indemnización de una persona en relación al patrimonio de otra, sino que el objeto es la preservación de la naturaleza, en donde se requiere de una indemnización para aplicar no al objeto, sino a restablecer el estado anterior de la naturaleza.²⁵²

Conforme a las disposiciones de este ordenamiento, toda persona física o moral, que con su acción u omisión ocasione directa o indirectamente un daño al ambiente,²⁵³ será responsable y estará obligada a la reparación de los daños, o bien, cuando la reparación no sea posible a la compensación ambiental correspondiente, ello sin perjuicio del pago de las sanciones económicas que resulten procedentes.

Estas disposiciones, si bien no son expresamente aplicables al Estado, sí pudiera interpretarse su aplicabilidad, ello en virtud de la generalidad en la que son establecidas las disposiciones dirigidas a personas morales, pues en términos del ordenamiento en análisis, las personas morales deberán responder de los daños al ambiente ocasionados por sus representantes, administradores, gerentes, directores, empleados y quienes

²⁵² Cfr. Eduardo PIGRETTI, "Daños a la ecología y medio ambiente", En Carlos A. GHERSI, *Los nuevos daños, soluciones modernas de reparación 1*, Hammurabi - José Luis Depalma Editor, Buenos Aires, 2000, p.p. 227 y 228.

²⁵³ El daño al ambiente es la pérdida, cambio, menoscabo, afectación o modificación adversos y mensurables del hábitat, de los ecosistemas, de los elementos y recursos naturales, de sus condiciones químicas, físicas o biológicas, de las relaciones de interacción que se dan entre estos, así como de los servicios ambientales que proporcionan. Por su parte el daño indirecto es aquel daño que en una cadena causal no constituye un efecto inmediato del acto u omisión que es imputado a una persona.

ejerzan dominio funcional de sus operaciones, cuando sean omisos o actúen en el ejercicio de sus funciones, en representación o bajo el amparo y beneficio de la persona moral, o bien, cuando ordenen o consientan la realización de conductas dañosas, lo cual pudiera interpretarse en el hecho de que el Estado debe responder de la conducta de sus servidores públicos cuando ocasionen daños al ambiente, conforme a lo siguiente:

Mediante la reparación al ambiente, consistente en restituir al estado base los hábitat, los ecosistemas, los elementos y recursos naturales, sus condiciones químicas, físicas o biológicas y las relaciones de interacción que se dan entre estos, así como los servicios ambientales que proporcionan, mediante la restauración, restablecimiento, tratamiento, recuperación o remediación.

Por su parte, la compensación ambiental²⁵⁴ consiste en la inversión o las acciones que el responsable haga a su cargo, que genere una mejora ambiental, sustitutiva de la reparación total o parcial del daño ocasionado al ambiente, según corresponda, y equivalente a los efectos adversos ocasionados por el daño.

²⁵⁴ En términos del artículo 14 de la LFRA la compensación procede por excepción en los casos siguientes: a) Cuando resulte materialmente o técnicamente imposible la reparación total o parcial del daño, b) Cuando los daños al ambiente hayan sido producidos por una obra o actividad ilícita que debió haber sido objeto de evaluación y autorización previa en materia de impacto ambiental o cambio de uso de suelo en terrenos forestales, c) Que la SEMARNAT haya evaluado posteriormente en su conjunto los daños producidos ilícitamente, y las obras y actividades asociadas a esos daños que se encuentren aún pendiente de realizar en el futuro, y d) Que la mencionada Secretaría expida autorización posterior al daño, al acreditarse penalmente que tanto las obras y las actividades ilícitas, como las que se realizarán en el futuro, resultan en su conjunto sustentables, jurídica y ambientalmente procedentes en términos de lo dispuesto en las Leyes ambientales y los instrumentos de política ambiental.

De lo anterior, se desprende que el daño ambiental no puede ser estudiado sólo desde una perspectiva meramente económica e individualista, pues implica un impacto sucesivo al equilibrio ambiental,²⁵⁵ atento a lo cual, la indemnización por daños y perjuicios debe incluir la remediación del medio ambiente afectado. Por lo tanto, la reparación del impacto ambiental no sólo incluye una dimensión económica, sino también se traduce en actividades de remediación, recuperación o mitigación de las consecuencias causadas por la actividad económica desplegada.²⁵⁶

Respecto de la reparación de daños ambientales SUSANA SAVAL BOHÓRQUEZ, señala algunos aspectos a tomar en consideración:

“Desde el punto de vista técnico, la estrategia para la reparación del daño es única para cada caso, y debe estar bien soportada en todos los resultados de caracterización. Se debe hacer una muy buena planeación para evitar que el tratamiento pueda afectar aún más el ambiente que ya se encuentra dañado. Se puede hablar de varios niveles de reparación del

²⁵⁵ Existen diversos factores que propician el desequilibrio ecológicos, dentro de los que se encuentran la contaminación que producen las fabricas, el uso desmedido e irracional de vehículos de motor determinado por el uso de combustibles contaminantes, el uso y abuso de materiales que producen una gran cantidad de basura no reciclable que produce contaminación ambiental, la tala de árboles, abuso e irresponsabilidad de los gobernados, entre otros. Cfr. Miguel GALINDO CAMACHO, *Teoría de la administración pública*, Porrúa, México, 2000, p.p. 240 y 241.

²⁵⁶ Cfr. Tesis Aislada en materia administrativa; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: I.4o.A.810 A (9a.); Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2; Página: 1808; Décima Época. MEDIO AMBIENTE. LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS, DEBE INCLUIR SU REMEDIACIÓN, DE ACUERDO CON EXIGENCIAS DIVERSAS A LA MATERIA CIVIL.

*daño se debe realizar de manera inmediata a su evaluación, de lo contrario la información obtenida puede ser poco confiable, dado que los mismos eventos naturales, como las lluvias, modifican las características del sitio contaminado”.*²⁵⁷

Sin perjuicio de la interpretación presentada a este ordenamiento, se estima que sería oportuno modificar el ordenamiento en estudio a efecto de establecer de manera especial y específica en qué consiste la responsabilidad del Estado en materia de responsabilidad ambiental, estableciéndose los términos y condiciones en los que debe indemnizar su conducta lesiva.

Sin perjuicio de lo anterior, la emisión de una ley en materia de responsabilidad ambiental implica el establecimiento de una herramienta formidable para luchar contra los depredadores del medio ambiente, llámese multinacionales, grupos económicos, empresas constructoras de obras civiles o colonos, para obtener indemnizaciones que reparen en su integridad los daños causados al ambiente, que si bien desde el punto de vista ecológico se podrían considerar irreparables, su autoría debe ser al menos sancionada económicamente con todo el rigor de la ley.²⁵⁸

²⁵⁷ Susana SAVAL BOHÓRQUEZ, *La reparación del daño. Aspectos técnicos: remediación y restauración*, en A.A.V.V. *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, UNAM-PEMEX, México, 1998, p. 222.

²⁵⁸ Cfr. Manuel Guillermo SARMIENTO GARCÍA, *Estudios de responsabilidad civil*, 2ª ed., Universidad externado de Colombia, Bogotá, 2009, p. 108.

Capítulo 5. Análisis de la razonabilidad de los alcances indemnizatorios previstos en la legislación federal

En este capítulo se analiza la razonabilidad de los alcances reconocidos a la figura de la indemnización en la CPEUM y en la legislación federal en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, referida en los dos capítulos precedentes. Con fines didácticos, este estudio se realiza en dos partes: la primera referente a los alcances que tiene la indemnización derivada de la responsabilidad del Estado por su conducta administrativa, y la segunda en cuanto a conducta legislativa y judicial del propio Estado.

5.1 De la responsabilidad del Estado por actividad administrativa

Para determinar los alcances de la indemnización proveniente de actividad administrativa, este apartado se desarrolla mediante el análisis de las conductas dañosas por las que el Estado debe responder en términos de la base constitucional y legal federal de la materia, la razonabilidad de las excepciones a la configuración de la responsabilidad estatal y de los límites económicos que la mencionada legislación prevé para la indemnización.

5.1.1. De los alcances de la indemnización por responsabilidad administrativa.

Como se ha analizado la responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra prevista en el último párrafo del artículo 109 de la CPEUM, en donde se reconoce la obligación del Estado de responder por los daños ocasionados por su actividad administrativa irregular, sin precisar qué se debe entender por ésta, de donde surgen posturas tendientes a ligar este término a conductas ilegales o contrarias a las buenas costumbres, y otras a identificarlo con la irregularidad del daño, esto último bajo la base de que de interpretarse lo contrario se desvirtuaría la naturaleza objetiva de dicha responsabilidad pues implicaría partir de aspectos subjetivos o culposos en la responsabilidad del Estado.²⁵⁹

Lo anterior, se ha visto reflejado en los sistemas de responsabilidad patrimonial establecidos a nivel federal y local de nuestro País, pues en algunos se prevé que el Estado responderá de hechos ilícitos o contrarios a las buenas costumbres (ello con base en la interpretación literal del término actividad administrativa irregular), y en otros se prevé que responderá del daño irregular (prescindiendo por completo de la idea de culpa en términos de la interpretación armónica del mencionado término).

²⁵⁹ Cfr. Luis Humberto DELGADILLO GUTIÉRREZ, "La actividad administrativa irregular, como generadora de la responsabilidad patrimonial del Estado", en Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y Otros (Coord.), ob. Cit., p.p. 175 y 176

Así pues, el primer de los sistemas citados prevé que el Estado debe responder de los daños que son consecuencia de la conducta culposa de los servidores públicos, es decir, indemnizará los daños que sean consecuencia de una acción u omisión no acorde a los estándares medios de prestación del servicio público o cuando son ilegales o contrarios a las buenas costumbres; por su parte el segundo es ajeno a la idea de culpa al prever que el Estado debe indemnizar cuando se ocasiona un daño antijurídico, entendiéndose por éste al que el administrado no tiene la obligación jurídica de soportar.

Para determinar cuál de estas interpretaciones debe prevalecer en los sistemas de responsabilidad patrimonial del Estado, se deben tener en cuenta dos consideraciones:

i. Aspectos históricos de la materia.

Como se ha expuesto en este trabajo, la responsabilidad extracontractual del Estado ha evolucionado a lo largo de la historia en tres etapas: 1. La no responsabilidad estatal, en la que no se respondía por los daños generados a los administrados, 2. La de responsabilidad subjetiva, en la que el Estado sólo respondía de los hechos dañosos que se ocasionaran en contravención a las disposiciones legales aplicables, y 3. La responsabilidad objetiva, en la que se responde de los daños antijurídicos que se causan a los administrados.

En el caso de México, el sistema de responsabilidad basado en culpa estuvo vigente hasta el año 2004, mismo que se preveía en el artículo 1927 del CCF, por el que el

Estado respondía de manera subjetiva, solidaria y subsidiaria²⁶⁰ de los daños ocasionados por sus servidores públicos, lo cual implicaba que el administrado debía probar la culpa (ilegalidad) en la conducta dañosa del servidor público, y que el pago de la indemnización la realizaría una vez que, tras un largo proceso de civil, se declarara la insolvencia del empleado público que la ocasionó.

Al respecto EUGENIO CASTELLANOS MALO señala:

*“El sistema de responsabilidad subsidiaria, dejaba en virtual estado de indefensión al administrado, ante el problema de la demostración de los extremos de la culpabilidad del funcionario causante de los daños, y de la posterior comprobación de su insolvencia económica”.*²⁶¹

Derivado de la falta de eficiencia y eficacia de dicho sistema, tanto por la dificultad de probar la ilegalidad de la conducta de los servidores públicos, como de cobrar el monto de la indemnización, se motivó el reformar el sistema para establecer a nivel constitucional la obligación de responder del Estado por los daños ocasionados por su conducta, tanto de manera objetiva (prescindiendo de la idea de culpa en el actuar del

²⁶⁰ En términos del CCF esta responsabilidad era solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podía hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tuviera bienes, o los que tuviera, no fueran suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos. Cfr. Eugenio CASTELLANOS MALO, “Responsabilidad patrimonial del Estado”, en A.A.V.V., *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal*, Ob. Cit., p. 439.

²⁶¹ Idem.

servidor público), como directa (sin contar con los beneficios de orden y exclusión), tal y como se desprende del texto del último párrafo del artículo 109 de la CPEUM:

“Artículo 109 [...]

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”.

Lo anterior tiene implicaciones en la forma en que se deben acreditar las pretensiones de los administrados al demandar la indemnización de daños, pues en el sistema basado en la culpa (segunda etapa), se debía probar y acreditar la ilegalidad en la conducta del servidor público, lo cual representaba una clara dificultad para la víctima, sobre todo respecto de los diversos aspectos técnicos que lleva a cabo el Estado en el ejercicio de sus funciones y que requieren de análisis especializados en la materia, los que, en un importante número de casos, rebasan los conocimientos y alcances de la población en general.²⁶²

²⁶² Cfr. Tesis Aislada; Materia Administrativa; Segunda Sala; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Tesis: 2a. XCVII/2014 (10a.); Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I; Página: 1102; Décima Época; PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LA VÍA ADMINISTRATIVA. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD ACREDITAR LA REGULARIDAD DE SU ACTUACIÓN.

En cambio, dichas dificultades no representan un obstáculo en la determinación de responsabilidad en un sistema objetivo (tercera etapa), pues a partir de éste el administrado sólo debe acreditar la existencia del daño y la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa que la produjo, y no la culpa en el actuar del servidor público, pues es el propio ente estatal quien deberá acreditar de manera fehaciente que el administrado tiene la obligación de soportar el daño, ya que conforme a las cargas probatorias, la argumentación del ente estatal en el sentido de que su actuar no fue desapegado del marco jurídico que lo rige, constituye una negación que conlleva un hecho afirmativo y, en esa lógica, le corresponde probar tal hecho con base en el principio general jurídico de que quien afirma está obligado a probar y el que niega sólo lo estará cuando su negativa implique una afirmación.²⁶³

Es claro que la evolución de esta institución se ha originado con motivo de múltiples factores, sobre todo relacionados con el reconocimiento de los principios generales que deben regir la Institución como lo son: El administrado debe soportar aquellos daños que tengan fundamento o causa legal para ello, El Estado debe responder por los daños antijurídicos individualizados, salvo que exista culpa inexcusable de la víctima, y La indemnización debe restablecer las condiciones previas al daño, como si éste no hubiera ocurrido.

²⁶³ Cfr. *Idem*.

A partir de estos principios se ha permitido que la responsabilidad extracontractual del Estado, en su actual etapa objetiva, responda por daños que en otros tiempos sería impensable, respecto de los cuales JOSÉ MIGUEL VALDIVIA señala algunos ejemplos: Daños provocados a particulares por explosiones ejecutadas por organismos del Estado, aún sin necesidad de falta de servicio; el uso de armas de fuego y artefactos peligrosos (en operación policial un tercero es alcanzado por una bala, la Administración ve comprometida su responsabilidad aun en ausencia de falta de servicio atendiendo al carácter peligrosa del arma); obras públicas peligrosas como instalaciones eléctricas por sí solas son susceptibles de generar responsabilidad sin necesidad de recurrir a la presunción de culpa; e incluso tratándose de terceros ajenos a la obra (no usuarios de ella), la responsabilidad es instituida a su favor con independencia de la falta de conservación normal y también de la peligrosidad de la obra).²⁶⁴

Así las cosas, atendiendo a los aspectos históricos referidos en este apartado, si el texto constitucional prevé que el Estado debe responder de manera objetiva por los daños que ocasione, resultaría irrazonable interpretar que la actividad administrativa irregular atiende a criterios subjetivos (basados en la idea de ilegalidad), pues la intención de la adición constitucional fue prescindir de la idea de culpa en el sistema de responsabilidad estatal, idea que se ha arraigado al grado de que admitir lo contrario implicaría lesionar

²⁶⁴ Cfr. José MIGUEL VALDIVIA, "La responsabilidad de la administración del Estado francés", en Juan Carlos MARÍN (Compilador), Ob. Cit., 2004, p.p. 75 a 77.

principios básicos de nuestro sistema de derecho y sobre todo aquel que es fundamento de todo el constitucionalismo: el principio de igualdad.²⁶⁵

ii. Restricciones en la indemnización.

Los sistemas de responsabilidad patrimonial que se originan con motivo de la interpretación literal (subjetivo o por culpa) y armónica (objetivo o por el riesgo creado) del último párrafo del artículo 109 de la CPEUM, tienen impactos en la indemnización a cubrir a los administrados, ya que el primero la restringe al requerir de la presencia de elementos culposos en la conducta lesiva para que se actualice la obligación del Estado de responder del daño, mientras que el segundo prescinde de dichos elementos, pues desliga la responsabilidad de la conducta dañosa y la sitúa en el daño, bastando con que sea antijurídico para que se actualice la obligación de responder por éste, lo cual amplía el número de casos por los que el Estado responderá por su conducta lesiva.

De esta manera con base en la primera interpretación (literal del texto constitucional), no es posible indemnizar daños provenientes de actividad regular del Estado, salvo por reconocimiento expreso de algún ordenamiento jurídico especial (como sería el caso de la expropiación), lo que no ocurre en la interpretación armónica, en la que el designio de reintegrar brota en el daño infligido, ello bajo la idea de que si el daño o desperfecto no

²⁶⁵ Cfr. Carlos E. COLAUTTI, *Responsabilidad del Estado, problemas constitucionales*, Rubinzal – Culzoni editores, Buenos Aires, 2003, p. 67.

existiera no se generaría la obligación de indemnizarlo sin importar el propósito, deseo y aun esfuerzo encaminado a producirlo.²⁶⁶

De esta forma, los límites a la indemnización son determinantes para descentrañar la razonabilidad de la interpretación constitucional sobre la que se erigen los sistemas federal y locales en la materia, ello a la luz del artículo 1º de la CPEUM, en donde se establece que toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en dicho ordenamiento y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones establecidos en el propio ordenamiento; asimismo, el mencionado precepto prevé que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con las disposiciones constitucionales y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Ello en virtud de que a partir del precepto en cita se da cabida al principio *pro personae*, el cual implica, *inter alia*, efectuar la interpretación más favorable para el efectivo goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales,²⁶⁷ mismo que se centra en la

²⁶⁶ Cfr. José Javier LÓPEZ JACOISTE, *La responsabilidad Civil extracontractual. Una explotación jurisprudencial y de la filosofía jurídica*, Editorial universitaria Ramón Areces, Madrid, 2010, p. 94.

²⁶⁷ Cfr. Jurisprudencia en materia Constitucional y Común; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: XI.1o.A.T. J/1 (10a.); Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 1; Página: 699; Décima Época; ACCESO A LA JUSTICIA. ES UN DERECHO LIMITADO, POR LO QUE PARA SU EJERCICIO ES NECESARIO CUMPLIR CON LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA, ASÍ COMO DE OPORTUNIDAD PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO.

protección del ser humano y se aplica de conformidad con la noción de garantía colectiva.²⁶⁸ Esto conlleva que para realizar la interpretación más favorable al hombre, debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio,²⁶⁹ ello en atención a los artículos 29 de la CADH²⁷⁰, y 5 del PIDCP, de los que México es parte.²⁷¹

En este orden de ideas, si a partir de la interpretación literal del último párrafo del artículo 109 de la CPEUM se restringe el derecho de los administrados a recibir indemnización, pues sólo les permitiría exigir la reparación de daños realizados con culpa (ilegales o en

²⁶⁸ Cfr. Tesis aislada en materia Constitucional; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: IV.2o.A.44 K (10a.); Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 2; Página: 1383; Décima Época. PRINCIPIO PRO PERSONAE. CONGRUENTE CON SU INTERPRETACIÓN POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, EN LOS PROCEDIMIENTOS O JUICIOS EN LOS QUE, ADEMÁS DE LOS ENTES ESTATALES, ESTÉN INVOLUCRADAS PERSONAS (PARTES) CON INTERESES CONTRARIOS, DEBE APLICARSE VELANDO POR QUE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS DE ÉSTAS SEAN RESPETADOS Y NO SOLAMENTE LOS DE QUIEN SOLICITA SU PROTECCIÓN.

²⁶⁹ Cfr. Tesis Aislada; Materia Administrativa; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XX, Octubre de 2004; Tesis: I.4o.A.441 A; Página: 2385; Novena Época; PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN.

²⁷⁰ Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la DADDH y otros actos internacionales de la misma naturaleza

²⁷¹ Artículo 5

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

contra de las buenas costumbres), excluyendo los ocasionados por conducta regular, aun que generaran daños que el administrado no tuviera la obligación jurídica de soportar, como ejemplo de estos últimos se encuentran, como lo comenta JAVIER INDALECIO BARRAZA, desvíos de causes de agua para elaborar obra pública o los derivados de maniobras militares, mismos que si bien son legítimos y cumplen con los fines esenciales del Estado, no obstan, a que lo consideren responsable y por ende que indemnice a los administrados afectados por el cumplimiento de las referidas funciones.²⁷²

Así las cosas, si a partir de la interpretación armónica el incumplimiento de los cometidos del Estado es indemnizable cuando cause daños en el administrado individualizado, prescindiendo de la culpa o dolo del agente estatal, basta la constatación del defecto en la actuación (responsabilidad objetiva) y pudiendo aún prescindirse, según los casos, de la individualización del agente,²⁷³ lo cual no conlleva las limitantes de la interpretación literal del precepto constitucional.

Con base en lo anterior, hablar de responsabilidad patrimonial del Estado implica que a pesar de que el servicio se ha prestado de manera inmaculada, es decir, cuando existe un accionar legítimo, pero se presenta un perjuicio que la víctima no está obligado a

²⁷² Cfr. Javier INDALECIO BARRAZA, *Ob. Cit.*, p. 86.

²⁷³ Cfr. Carlos Alberto GHERSI, *Teoría general de la reparación de daños*, Astrea, Buenos Aires, 1999, p.p. 361 y 362.

soportar, se debe compensar, pues esta obligación compensatoria se apoya en la igualdad ante las cargas públicas.²⁷⁴

Sin perjuicio de ello, no se debe ser omiso en considerar que aunque el sistema de responsabilidades sea objetivo, puede existir ilicitud en la conducta lesiva, respecto de lo cual PABLO ESTEBAN PERRINO señala:

“[...] se trata de responsabilidad de base objetiva, ya que no es necesario indagar en la subjetividad del funcionario para que aquella se configure. La culpa o dolo del funcionario no constituyen elementos determinantes de la responsabilidad estatal, sino la falta del sistema del aparato administrativo. De ahí que se diga como en Francia, la falta de servicio puede ser anónima e impersonal, pues no es preciso individualizar a su autor.”²⁷⁵

Asimismo, respecto de la ilicitud en las conductas omisas MIGUEL MARIENHOFF señala:

²⁷⁴ Cfr. Carlos Botassi, “Fundamentos jurídicos de la responsabilidad extracontractual del Estado en el Derecho argentino”, Derecho PUCP, número 67, Revista de la facultad de derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú, 2011, p. 485.

²⁷⁵ Pablo ESTEBAN PERRINO, “La responsabilidad extracontractual del Estado por actividad ilícita en el Derecho argentino”, p. 438, consultado el 7 de marzo de 2015 en <http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/Perrino/La%20responsabilidad%20extracontractual%20del%20Estado%20ppor%20actividad...PEP1.pdf>

“Si se advierte que la omisión sancionable, generadora de responsabilidad, es la que resulta del incumplimiento de un determinado deber jurídico, del incumplimiento de una disposición legal..., la responsabilidad que surge del hecho o del acto de omisión o de abstención es “objetiva”, puesto que toma esencialmente en cuenta el incumplimiento al expresado deber, con prescindencia de la idea de culpa [...]”²⁷⁶

En concordancia con lo anterior, la viabilidad de sustentar sistemas positivos de responsabilidad patrimonial en base a la interpretación armónica es viable y alcanzable, sobre todo si se toma en cuenta que algunos ordenamientos como la LFRPE y las leyes locales de responsabilidad patrimonial de los Estados de Jalisco²⁷⁷ y Colima²⁷⁸ la han tomado como base para su establecimiento, al considerar como actividad administrativa irregular a aquella que ocasiona un daño antijurídico a los administrados, ello en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimarlo.

²⁷⁶ Miguel S. MARIENHOFF, *Responsabilidad extracontractual del Estado por las consecuencias de su actitud “omisa” en el ámbito del derecho público*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 67.

²⁷⁷ La fracción I, del artículo 2 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios, prevé: “Artículo 2.- Para los efectos de esta ley se entenderá por: I. Actividad administrativa irregular: aquella acción u omisión que cause daño a los bienes o derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate;”

²⁷⁸ Los párrafos tercero y quinto del artículo 1º de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima prevén: “Artículo 1º.- ... Se entenderá como actividad administrativa del Estado la que desarrollan el gobierno estatal, los gobiernos municipales, los organismos paraestatales y paramunicipales, así como los tribunales y órganos estatales y municipales administrativos. ... Para los efectos de esta Ley, se entenderá que los particulares no tendrán la obligación jurídica de soportar los daños que se les causen en sus bienes y derechos, cuando se carezca de fundamento legal o causa jurídica para legitimar el daño de que se trate.

5.1.2 De los alcances de la indemnización con motivo de las excepciones a la responsabilidad administrativa

El último párrafo del artículo 109 de la CPEUM prevé que las bases, límites y procedimientos de la indemnización a que tengan derecho los administrados, como consecuencia de los daños que les ocasione el Estado, serán regulados en la legislación secundaria, resultándo válido desde la óptica del derecho positivo preveer excepciones a la configuración de dicha responsabilidad.

Con motivo de ello, en este apartado se analizará la razonabilidad de las disposiciones federales en la materia, como lo son la LFRPE y los ordenamientos especiales, analizados en el capítulo precedente, respecto de las excepciones a la configuración de la responsabilidad indemnizatoria del Estado.

i. Excepción a la responsabilidad por provenir de daños y perjuicios que no sean consecuencia de actividad administrativa irregular.

En concordancia con la interpretación armónica del último párrafo del artículo 109 de la CPEUM, la LFRPE vincula el término actividad administrativa irregular con el daño ocasionado a los administrados y no con la conducta generadora del daño, estableciéndose que por dicha actividad deberá entenderse a aquella que cause daño a los bienes y derechos de los administrados 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.²⁷⁹

Con motivo de ello, al establecerse en el propio ordenamiento que se exceptúan de la obligación de indemnizar aquellos daños que no sean consecuencia de la mencionada actividad, se estaría en presencia de actividades lesivas que el administrado tiene la obligación jurídica de soportar, en atención a las funciones y finalidades propias del Estado, como lo serían la imposición de impuestos (proporcionales y equitativos) o la imposición de sanciones (fundadas y motivadas), cuyos efectos lesivos recaerán en el peculio del administrado, debiendo sopórtalos, pues de lo contrario el Estado no podría cumplir con las funciones y finalidades para los que fue creado.

En este rubro cabe hacer mención a las disposiciones de la LFED en la cual se prevé que cuando el Estado ejerza la acción de extinción de dominio se perderán los derechos sobre bienes respecto de los que se ejerza la citada acción, sin contraprestación ni compensación alguna para su dueño ni para quien se ostente o comporte como tal, quedando los bienes a favor del Estado, lo cual se traduciría en un daño que el administrado tiene la obligación jurídica de soportar.

Esta excepción a la indemnización de daños encuentra su sustento en el principio referente a que “Nadie puede beneficiarse de sus propios actos ilícitos”, consistente en que a nadie se le permitirá aprovecharse de su propio fraude o sacar partido de su propia

²⁷⁹ Artículo 1 de la LFRPE.

injusticia, o fundar demanda alguna sobre su propia iniquidad o adquirir propiedad por su propio crimen,²⁸⁰ lo cual implica que si una persona incrementa su patrimonio como consecuencia de la ejecución de un acto ilícito, se le pudiera privar de la ganancia obtenida por su ejecución, pues nunca se tuvo el derecho legítimo para incrementar su patrimonio como consecuencia del mismo.

Sin perjuicio de ello, en la ley en comento existen supuestos en donde se pudiera romper este principio, como lo son:

1. El caso de los bienes usados por terceros para cometer delitos de corrupción, delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas, pues en términos del ordenamiento en comento se extiende la posibilidad de ejercer la acción de extinción de dominio contra el bien del dueño, cuando éste con conocimiento de la conducta ilícita no notificó a la autoridad la posible comisión de dichos delitos pudiendo hacerlo, o que sin riesgo grave para su integridad, haga algo para impedir que sea utilizado para ese destino ilícito,²⁸¹ y

²⁸⁰ Cfr. Ronald DWORKIN, *Los derechos en serio*, Planeta – Agostino, Barcelona, 1993, p. 73.

²⁸¹ Cfr. Tesis Aislada; Materia Civil; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXXIII, Febrero de 2011; Tesis: I.3o.C.885 C; Página: 2313; Novena Época; EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL CONOCIMIENTO DEL DUEÑO SOBRE EL DESTINO O UTILIZACIÓN ILÍCITA DE UN BIEN DE SU PROPIEDAD POR UN TERCERO, Y LA CORRELATIVA PASIVIDAD, AL NO NOTIFICARLO A LA AUTORIDAD O HACER ALGO PARA IMPEDIRLO, ES UN ELEMENTO SUBJETIVO DE LA ACCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL.

2. En el caso de copropietarios es posible ejercer esta acción si uno de ellos consintió el uso ilícito, para que los otros también lo pierdan, porque no puede distinguirse entre cada uno de los copropietarios dado que frente a la sociedad, todos deben responder por el uso ilícito del bien en la medida que pueda probarse que un copropietario haya dado lugar a alguna conducta que implique que se ejerza la acción de extinción de dominio, las resultas del juicio afectarán a todos los copropietarios, quedando a salvo los derechos del copropietario que demuestre que no dio lugar a que el bien común fuera extinguido para ejercer acción resarcitoria en contra del copropietario que dio lugar a la pérdida de la propiedad común.²⁸²

Se señala que el principio pudiera romperse, ya que si bien el propietario o algún copropietario del bien diera su consentimiento al uso ilegal del mismo, los bienes que pudieran ser objeto de extinción de dominio serían los lucros obtenidos con motivo de la acción ilícita, no el bien utilizado para delinquir, pues si estos bienes fueron adquiridos con apego a la ley y con recursos de procedencia lícita (no derivado de delitos sobre los que procede la extinción de dominio), su ejercicio implicaría una confiscación, figura prohibida en nuestro país.

Con motivo de lo expuesto, si bien la excepción en análisis es razonable pues el Estado debe responder por su actividad administrativa irregular, exceptuándose por tanto de

²⁸² Cfr. Tesis Aislada; Materia Civil; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXXIII, Febrero de 2011; Tesis: I.3o.C.906 C; Página: 2322; Novena Época; EXTINCIÓN DE DOMINIO. PLURALIDAD DE COPROPIETARIOS.

responder por los daños que el administrado tenga la obligación jurídica de soportar, sería oportuno que esta excepción se vinculara con el daño indebido, pues como se aprecia en los casos vistos, relativos a la extinción de dominio, para que el administrado privado injustamente de sus bienes pueda exigir indemnización, se requeriría de la declaración e ilegalidad del ordenamiento que prevé la indebida obligación de soportar el daño, con lo cual se desvirtuaría la finalidad buscada por la responsabilidad patrimonial del Estado.

ii. Excepción a la responsabilidad por provenir de daños ocasionados por 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.

Para que opere esta excepción es necesario no tan sólo que los sujetos que desplegaron la actividad estatal dañosa no la conocieran, sino que tampoco tuvieran el deber de conocerla,²⁸³ siempre quedando a cargo del Estado probar la imposibilidad de evitar o prever estos daños.

Al respecto ÁNGEL BALLESTEROS FERNÁNDEZ señala:

²⁸³ CFR. A.A.V.V., *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2011, p. 169 y 171.

“[...] nos parece evidente que los daños derivados de una legítima actuación administrativa, 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 la producción de aquellos, son un riesgo que el perjudicado debe soportar, pues lo contrario sería convertir a las Administraciones públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos sociales, lo que no resulta acorde con el significado de la responsabilidad extracontractual aunque sea objetiva o por resultado.”²⁸⁴

Esta excepción a la responsabilidad es razonable, ya que es un hecho cierto que los conocimientos del hombre se encuentran limitados a las condiciones y circunstancias prevalecientes en un momento y lugar determinado, resultando aplicable el principio de derecho que reza “Nadie se encuentra obligado a lo imposible”.

Asimismo, cabe señalar que con esta excepción no se vulnera la objetividad que debe investir la responsabilidad estatal, pues como se señaló, el Estado responderá siempre por el daño causado, pudiendo poner esta excepción que no calificaría como culposa, pues no implica aspectos de ilegalidad o culpa, sino de imposibilidad de prever las

²⁸⁴ Ángel BALLESTEROS FERNÁNDEZ, *Manual de administración local*, 5ª ed. Ampliada y puesta al día, La ley – El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2006, p. 568.

consecuencias lesivas de su actuar, las cuales deben estar debidamente sustentadas y probadas.

iii. Excepción a la responsabilidad por provenir de daños ocasionados por culpa inexcusable de la víctima.

Esta eximente de responsabilidad se constituye como una verdadera protección del Estado ante actos de mala fe de los administrados, pues implica que cuando el particular es víctima de un daño consecuencia de su propia conducta, de tal forma que él fuera el único responsable, se le niegue la posibilidad de acceder a la indemnización, puesto que no se puede ser responsable de la conducta ajena, cuando ésta fue la que dio lugar al daño.²⁸⁵

Como ejemplo de lo anterior, se tienen los daños ocasionados a un pasajero a bordo de un vehículo de transporte público, consecuencia de su propia negligencia por sacar la mano del transporte en movimiento resultando en un daño corporal permanente, en donde no se debe exigir al Estado responder, si el vehículo contaba con los elementos de seguridad correspondientes y el conductor del autobús hubiera cumplido con las disposiciones legales aplicables en el momento de los hechos, pues la víctima en este

²⁸⁵ Cfr. Tesis Aislada; Materia Civil; Primera Sala; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 8, Julio de 2014, Tomo I ; Tesis: 1a. CCLXXVI/2014 (10a.); Página 166; Décima Época; RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA SU ACTUALIZACIÓN.

caso hubiera incumplido un deber de cuidado, que debía observar de acuerdo con sus circunstancias personales.

Con motivo de esto, cuando hay pruebas o indicios de negligencia por parte de la víctima, el juzgador debe valorar las circunstancias del caso concreto, la naturaleza de los derechos en juego y el grado de culpabilidad atribuible, tanto a la víctima como al agente que causó el daño, pues la conducta de la víctima puede generar una ruptura del nexo entre el uso de un artefacto peligroso (aspecto objetivo de la responsabilidad patrimonial del Estado) y el daño producido, lo que ocasionaría la eliminación o disminución de la responsabilidad del agente y, por tanto, resulta determinante para decidir sobre su exoneración o para graduar el monto de la indemnización, ello en el entendido de que el agente dañoso sólo es exonerado cuando demuestra que el accidente tuvo lugar por culpa exclusiva de la víctima, y que fue diligente y tomó las precauciones necesarias para evitar el accidente, siempre que éste haya sido previsible,²⁸⁶ dándose en caso contrario concurrencia de responsabilidades, en la que el Estado responderá hasta por el grado de su participación.

²⁸⁶ Cfr. Tesis Aislada; Materia Civil; Primera Sala; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 8, Julio de 2014, Tomo I; Tesis: 1a. CCLXXVII/2014 (10a.); Página 167; Décima Época; RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. FORMA DE VALORAR LA CONDUCTA DE LAS PARTES INVOLUCRADAS CUANDO SE ADUZCA NEGLIGENCIA INEXCUSABLE DE LA VÍCTIMA.

iv. Excepción a la responsabilidad por provenir de daños derivados de caso fortuito o fuerza mayor.

El caso fortuito²⁸⁷ se refiere a la presentación de un suceso inesperado, sorpresivo, que se produce casual o inopinadamente, o que hubiera sido muy difícil de prever en la medida que no se cuenta con experiencias previas o consistentes de la probabilidad o riesgo de que ocurra un siniestro; por su parte la fuerza mayor se traduce en la ocurrencia de un suceso inevitable, aunque previsible o relativamente previsible -como un huracán o terremoto- de carácter extraordinario. Son considerados excepciones a la responsabilidad extracontractual del Estado por el factor de inevitabilidad del hecho dañoso y la consecuente falta de culpa cuando el hecho es ajeno al responsable, o exterior al vicio o riesgo de la cosa.²⁸⁸

Sin perjuicio de lo anterior, por lo que hace a la primera, los principios de la responsabilidad extracontractual del Estado no la consideran como una causa de exclusión, pues hay interioridad del evento, en el sentido de que acontece en relación

²⁸⁷ La adición de los casos fortuitos como excluyente de responsabilidad surgió en el proceso legislativo por el que se emitió la LFRPE, en donde la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, la incluyó sin dar mayor explicación del por qué, indicando “[...] además de la excepción de casos de fuerza mayor se reconocieron los casos fortuitos”. Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados, año VI, número 1147, 9 de diciembre de 2002.

²⁸⁸ Cfr. Tesis Aislada; Materia Administrativa; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: I.4o.A.38 A (10a.); Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3; Página: 2076; Décima Época; RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NOCIONES DE CASO FORTUITO Y FUERZA MAYOR COMO CAUSAS EXIMENTES DE AQUÉLLA.

con la organización en cuyo seno se produjo el daño, ello por que el hecho está conectado de modo directo e inmediato al funcionamiento mismo de la organización,²⁸⁹ así las cosas, si bien en el caso fortuito se desconoce la causa desencadenante del daño, son eventos producidos dentro del ámbito de actuación del propio Estado y por tanto debe responder por estos,²⁹⁰ deviniendo de irracional el que el régimen legal de la materia excluya la responsabilidad estatal por este concepto.

Contrario a ello, la doctrina acepta la fuerza mayor como excluyente de responsabilidad, ya que si bien pueden ser previsibles, su realización es inevitable, insuperable, irresistible y extraña o ajena por completo a la actividad administrativa o al funcionamiento de los servicios públicos, se trata de hechos dañosos que no son realizados por el Estado, sino por una fuerza ajena a éste, resultando aplicable de nueva cuenta el principio jurídico “Nadie está obligado a lo imposible”.

v. Excepción a la responsabilidad por provenir de daños ocasionados por terceros.

Conforme a los principios de la responsabilidad extracontractual, el Estado debe responder únicamente de los daños que le sean atribuibles por sus acciones y omisiones, ejercidas a través de sus servidores públicos, resultando adecuado que se le exonere de

²⁸⁹ Cfr. Domingo BELLO JANEIRO, *Derecho de daños, responsabilidad civil del médico y responsabilidad patrimonial de la administración sanitaria*, Reus, Madrid, 2009, p.p. 138 y 139.

²⁹⁰ Cfr. Clemente CHECA GONZÁLEZ, “Responsabilidad patrimonial de la administración derivada de la declaración de inconstitucionalidad de una Ley”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, número 12, México, enero – junio, 2005, p.p. 134 y 135.

responder por el hecho ajeno, o en su caso que se le obligue a responder proporcionalmente por su grado de participación en el hecho dañoso, respecto de lo cual se han realizado los análisis correspondientes en el capítulo 2 de este trabajo

5.1.3 De los alcances económicos de la indemnización por responsabilidad administrativa

Para determinar la razonabilidad de las disposiciones que nuestro derecho positivo realiza respecto de los montos por los que el Estado responderá a los administrados cuando les ocasione un daño, es necesario tener presente que la indemnización tiene como fin último el reparar los daños que se ocasionen a la víctima, por lo que dicha institución es un bien primario en el sentido de que es útil para cualquier plan de vida, lo que implica que mientras más indemnidad tengan los individuos, mayor libertad tendrán para desarrollar sus proyectos, idea ante la cual, en caso de sufrir un daño se debe reclamar la vulneración a dicho derecho de no ser dañado, lo que implica necesariamente el derecho a recibir una compensación en caso de vulneración.²⁹¹

Al efecto, es prudente recordar que el deber de responder parte del principio que exige al individuo no causar daño al prójimo aun cuando su conducta fuera ajena al resultado

²⁹¹ Cfr. Hugo A. ACCIARRI, "El análisis económico del derecho de daños. Una aproximación general", en Carlos BERNAL PULIDO y Jorge FABRA ZAMORA (Editores), *La filosofía de la responsabilidad civil. Estudios sobre los fundamentos filosófico-jurídicos de la responsabilidad civil extracontractual*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, p.p. 413 a 415.

nocivo,²⁹² salvo que, en el caso de la responsabilidad patrimonial del Estado, el administrado no tenga el deber jurídico de soportarlo.

Lo anterior, como se señaló al inicio de este trabajo tiene implícitas diversas problemáticas, pues sólo los daños materiales aceptan la reparación *in natura*, la cual es la única que absorbe por completo los efectos lesivos mediante la reparación o la sustitución del bien fungible, realizándose para los demás casos, una indemnización por equivalente, que si bien busca resarcir la lesión, no puede reponer la identidad previa al daño, pues no se puede volver al pasado de la persona y muy difícilmente al anterior estado de las cosas, por que el acontecer de las circunstancias incide en los parámetros de la instrumentalidad de las mismas para la vida social y de relación, y para su función económica.²⁹³

Así las cosas, una vez comprobada la causación del daño indemnizable corresponde al juzgador determinar el monto a cubrir para su reparación, labor en que debe tomarse en cuenta que, si el daño se indemniza por encima del realmente causado, se produce un enriquecimiento sin causa en favor de la víctima, y si el daño se indemniza por debajo del realmente causado, se genera un empobrecimiento sin causa de la víctima,²⁹⁴ por

²⁹² Cfr. Héctor NORMANDO CONDE y Roberto CESAR SUARES, *Tratado sobre responsabilidad por accidentes de tránsito 1*, Responsabilidad por riesgo, Hammurabi - José Luis Depalma Editor, 2ª ed., Buenos Aires, 1999, p. 37.

²⁹³ Cfr. José Javier LÓPEZ JACOISTE, *La responsabilidad civil extracontractual, una exploración jurisprudencial y de filosofía jurídica*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2010, p.p. 607 y 608.

²⁹⁴ Cfr. Juan Carlos HENAO, *El daño, análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*, Universidad externado de Colombia, Bogotá, 2007, p. 45.

ello para que la indemnización sea completa, total y equitativa, se debe tomar en consideración la dimensión del perjuicio material al momento de su causación y según sus manifestaciones inmediatas, además de ser necesario proyectar esa lesión hacia el futuro y garantizar que la reparación se ajuste a la realidad económica en que se vive para no hacer más gravosa la situación del ofendido y de paso favorecer indebidamente al deudor.²⁹⁵

Conforme a los criterios de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que la indemnización se considere justa ha de concederse de forma apropiada y proporcional a la gravedad del daño y a las circunstancias de cada caso, atendiendo a lo siguiente: (a) el daño físico o mental; (b) la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; (c) los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; (d) los perjuicios morales; y, (e) los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.²⁹⁶

Con motivo de la dificultad implícita en la mencionada tarea del juzgador, los ordenamientos legales prevén bases para su pago, como en el caso de la LFRPE, en

²⁹⁵ Cfr. Álvaro BUSTAMANTE LEDESMA, *La responsabilidad extracontractual del Estado*, 2ª ed., Leyer, Bogotá, 2003, p. 301.

²⁹⁶ Cfr. Tesis Aislada; Materias Constitucional y Administrativa; Primera Sala; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Tesis: 1a. CLXXIII/2014 (10a.); Libro 5, Abril de 2014, Tomo I; Página: 819; Décima Época; RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL. CUESTIONES QUE DEBEN SER ATENDIDAS PARA QUE SE CUMPLA CON EL DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN.

donde se establece que los pagos por concepto de responsabilidad patrimonial del Estado deben realizarse en moneda nacional, estando facultados los entes estatales para convenir su pago en especie; 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; 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, procediendo su actualización, en caso de retraso, en los términos del CFF, y los entes públicos federales podrán cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes.²⁹⁷

Asimismo, en el citado ordenamiento se indica como parámetro para la determinación del monto indemnizable, que éste debe corresponder a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral, los cuales fueron analizados en el capítulo 4 del presente trabajo, en conjunto con algunos parámetros adicionales previstos en los ordenamientos especiales en la materia, respecto de los cuales se estima que no es

²⁹⁷ En términos de la LFRPE 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 proclamable del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal correspondiente, de donde se desprende la patente preocupación sobre el delicado equilibrio financiero que debe hacerse para afrontar las indemnizaciones, de hecho asumiendo que este monto pudiera no ser suficiente para cubrir indemnizaciones de la autoridad administrativa, en cuyo caso pasaría al siguiente ejercicio.

Esta fórmula no resuelve el problema principal, pues si el siguiente año comienza con la parte del presupuesto gastado, y si por sí mismo, el año que comienza supera el presupuesto que le corresponde, el pago de las indemnizaciones se convertirá en un lastre para las administraciones públicas, por lo que urge dotar al Estado de medios materiales y humanos eficientes como medio de control y evitar daños. Cfr. Alina del Carmen NETTEL BARRERA, *Obligación de resolver, silencio administrativo y responsabilidad patrimonial por inactividad, una perspectiva de comparación entre el derecho español y mexicano*, Atelier, Barcelona, 2012, p.p. 317 y 318.

necesario hacer una nueva referencia en este apartado con la finalidad de evitar redundancias sobre el tema.

Sin perjuicio de lo anterior, para determinar la razonabilidad de los alcances materiales de la indemnización previstos en dichos preceptos, es necesario tomar en cuenta que la valoración de daños materiales debe hacerse tomando en cuenta el valor real y de mercado del bien, a partir de los cuales se obtienen los marcos referenciales suficientes para determinar una indemnización completa y justa. Con base en ello, cuando en las respectivas leyes se establecen como factores de su determinación los mencionados marcos u otros como el valor factura (LA) o la comprobación de gastos no recuperables (LAASSP y LOPSRM), se estaría dando al juzgador la vía idónea, libre de obstáculos subjetivos, para la determinación de los montos de la indemnización.

En estos términos resulta razonable que la LE señale que el valor del bien expropiado será calculado con base en el valor comercial del mismo, sin que éste pueda ser inferior al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, pues éste sería equivalente al valor de la contraprestación a recibirse si la persona que sufrió la expropiación hubiera vendido sus bienes; asimismo es razonable que la LGBN establezca que al decretarse el rescate de concesiones por causas de utilidad, de interés público o de seguridad nacional, el valor de la indemnización tomará en cuenta la inversión efectuada y debidamente comprobada, así como la depreciación de los bienes, equipos e instalaciones destinados directamente a los fines de la concesión,

prohibiéndose tomar el valor de los bienes concesionados como base para fijarlo; ello en virtud de que se toma como parámetro el valor real de los bienes objeto de daño material, dejando libre de daños a los sujetos que deben soportar estas figuras.

Por otra parte, en el caso de daños personales o corporales, la labor del juzgador se encuentra ligada a dos aspectos: i. El de gastos comprobables, como en el caso de gastos hospitalarios, médicos y farmacéuticos erogados para la atención y sanación de la víctima, el cual debe ser reintegrado hasta por el monto pagado a dichos servicios médicos, y ii. Los determinados por disposición de ley, en donde se encuentra que, ante la falta de un marco referencial para establecer el valor de un órgano, el juzgador debe echar mano de las disposiciones laborales para indemnizar daños como incapacidades parciales o totales, de carácter temporal o permanente.

En términos estas últimas disposiciones, las incapacidades temporales se entienden como la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilitan el desempeño del trabajo por algún tiempo, y se indemnizan mediante la percepción íntegra del salario por todo el tiempo que dure la imposibilidad de trabajar, transcurridos tres meses se podrá resolver si es procedente continuar con el mismo tratamiento médico y seguir percibiendo el salario, o si debe declararse la incapacidad permanente con la indemnización respectiva (exámenes que podrán repetirse cada tres meses).²⁹⁸

²⁹⁸ Cfr. José DÁVALOS, *Derecho del trabajo I*, 5ª ed., Porrúa, México, 1994, p.p. 408 y 409.

Por su parte, las incapacidades permanentes parciales, entendidas como la disminución de facultades o aptitudes de una persona para trabajar, se indemnizan en base a la tabla de valuación prevista en la legislación laboral, en donde la valoración de este tipo de daños se circunscribe a límites estrechos, pues el sistema previsto en la misma estriba en describir los distintos tipos de incapacidad, señalando en porcentaje un mínimo y un máximo de incapacidad, el cual sirve de base para que el juzgador tenga cierta discrecionalidad, mismo que opera respecto de la indemnización por incapacidad total permanente, respecto de la cual se hará mención adelante.²⁹⁹

Respecto de estas tablas es prudente señalar que si bien resulta cuestionable que se ponga precio a las partes del cuerpo humano, su existencia resulta razonable, ya que a partir de éstas se colma la laguna existente por la falta de valores de referencia a los mismos, lo cual constituye un beneficio muy importante para el juzgador, pues a partir de estos puede determinar de manera precisa el monto de la indemnización a cubrir, fijando con ello un criterio de igualdad, a partir del cual se indemnizarán de manera similar los daños similares, sin dejar al arbitrio del juez la determinación de los montos respectivos, con lo cual se reduce el riesgo de determinar el pago de daños en exceso o en defecto, por lo cual, se puede decir que su previsión compensa de manera ecuánime la situación

²⁹⁹ Cfr. Néstor DE BUEN L., *Derecho del trabajo*, Tomo primero, 19ª ed., Porrúa, México, 2009, p.p. 631 y 632.

ventajosa de la víctima que en virtud de los daños ve allanada procesalmente su actuación en cuanto a su tarea probatoria.³⁰⁰

Como ejemplo de lo anterior, tendríamos que ante la amputación de una pierna de una persona promedio se otorgaría una indemnización por concepto de daño corporal, misma que resultaría similar a la que se daría a un jugador profesional de fútbol de primera división, pues el marco referencial lo establecería la tabla en comento, lo cual no ocurre en el pago del daño moral y perjuicio correspondiente, pues en éstos se debe establecer un pago mayor para la indemnización del daño ocasionado al segundo, pues con dicho daño se estaría coartando la posibilidad de ejercer nuevamente su carrera deportiva.

Finalmente, la incapacidad permanente total, es la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida, cuya indemnización consiste en el pago de una cantidad equivalente a mil noventa y cinco días del salario.³⁰¹

³⁰⁰ Cfr. Jaime FERNÁNDEZ MADERO, *Derecho de daños. Nuevos aspectos doctrinarios y jurisprudenciales*, La ley, Buenos Aires, 2002, Cfr. P. 609

³⁰¹ Cfr. José DÁVALOS, *Ob. Cit.*, p.p. 408 y 409.

El salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo, se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo. Cfr. Roberto Báez Martínez, *Principios Básicos de Derecho del Trabajo*, Editorial Pac, México, 1999, p. 109.

El salario que se tomará como base para la determinación de la indemnización es el promedio de las últimas cincuenta y dos semanas de cotización para el pago de pensiones, debiendo al menos ser el equivalente al salario mínimo general, a pesar de que dicho promedio arroje un monto menor.

Cfr. Tesis Aislada; Materia Laboral; Novena Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XVII, Enero de 2003; Tesis: I.1o.T.143 L; Página: 1825 PENSIÓN POR INCAPACIDAD PARCIAL PERMANENTE. SI EL SALARIO PROMEDIO DE LAS ÚLTIMAS

Ahora bien, para el cálculo del daño emergente y el lucro cesante, el juzgador debe tomar en cuenta el monto acreditable o comprobable de dichos daños y perjuicios, siempre tomando en consideración que estos sean reales, ciertos y apreciables económicamente.

Por su parte, en el daño moral el juzgador debe tomar en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, derivando la dificultad de determinar el monto de la indemnización en que en este daño incurren aspectos subjetivos como el sufrimiento o el dolor, y objetivos como el prestigio o la integridad física.

Aunado a lo anterior, el juzgador debe tomar en consideración que la reparación del daño moral pretende resarcir o mitigar la afectación con una cantidad monetaria con la que, en todo caso, pueda adquirir o allegarse de bienes que le permitan paliar de alguna manera, los sentimientos que acompañan al dolor de su fuero interno, el cual no es similar en todos los casos, ya que no es lo mismo la afectación que tenga una persona por una afectación motriz, que la que tenga otra por la pérdida de una cosa material muy preciada.³⁰²

CINCUENTA Y DOS SEMANAS DE COTIZACIÓN RESULTA INFERIOR AL SALARIO MÍNIMO GENERAL, DEBE SER ÉSTE EL QUE SE TOMA COMO BASE PARA SU CUANTIFICACIÓN.

³⁰² Cfr. Tesis Aislada en materia Civil; Tribunales Colegiados de Circuito; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: I.8o.C.8 C (10a.); Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2; Página: 1339; Décima Época; DAÑO MORAL. ASPECTOS QUE DEBEN PONDERARSE PARA CUANTIFICAR SU MONTO.

De los parámetros señalados para la reparación de daños, se desprende que el principio de indemnización debe complementarse necesariamente con el de individualización del daño, mismo que implica evaluar el perjuicio en concreto (sólo así la indemnización será ajustada y completa). Es decir, corresponde atender a la condición particular de la víctima y a sus peculiares circunstancias, pues las repercusiones del hecho lesivo pueden ser diferentes aunque deriven de lesiones aparentemente similares, por ejemplo: La muerte de un progenitor causa mayores daños morales a un menor de edad, que a un adulto, quien ya ha desenvuelto su personalidad.³⁰³

Por ello, a manera de conclusión de este punto, el juzgador debe apegarse a las circunstancias del caso, siendo lo importante el problema concreto a solucionar, siendo subalternas o accesorias las herramientas creadas para operar sobre ese problema, con la finalidad de que la indemnización cumpla con su finalidad, es decir con reparar el daño a su estado anterior.³⁰⁴

De esto resulta evidente que los parámetros previstos en la legislación para determinar el monto de la indemnización son un gran apoyo para el juzgador, y que la labor que éste lleva a cabo para la determinación de la indemnización tiene implícitos diversas dificultades que deberá ir sorteando en cada caso.

³⁰³ Cfr. Matilde ZAVALA DE GONZÁLEZ, *Actuaciones por daños, prevenir, indemnizar, sancionar*, Hammurabi - José Luis Depalma Editor, Buenos Aires, 2004, p. 268.

³⁰⁴ Cfr. Félix A. TRIGO REPRESAS y Marcelo J. LÓPEZ MESA, *Tratado de a responsabilidad civil*, Tomo IV, La Ley, Buenos Aires, 2004, p. 704.

Sin perjuicio de lo anterior, algunos ordenamientos prevén parámetros que limitan indebidamente los montos de la indemnización al establecerle topes injustos a la misma, tal es el caso de la LFRPE (veinte mil veces el salario mínimo para daños morales), ello porque obstaculiza la labor del juzgador para determinar los montos a cubrir para reparar íntegramente los daños sufridos, además de ser desproporcional, ya que dicho monto tiene alta probabilidad de ser rebasado en relación con la intensidad de los daños que el Estado pudiera originar a sus administrados con motivo de su actuar.

Al respecto JORGE MOSSET ITURRASPE señala:

*“La cuantificación del daño con un tope o límite máximo produce una especie de “discriminación a la inversa” al indemnizar, cuando juega o se aplica el tope, situaciones diferentes como si fueran iguales. Por vía de ejemplo, un daño de cuatrocientos mil pesos y otro de dos millones serían resarcidos con la misma suma [...]. La discriminación, que está expresamente condenada en nuestro Derecho, se produce, obviamente, cuando una sociedad democrática se trata a los iguales, que lo somos todos, como si fueran diferentes; o bien, en situaciones que marcan diferencias, como acontece con los perjuicios padecidos, se prescribe de ellas para resolverlas con un criterio igualitario [...]”.*³⁰⁵

³⁰⁵ Jorge MOSSET ITURRASPE, “Inconstitucionalidad de los topes indemnizatorios de origen legal respecto de los daños injustos”, *Revista de derecho de daños*, Cuantificación del daño, 2001-1. Rubinzal - Culzóni editores, Buenos Aires, p.p. 128 y 129.

Tomando como base este pensamiento, para que la indemnización sea considerada justa, es necesario que determine el establecimiento del valor real de la reparación o de la salud deteriorada, lo cual no puede lograrse mediante el establecimiento de límites al monto de la indemnización, ya que sólo el juez, que conoce las particularidades del caso, puede cuantificar la indemnización con justicia y equidad.³⁰⁶

Así las cosas, el límite previsto en la LFRPE para el monto del daño moral, pretendió desentivar acciones para obtener riqueza desmedida a través de la demanda de daños por responsabilidad patrimonial del Estado, lo cual se estima no es una razón suficiente en virtud de lo siguiente:

i. El limitar el monto de la indemnización puede ser tomado como un incentivo para que el Estado no invierta suficientemente en la prevención de los daños -dando mantenimiento y mejorando el funcionamiento de los servicios públicos- en la medida en que puede resultarle más racional correr el riesgo de tener que pagar indemnizaciones topadas con un monto máximo previsible.³⁰⁷

³⁰⁶ Cfr. Tesis Aislada; Materia Constitucional; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: 1a. CXCV/2012 (10a.); Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1; Página: 502; Décima Época; DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. CONCEPTO Y ALCANCE.

³⁰⁷ Cfr. Tesis Aislada; Materia Administrativa; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: 1a. CLV/2009; Tomo XXX, Septiembre de 2009; Página: 440; Novena Época; DAÑO MORAL Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, A QUE REMITE EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGAN A LA AUTORIDAD JUDICIAL A INDIVIDUALIZAR LOS MONTOS DE MANERA OBJETIVA Y RAZONABLE.

2. Si bien el límite material a la indemnización buscaba evitar abusos de la Institución bajo la presunción de que el Estado se presume siempre solvente, ello no implica que los juzgadores puedan condenar a satisfacer indemnizaciones excesivas, pues éstas deben ser acordes a la naturaleza del daño ocasionado, la valoración de los derechos lesionados y el grado de responsabilidad de los sujetos involucrados, los cuales de ser debidamente observados evitarán el otorgamiento de indemnizaciones excesivas.³⁰⁸

3. El tope que nos ocupa pudiera entrar en tensión con los objetivos destacados por la exposición de motivos de la LFRPE: 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, pues al reconducirlos a los principios de que: a) quien ocasione un daño carente de la obligación de soportarlo, debe repararlo, y b) de solidaridad social, que insta a repartir las cargas de la convivencia social entre los integrantes de la sociedad, lo que implica que en caso de que los administrados deban asumir el costo que supere el tope máximo, impedirá la reparación integral del daño sufrido, además de permitir 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.³⁰⁹

³⁰⁸ Cfr. *Idem*.

³⁰⁹ Cfr. Tesis Aislada; Materia Administrativa; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: 1a. CLVI/2009; Tomo XXX, Septiembre de 2009; Página: 456; Novena Época;

4. Si bien a partir del último párrafo del artículo 109 de la CPEUM se otorgan derechos al legislador para establecer en las leyes secundarias las bases, límites y procedimientos de la indemnización que establezcan las leyes, esta atribución no implica una delegación total e incondicionada al legislador, quien no puede emitir una regulación que llegue a desnaturalizar el contenido del precepto, pues a partir del dispositivo constitucional se establece un verdadero derecho fundamental sustantivo.³¹⁰

Así las cosas, el tope establecido a la indemnización por concepto de daño moral, debe tildarse de indebido, ya que si bien puede relacionarse con la consecución de un objetivo admisible (la voluntad de evitar tanto reclamos injustificados como indemnizaciones excesivas), no es instrumentalmente adecuado para alcanzarlo, ya que 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

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.

³¹⁰ Cfr. Tesis Aislada; Materia Constitucional; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: 1a. CXLVII/2011; Tomo XXXIV, Agosto de 2011; Página: 229; Novena Época; RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑOS DERIVADOS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR. LA POTESTAD REGULADORA DEL LEGISLADOR ES AMPLIA, PERO NO PUEDE LLEGAR A DESNATURALIZAR EL DERECHO A SER INDEMNIZADO, CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL.

autoridad aplicadora ofrece suficientes garantías contra la fijación de indemnizaciones desproporcionadas.³¹¹

5.2 De los alcances de la indemnización por responsabilidades legislativa y judicial

Como se desprende de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, nuestro país reconoce la obligación del Estado de reparar los daños derivados de su actividad administrativa irregular, sin establecer una referencia clara a su obligación de responder de los derivados de sus actividades legislativa ni judicial, lo cual puede interpretarse como el establecimiento de límites a los alcances de la indemnización, pues con base en ello, los administrados no podrían exigir que se les reparen las consecuencias lesivas de los daños ocasionados con motivo de las mismas.

Por ello, en el presente apartado se analizará a la luz de los tratados internacionales de los que México es parte, así como de los principios de la responsabilidad extracontractual del Estado, si es razonable la omisión referida en el sistema positivo federal, para después analizar los motivos del legislador constitucional para no reconocer dichas obligaciones indemnizatorias en el texto constitucional, mismas que pudiera constituirse en una omisión legislativa contraria a los presupuestos del estado de derecho cuya

³¹¹ Cfr. Tesis Aislada; Materias Constitucional y Administrativa; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tesis: 1a. CLIV/2009; Tomo XXX, Septiembre de 2009; Página: 454; Novena Época; 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.

finalidad es la protección de los gobernados,³¹² y al constituir situaciones en las que el Estado no responderá por su conducta, pudiera atentar contra la integridad personal y patrimonial de los administrados, e incluso contra su vida.

5.2.1 De las responsabilidades legislativa y judicial

Con motivo de la falta de regulación a nivel federal del derecho de los administrados a ser indemnizados con motivo conductas legislativas y judiciales, así como de la correspondiente obligación de responder por parte del Estado, el análisis del alcance de estas responsabilidades debe hacerse con base en las disposiciones de los tratados internacionales en los que México es parte.

Ello en virtud de que los artículos 1º y 133 de la CPEUM, prevén que la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión, y de la misma manera se reconoce el derecho de toda persona a gozar de los derechos humanos reconocidos en dichos ordenamientos, los cuales deben interpretarse favoreciendo su protección más amplia.³¹³

³¹² Cfr. José Ignacio NUÑEZ LEIVA, "La responsabilidad patrimonial del estado legislador: un análisis a propósito de las garantías del contribuyente en el sistema chileno", *Estudios constitucionales*, Número 1, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Santiago, 2010, p. 200.

³¹³ Con motivo de estas disposiciones se desprende la idea del consenso internacional, en el que surgen derecho no propiamente de los ciudadanos de un Estado, sino que, al estar formulados en convenciones internacionales suscritas por los Estados, tienen carácter supraestatal, son límites externos e internos a

Así las cosas, si los tratados internacionales en los que nuestro país es parte se reconocen derechos de los administrados que deben ser respetados por el Estado, dichos ordenamientos deben servir de base para desentrañar los alcances de las mencionadas responsabilidades, pues la constitucionalización de los tratados sobre derechos humanos ha ampliado la tutela de aquellos no específicamente contemplados pero que corresponden al hombre por su sola condición humana, para lo cual los Estados deben remover todos los obstáculos para que los individuos disfruten de los derechos que estos les reconocen.³¹⁴

A continuación se estudiarán las disposiciones de los tratados internacionales que servirán como fundamento para identificar las obligaciones que nuestro país tiene en materia de las responsabilidades previstas en este apartado:

i. Disposiciones internacionales relativas a la responsabilidad legislativa. Si bien los tratados internacionales no prevén alguna disposición en particular, en donde se establezca esta responsabilidad, sí se reconocen derechos que en su conjunto permiten desentrañar los alcances de la misma, así se tiene que la CADH,³¹⁵ prevé en su artículo

los poderes públicos y sobre todo la base normativa de una democracia internacional, que tal vez está queda prefigurada por ellos. Cfr. José de Jesús BECERRA RAMÍREZ, *El constitucionalismo ante los instrumentos internacionales de derechos fundamentales*, Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco-Ara editores- Ubijus, Guadalajara, 2011, p. 34.

³¹⁴ Cfr. Gustavo CARRAZA LATRUBESSE, *Responsabilidad del Estado por su actividad lícita, aspectos filosóficos. Doctrina. Jurisprudencia de la Corte Federal*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2000, p. 73.

³¹⁵ Publicado en el DOF el 9 de enero de 1981.

24 que todas las personas son iguales ante la ley, lo que implica, consecuentemente que tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de ésta.³¹⁶

Del citado principio de igualdad ante las cargas públicas, se puede construir el reconocimiento en el mencionado tratado de la responsabilidad legislativa, ya que la vida en sociedad comporta cargas para los ciudadanos: limitaciones de derecho, molestias, exigencias de contribuciones, como los tributos, e incluso daños inevitables que, sin embargo, deben ser soportados, como cargas necesarias de la convivencia colectiva, pero si el Estado impone una carga particular a una persona, motivado por el interés general, altera este equilibrio. La actuación lícita beneficiará a la colectividad con el sacrificio del afectado, quien no tendrá el deber jurídico de soportar este daño especial.³¹⁷

³¹⁶ El derecho a la igualdad ante la Ley también se encuentra previsto en la DADDH que prevé en su artículo II que todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta Declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna derecho igualdad e igualdad ante la ley; asimismo, la DUDH prevé en sus artículos 1 y 7 que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros y que todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley, así como que todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

La Declaración Universal, promulgada el 10 de diciembre de 1948, en conjunto con el PIDCP y el PIDESC, los cuales entraron en vigor veintiocho años después, se les ha considerado en conjunto como el “Acta Internacional de los Derechos”. Es importante recordar que la Declaración no es un tratado internacional, aunque gran parte de su contenido es hoy reconocido como parte del derecho consuetudinario internacional. Además, es a través de los dos Pactos, los cuales sí constituyen propiamente tratados internacionales, que se articulan y expanden los derechos fundamentales reconocidos en la Declaración. El PIDCP es un tratado internacional del cual México es parte. Cfr. Alejandro POSADAS URTUSUÁSTEGUI, “Responsabilidad del Estado en México por la violación al derecho humano a un juicio justo. Análisis del estándar y la evidencia de su ejercicio”, en A.A.V.V., *Memorias del seminario internacional “Educación en derechos humanos”*, México: Secretaría de Relaciones Exteriores: Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea, México, 2006, p. 453.

³¹⁷ Cfr. José Luis BENAVIDAES, “*Responsabilidad extracontractual del Estado por daño especial*”, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y Otros (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la administración pública*, tomo I, Universidad Panamericana - Espresso-XIII FIDA, México, 2014, p. 51.

Respecto de lo señalado ALEJANDRA DÉBORA ABREVAYA señala:

“[...] la reparación sustentada en la igualdad de las cargas públicas y en el sacrificio especial de uno de los ciudadanos, que amerita por ello una indemnización, parece ser el mejor fundamento de esa reparación, siendo que además se brinda una explicación específica para un tema especial como es el de la actividad legítima del Estado, y es por ello que resultan sumamente válidos y aplicables los argumentos brindados desde el campo del Derecho Administrativo para sostener la llamada responsabilidad del Estado por su actuación lícita. El Estado no deja nunca de tener como objetivo fundamental el proveer el bien común (promover el bienestar general dice el Preámbulo de la Constitución) y a dicho fin debe su existencia misma, de modo que en el cumplimiento de esos fines actúa con potestades propias que es legítimo que tenga para tales objetivos, no pudiéndose evaluar la cuestión soslayando esa circunstancia, equiparándolo a cualquier otro caso”.³¹⁸

Lo anterior, implica en el caso de las actividades legislativas, que si el Estado al emitir una ley, reglamento u alguna otra disposición de carácter general, abstracta e

³¹⁸ Alejandra DÉBORA ABREVAYA, *Responsabilidad civil del Estado*, Lexis Nexis-Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003, p. 104.

impersonal, ocasiona daños a un grupo identificable como consecuencia secundaria del ordenamiento, y sin establecer la restricción a su indemnización, tendrá la obligación de indemnizarlo.

Al efecto, cabe recordar el caso que dio origen a la responsabilidad legislativa *L'Arrêt de la Fleurette* de 1938, expuesto a detalle en el capítulo 1 de este trabajo, en cual el Consejo de Estado Francés determinó procedente la indemnización de los perjuicios ocasionados a un ciudadano como consecuencia de la prohibición establecida en una ley de 1934, referente a la fabricación, promoción, venta, importación, exportación o tráfico de cremas o productos con aspecto de éstas, que no estuvieran compuestas 100% de leche, prohibición a partir de la cual *La Fleurette* abandonó la producción del producto denominado *gradine*; el fallo del Consejo tuvo como base el hecho de que la actividad desarrollada por la sociedad reclamante era lícita, no reprobable ni dañina, que de la historia de la ley no podía extraerse ninguna intención del legislador de someter al actor a alguna carga distinta de las que normalmente asume cada persona y que la carga impuesta por la ley es en beneficio de toda la sociedad y, por tanto, debe ser soportada también por la colectividad, no por una sola persona.³¹⁹

³¹⁹ Cfr. José Ignacio NÚÑEZ LEIVA, Ob. Cit., p.p. 267 y 268.

Sin perjuicio de ello, se debe tomar en cuenta que no siempre es fácil deslindar lo que constituye una carga común a la generalidad de los ciudadanos (no indemnizables) y una carga o sacrificio especial impuestos a alguno en concreto, realizadas en beneficio de todos (indemnizables). Cfr. Tomas Ramón FERNÁNDEZ, *La responsabilidad patrimonial de la Administración: Fundamento y tendencias actuales*, en ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO ADMINISTRATIVO, *El contencioso administrativo y la responsabilidad del Estado*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1986, p. 106.

Asimismo, se debe tomar en consideración que a partir *L'Arrêt Bovero* de 1963, en el que el propietario de un apartamento ocupado por un militar con servicio en el norte de África durante la guerra de Argel, había obtenido orden de desahucio; lo cual queda sin ejecutar con la publicación de una Ordenanza con rango de ley que, para contentar al revuelto estamento militar argelino, prohíbe la expulsión de sus alojamientos de aquellos de sus miembros que tuvieran servicio en Argelia,³²⁰ la responsabilidad extracontractual del Estado se convirtió en una modalidad de régimen especial de responsabilidad, a ser considerada como una responsabilidad pública de derecho común, o *responsabilité sans faute*, al fundarse en el principio de igualdad ante las cargas públicas, se mantuvo la doctrina de que la producción de un daño por un acto normativo obliga, como regla general, a indemnizar, salvo de que el legislador haya excluido expresamente tal derecho.³²¹

Con base en lo señalado, para la constitución de esta responsabilidad legislativa es necesario que se cumplan tres requisitos:

- “- Que la ley no haya querido excluir la reparación expresa o implícitamente.*
- Que el perjuicio sea especial, es decir, que afecte a un individuo o una categoría limitada de individuos y de una gravedad suficiente.*

³²⁰ Cfr. Julia CELDRÁN RUANO, *La responsabilidad del Estado por actos de aplicación de leyes: Aproximación histórica y significado actual*, Universidad de Murcia, Murcia, 1996, p. 28

³²¹ Cfr. Clemente CHECA GONZÁLEZ, “Responsabilidad patrimonial de la administración derivada de la declaración de inconstitucionalidad de una ley”, *Cuestiones constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Número 12, enero – junio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, p.p. 137 y 138.

- *Que tenga en cuenta la naturaleza de las actividades a las que afecta, pues la jurisprudencia parece excluir la responsabilidad cuando la ley actúa “interés general preeminente” como puede ser la protección de la salud pública*”.³²²

Asimismo, la responsabilidad legislativa puede originarse con motivo de la omisión de emitir leyes, ello cuando los derechos o prestaciones constitucionales necesitan de una norma que les brinde peso, o cuando derivado de una regulación o reglamentación incompleta se vulneren derechos fundamentales de las personas, en especial el de la igualdad. Para poder declarar la responsabilidad estatal es necesario: a) que exista una norma sobre la que se predicó, b) que la omisión excluya de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico, c) que dicha exclusión no obedezca a la razón objetiva y suficiente, d) que al carecer de una razón objetiva y suficiente, la omisión produzca desigualdad injustificada entre los casos que están y no están sujetos a las consecuencias previstas por las normas, y e) la omisión implique el incumplimiento de un deber constitucional del legislador.³²³

De lo anterior, se desprende que, si bien nuestro régimen federal no hace regulación respecto de la responsabilidad legislativa, y que los tratados internacionales no hacen

³²² Juan Manuel HERREROS LÓPEZ (Coord.), *Responsabilidad en el ámbito del derecho público y por la lesión de los derechos fundamentales*, Ediciones CEF, Madrid, 2012, p. 37.

³²³ Cfr. Juan Pablo SARMIENTO ERAZO, *Responsabilidad patrimonial del Estado por omisión legislativa*, De palma-Grupo editorial Ibañez, Bogota, 2010, p.p. 80 a 84.

una referencia expresa a dicha institución, los derechos reconocidos en los mismos, son suficientes para desarrollarla a partir del reconocimiento al derecho de igualdad.

ii. Disposiciones internacionales relativas a la Responsabilidad judicial.

Los tratados internacionales reconocen de manera expresa esta institución en diversas disposiciones, dentro de las que se encuentran:

1. CADH. Prevé en su artículo 10 que toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.

2. PIDCP.³²⁴ Prevé en su artículo 9.5, que toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación, respecto del cual México realizó la siguiente reserva: De acuerdo con la CPEUM y sus leyes reglamentarias, todo individuo goza de las garantías que en materia penal se consagran, y en consecuencia, ninguna persona podrá ser ilegalmente detenida o presa. Sin embargo, si por falsedad en la denuncia o querrela, cualquier individuo sufre un menoscabo en este derecho tiene entre otras cosas, según lo disponen las propias leyes, la facultad de obtener una reparación efectiva y justa.

³²⁴ Publicado en el DOF el 9 de enero de 1981.

Por su parte, el artículo 14.6 del mismo Pacto, prevé que cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.³²⁵

De lo señalado, se puede identificar que las disposiciones de este pacto otorgan una protección mucho más particular que la prevista en la CADH, al proteger a los particulares detenidos o presos ilegalmente y a las personas condenadas o procesadas (lo que implica la participación de autoridades tanto administrativas como jurisdiccionales). Con motivo de ello, para que surja un error judicial es necesario que exista una sentencia condenatoria firme y alguno de los supuestos siguientes: 1. Que la sentencia haya sido revocada con posterioridad, y 2. Que el condenado haya sido indultado por: a) la producción de un hecho plenamente probado de la comisión de un error judicial y b) el descubrimiento de un hecho plenamente probado de la comisión de un error judicial.³²⁶

³²⁵ Cabe señalar que en este sentido la DADDH prevé en su artículo XXV diversos artículos relacionados con esta responsabilidad: a) Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes, b) Nadie puede ser detenido por incumplimiento de obligaciones de carácter netamente civil, c) Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada, o, de lo contrario, a ser puesto en libertad, y d) Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.

³²⁶ Cfr. Cristian Miguel ACOSTA GARCÍA, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teoría y casos prácticos*, Novum, México, 2012, p. 168.

Con base en lo indicado el Estado mexicano al omitir emitir legislación federal relacionada con la indemnización por error judicial, no generó una contradicción entre los ordenamientos internacionales en cita y el último párrafo del artículo 109 de la CPEUM, sino que tuvo un intento fallido por cumplirlos al solamente preverse en nuestro derecho interno la indemnización por actividad administrativa irregular.³²⁷

iii. Disposiciones internacionales relativas a la responsabilidad estatal en general.

Las disposiciones de derecho internacional a los que se ha hecho referencia se reconocen diversos derechos de los administrados, entre los que se encuentran la vida, integridad personal, libertad personal, protección a la honra y a la dignidad, así como a la propiedad privada.³²⁸

³²⁷ Cfr. Vicente FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, *Ob. Cit.*, p. 217.

³²⁸ La Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José- prevé estos derechos en los artículos siguientes:

“Artículo 4. Derecho a la vida.

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente. ...”

“Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. Artículo 7. ...”

“Artículo 7 Derecho a la Libertad Personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. ...”

“Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. ...

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”

“Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. ...”

Respecto de estos derechos, las disposiciones de los artículos 1, 2 y 29 de la CADH, prevén que los Estados parte, tienen la obligación de: a) Respetar los derechos y libertades reconocidos en la convención y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción; b) Adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de dicha convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades, y c) Abstenerse de interpretar o suprimir los derechos de la convención o en sus leyes, para suprimir o limitar su uso o ejercicio, así como para excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano, o excluir o limitar el efecto que puedan producir la DADDH y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Estas disposiciones traducidas en nuestra materia de estudio implican que el Estado debe respetar los derechos en cita, evitando su limitación y procurando su promoción,³²⁹ lo que conlleva a que toda vulneración debe ser reparada. Al respecto GUSTAVO CARRAZA LATRUBESSE señala:

“[...] cabe recordar que el artículo 63 del Pacto ha dispuesto que “cuando se decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos por esta

³²⁹ Los derechos humanos establecen barreras en la actuación del Estado (evitando que se vulneren), y a su vez le establece directrices para la promoción de la vigencia efectiva de los mismos. Cfr. Juan CIANCIARDO, *Los derechos humanos y su ponderación, parte 1*, minuto 9:15, Ante la ley con Guillermo Tenorio, consultado en youtube.com, el 27 de febrero de 2015.

Convención (el acceso a la justicia es uno de ellos), la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos, y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada [...] Es más, por medio del artículo 68 establece que la ejecución de la sentencia se haga según los procedimientos establecidos en el derecho interno.

Es decir, que la Constitución Nacional recepta, a través de los tratados incorporados a su texto, el derecho de las víctimas a solicitar la reparación de los daños; la Corte federal le ha garantizado eficacia operativa y ha declarado que el derecho a la integridad física, como al propio proyecto de vida, tiene fundamento constitucional, declarando sin hesitar la responsabilidad del Estado por los actos emanados del cumplimiento de los servicios que presta [...]»³³⁰

Para que pueda considerarse que exista responsabilidad por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en tratados internacionales, la doctrina señala como sus elementos constitutivos: 1. La existencia de un acto u omisión que vulnere una obligación

³³⁰ Gustavo CARRAZA LATRUBESSE, Ob. Cit. p.74.

o norma de derecho internacional, 2. El acto ilícito debe ser imputable al Estado, y 3. Debe haberse producido un daño como consecuencia de dicho acto.³³¹

Lo anterior, resulta aplicable aun en el caso de que su indemnización no se prevea por omisión legislativa, pues no puede considerarse que tal circunstancia sea razón suficiente para impedir el pleno respeto, protección y garantía de su cumplimiento, más aun a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011,³³² pues a partir de las disposiciones del artículo 1º de la CPEUM se amplía el marco jurídico en la protección de los derechos fundamentales y se obliga a los órganos del Estado a promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, para lo cual se incorporan a la Ley Fundamental los derechos humanos previstos en los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como el principio de interpretación de dichos tratados en materia de derechos humanos.³³³

Respecto de lo anterior ALLAN R. BREWER-CARÍAS y JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, señalan:

³³¹ Cfr. Juan Antonio TRAVIESO, "La responsabilidad en el derecho internacional público y en el derecho internacional de los derechos humanos", en Atilio ANÍBAL ALTERINI y Roberto M. LÓPEZ CABANA, *La responsabilidad, Homenaje al Profesor Doctor Isidro H. Goldenberg*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995, p. 896.

³³² Cfr. *Ibidem*, p. 169.

³³³ Cfr. Tesis Aislada; Materia Constitucional; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1; Tesis: 1a. CXCIV/2012 (10a.); Página: 522; Décima Época; REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO O JUSTA INDEMNIZACIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL QUEDÓ INCORPORADO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO A RAÍZ DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.

*“La cláusula en cuestión, así vista, forma de manera indiscutible los presupuestos en los que se sustenta el Estado moderno, donde la primacía no se agota en el respeto de los derechos, bienes e intereses consagrados en las cartas constitucionales, sino que se desdobra de tal manera que implica, también, su reconocimiento, medidas y objeto de protección por parte de las normas de derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; con lo que el ámbito de indagación de la responsabilidad se ha venido ampliando de tal modo que permite sostener la existencia dentro del Estado social y democrático de derecho de un verdadero “garantismo constitucional”, de un derecho constitucional de la responsabilidad de los poderes públicos, basado en el respeto pleno del ordenamiento jurídico interno e internacional; sustentado en los lazos articuladores de la comunidad internacional y en la buena fe que materializan las relaciones internacionales. Son los Estados en comunidad los vigilantes y garantes mutuos, en últimas, de todo este inmenso sistema de protección”.*³³⁴

Sin perjuicio de lo indicado, es de tomar en consideración que aun antes de las reformas constitucionales de 2011, estas responsabilidades podían ser exigidas a través de los

³³⁴ Allan R. BREWER-CARÍAS y Jaime Orlando SANTOFIMIO GAMBOA, *Control de convencionalidad y responsabilidad del Estado*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, p. 134.

citados tratados internacionales, pues ya se encontraban arriba de la legislación federal, y sólo por debajo de la CPEUM.³³⁵

A modo de conclusión se puede afirmar que cuando exista un derecho humano establecido en un tratado con vigencia ratificada por el Estado mexicano y no esté en el texto formal de la Constitución, debe considerarse dentro de un bloque constitucional de derechos, por lo que la responsabilidad patrimonial del Estado no se limita a actos administrativos irregulares, sino que también se prevé el derecho de los gobernados a ser indemnizados por su actividad legislativa y jurisdiccional que afectan su esfera jurídica, pues los gobernados no solo no tienen la obligación de soportar cualquier acto que conculque algún derecho humano; sino que incluso poseen la posibilidad de apelar la responsabilidad patrimonial del Estado respectiva.³³⁶

Aunado a ello, hasta en tanto se modifique el texto constitucional o las leyes federales en la materia para reconocer la responsabilidad estatal por actividad legislativa y judicial, gracias a las reformas constitucionales de 2011, todos los tribunales del País, incluso los que no formen parte del poder judicial, pueden interpretar la norma constitucional e incluso dejar de aplicarla, lo que permitirá un control difuso, pues todas las autoridades en el ámbito de su competencia deben promover, respetar, proteger y garantizar los

³³⁵ Cfr. Albero C. SÁNCHEZ PICHARDO, *Ob. Cit.*, p. 65.

³³⁶ Cfr. Cristian Miguel ACOSTA GARCÍA, *Ob. Cit.*, p. 158.

derechos humanos atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.³³⁷

5.2.2 Análisis de los argumentos del legislador constitucional para no reconocer la responsabilidad legislativa y judicial

A continuación se realizará un análisis de la razonabilidad de los argumentos del legislador para excluir las mencionadas actividades del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, las cuales se expusieron a detalle en el capítulo 3 de este trabajo.

i. Falta de desarrollo de la doctrina y experiencia jurídica en materia de responsabilidad por actividad legislativa y judicial en México.

En este argumento el legislador constitucional señaló que no sería oportuno regular la obligación del Estado de responder por estas actividades hasta en tanto el desarrollo de la doctrina y la experiencia jurídica, tanto nacional como extranjera, permitieran proporcionar elementos para ampliar la responsabilidad de los demás órganos del Estado.

Al respecto, sin perjuicio de la obligación estatal de respetar los derechos humanos de sus administrados, previamente referidos, se debe tener presente que los principios que

³³⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 159.

conforman la materia de la responsabilidad extracontractual estatal son suficientes para sustentar las responsabilidades por actividad legislativa y judicial bajo la base del daño antijurídico, que implica que se debe responder de los daños que los administrados no tengan la obligación de soportar.

Así las cosas, en relación con la primera de las señaladas responsabilidades, y como ya se ha señalado en el capítulo 1 y en el apartado anterior, el Estado debe responder cuando al emitir una disposición de carácter general, abstracta e impersonal ocasione desequilibrios en las cargas equitativas a soportar por la colectividad, esto es si una persona o un grupo determinable de personas sufre un daño desigual del común de la población, sin que dicho daño fuera la intención primaria de la disposición y sin que en la propia disposición prohíba la indemnización de dicho daño.

Lo anterior, sin perjuicio de que los antecedentes de esta responsabilidad se encuentran en *L'Arrêt de la Fleurette* de 1938 y *L'Arrêt Bovero* de 1963 que reflejan más de 70 años de experiencia en la materia, de lo que resulta ilógico el dicho del legislador al señalar que es necesario contar con desarrollo de la doctrina y experiencia jurídica previo al reconocimiento de esta responsabilidad.

Por otra parte, la doctrina en materia de responsabilidad judicial, conocida comúnmente como error judicial, se encuentra lo suficientemente desarrollada como para establecer un sistema positivo sobre la misma, al señalar que ésta tiene lugar cuando ciertas

personas han sido encarceladas en un juicio, y posteriormente se ha determinado su sobreseimiento definitivo, o bien, a los condenados por sentencia firme, que han cumplido de forma total o parcial su pena y que, luego de ello, han surgido pruebas irrefutables de su inocencia, que motivan su rehabilitación en un juicio ulterior de revisión.³³⁸

Asimismo, se comprenden bajo este término la prisión preventiva decretada de manera incorrecta o que aparece injustificada por no haberse afectado una sana crítica para su establecimiento; la condena injusta; la aplicación de una ley a casos que no se justificaban, o a personas que no merecían una sentencia condenatoria.³³⁹

Respecto de esta responsabilidad JOSÉ LUIS BENAVIDAES señala:

“El que el Estado no haya podido desvirtuar la presunción de inocencia conlleva finalmente un disfuncionamiento del aparato investigativo penal, del servicio público de la administración de justicia y, en cualquier caso, para la persona privada de la libertad, un daño que no está obligado a soportar, desde el punto de vista de la responsabilidad administrativa.”³⁴⁰

³³⁸ Cfr. Javier INDALECIO BARRAZA, Ob. Cit., p. 133.

³³⁹ *Idem.*

³⁴⁰ José Luis BENAVIDAES, “Responsabilidad extracontractual del Estado por daño especial”, en Jaime Rodríguez ARANA MUÑOZ y otros (Coord.), La responsabilidad patrimonial de la administración pública, Tomo I, Ob. Cit., p. 64.

Sin perjuicio de lo anterior, para algunos autores, la responsabilidad judicial también abarca dilaciones indebidas en el proceso, con las cuales se podrían contravenir las obligaciones de la autoridad referentes a asegurar la libertad, justicia y seguridad. Al respecto es preciso tener en cuenta que en los procesos penales las consecuencias de la dilación son más gravosas que las de otros procesos, pues tienen incidencia directa sobre los bienes jurídicos de la persona.³⁴¹

Para que el error judicial pueda indemnizarse es necesario que se hayan irrogado perjuicios y que no exista el hecho imputado, el primero implica que haya un daño distinto a la mera privación de la libertad (haber dejado de recibir un sueldo o haber perdido el empleo, entre otros daños efectivos y evaluables económicamente), y por otro lado, que el hecho imputado no se hubiera producido o cuando menos no por el inculpado, aunado a que la conducta dolosa o culposa del perjudicado hubiera ocasionado el error judicial (*exceptio dolo*).³⁴²

Con independencia de lo anterior, el primer antecedente de la responsabilidad judicial se encuentra en Francia con el edicto de Luis XVI, de fecha 8 de mayo de 1788, y *L'Arrêt*

³⁴¹ Cfr. Martín GALLI BASUALDO, *Responsabilidad del Estado por su actividad judicial*, Hammurabi - Jasé Luis Depalma editor, Buenos Aires, 2006, 141 y 155.

³⁴² Cfr. Juan Manuel HERREROS LÓPEZ (Coord.), *Responsabilidad en el ámbito del derecho público y por la lesión de los derechos fundamentales*, Ediciones CEF, Madrid, 2012, p. 36.

Busset de 1793, lo que hace presunción de la existencia de suficiente experiencia internacional en la materia para sustentar su regulación en nuestro país.

Por lo dicho, resulta ilógico que el legislador desconozca estas responsabilidades, ya que: a) si la CPEUM prevé una serie de valores superiores en función de los que quiere ser interpretada y aplicada como la justicia y la igualdad, resultaría una vulneración a su espíritu hacer prevalecer normas, interpretaciones o soluciones que contradijesen o menoscabaran la efectividad de aquellos valores; b) Si la Constitución forma parte del ordenamiento jurídico y del derecho, resulta obligado suplir sus posibles lagunas u omisiones de regulación recurriendo a los principios generales de derecho, los más de los cuales no son sino vehículos jurídicos a través de los que se hacen operativos y cobran realidad aquellos valores, y c) Sería por demás arbitrario entender autorizado a uno de los poderes del Estado para causar daños ilegítimos a los ciudadanos, argumento que resulta aplicable aun en el caso del poder legislativo, ya que si bien representa la voluntad general y que está en un sistema democrático prevaleciente sobre cualquier voluntad particular disidente, tal prevalecencia no debe imponerse sacrificando los valores previamente proclamados por el poder soberano, actuando por sí mismo y no por medio de sus representantes.³⁴³

³⁴³ Cfr. Francisco Javier JIMÉNEZ LECHUGA, *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos en el derecho español. Una visión en conjunto*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 70.

Del análisis de las disposiciones constitucionales y legales, a la luz de los tratados internacionales de los que nuestro país es parte, se puede estimar que la responsabilidad extracontractual del Estado es un principio general de derecho, lo cual, como lo señala CARLOS DELPIAZZO tiene como consecuencia que el Estado y todos sus órganos, funciones, cometidos y medios (materiales y humanos) están al servicio de la persona humana y sus derechos fundamentales, teniendo por finalidad la consecución del bien común.³⁴⁴

ii. La regulación de la responsabilidad legislativa podría implicar duplicidad de instituciones jurídicas.

El legislador constitucional señaló que con esta responsabilidad se podrían causar grandes inconvenientes por su carácter general, ya que se estaría creando una acción paralela a la inconstitucionalidad de leyes y decretos, pues para que una acción de inconstitucionalidad proceda, requiere de un presupuesto de antijuridicidad, al menos en el resultado.

Al respecto debe aclararse que el reconocimiento de la responsabilidad por actividad legislativa no implica crear una acción paralela a la inconstitucionalidad de leyes, ya que ambas figuras tienen fines distintos, la primera busca indemnizar los daños que se

³⁴⁴ Cfr. Carlos E. Delpiazzo, "Interdicción de la irresponsabilidad administrativa en el Estado constitucional de derecho", en Jaime RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ y otros (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la administración Pública*, Tomo I, Universidad Panamericana-XIII FIDA -Espress, México, 2014, p. 192.

generen con motivo de la conducta dañosa que pudiera ocasionar el ejercicio de atribuciones del Estado (en este caso en materia legislativa); por su parte la segunda tiene como finalidad el de ser un medio de control de la Constitución, siendo prudente aclarar que si bien los efectos retroactivos y devolutivos de una sentencia de amparo, por la que se declara la inconstitucionalidad de una ley, vienen aparejados por la propia naturaleza del juicio de amparo de restituir al quejoso el daño causado al bien jurídico protegido,³⁴⁵ ello es una consecuencia secundaria del control de constitucionalidad que se ejerce mediante esta figura.³⁴⁶

Al efecto VICENTE FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ señala:

“En nuestra opinión, dada la naturaleza del juicio de garantías, consistente en juzgar si el acto de autoridad violó o no algún derecho fundamental, no puede ser la vía idónea para tramitar un reclamo de pago de indemnización por daños y perjuicios; el juicio de amparo no puede ser un medio para subsanar la deficiencia y menos aún la falta de una ley reglamentaria. La finalidad del juicio de amparo consiste en la restitución al quejoso en el goce

³⁴⁵ Cfr. Gabriela RÍOS GRANADOS, “Responsabilidad patrimonial del Estado por leyes tributarias declaradas inconstitucionales”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, número 13, México, enero 2010, p. 182

³⁴⁶ Sin perjuicio de lo señalado, en la perspectiva de Miguel Pérez López es necesario que en el Estado mexicano, con independencia de que se pueden apreciar indicios de la responsabilidad del Estado por actos legislativos, hace falta establecer un incidente de responsabilidad patrimonial tramitado ante los jueces de Distrito, en aquellos casos en que se impugnen actos administrativos en vía de amparo y se desprendan daños y perjuicios en contra del patrimonio de los quejosos. Cfr. Miguel PÉREZ LÓPEZ, “La responsabilidad patrimonial del Estado en la justicia administrativa”, *Revista alegatos*, número 43, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2005, p. 590.

de la garantía individual violada; el juicio de amparo no tiene efectos indemnizatorios".³⁴⁷

Aunado a lo anterior, la responsabilidad extracontractual del Estado puede generarse aun cuando una ley se apegue al texto constitucional, lo cual ocurre cuando ésta afecta a un individuo en lo particular o a un grupo o sector individualizado de la sociedad, en el que la intensidad del daño hace que se diferencie de las cargas soportadas por la generalidad de la comunidad, ya que a partir de ello se podría determinar la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas y por tanto se debe responder por este daño,³⁴⁸ lo que no implica crear una instancia paralela a la inconstitucionalidad de las leyes como erróneamente lo señaló el legislador constitucional.³⁴⁹

Ahondando en lo señalado, el hecho de que una ley sea genérica, implica que obliga o faculta a todos los comprendidos dentro de la clase designada por el concepto sujeto de la disposición normativa,³⁵⁰ con ello, con independencia de su generalidad, se pudieran

³⁴⁷ Vicente FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, *Ob. Cit.*, p. 169.

³⁴⁸ Cfr. Diego MOYA-OCAMPOS PANZERA, "La responsabilidad patrimonial del Estado legislador por normal funcionamiento o por sacrificio particular", *Erga Omnes, Revista de la sindicatura municipal de Chacao*, número 1, julio - diciembre 2006, p. 341 y 342.

³⁴⁹ Tomando como base que, como parte de los principios de la justicia distributiva, el Estado debe responder por los daños indebidos que ocasione con motivo de la emisión de una ley, ya sea constitucional o inconstitucional, se pueden desvirtuar otros argumentos esgrimidos por la doctrina para refutar la responsabilidad del Estado Legislador.

Tal es el caso de los argumentos clasificados por José Ignacio Núñez Leiva como ideológicos y lógico-formales; los primeros se relacionan con la idea de que la ley es un acto de soberanía, lo cual implica que el pueblo no puede irrogarse daños a sí mismo; por su parte el segundo grupo de argumentos prevé que las leyes modifican o extinguen derechos reconocidos anteriormente, pero nunca son contrarios a derecho preexistentes por que tales derecho han dejado de existir o de ser como eran, desde la expedición de la nueva ley que los extingue o los modifica, ello conlleva a que el legislador no se encuentra por debajo de la ley, a diferencia del administrador y el juez.

Cfr. José Ignacio NÚÑEZ LEIVA, *Ob. Cit.*, 279 a 284.

³⁵⁰ Cfr. Eduardo GARCÍA MAYNEZ, *Introducción al estudio del derecho*, 50^o ed., Porrúa, México, 1999, p. 82.

establecer beneficios particulares, en contra de un individuo o grupo social determinable, en cuyo caso se deben indemnizar los daños por romperse la igualdad colectiva, a favor de un interés particular.

Por tanto, con independencia de que una ley sea inconstitucional, el Estado debe reparar el daño causado por la emisión de leyes si éste afecta en manera diferencial al damnificado; la carga que asume el Estado es la de garantizar la efectividad de los derechos, aun cuando él sea el propio transgresor,³⁵¹ siendo por tanto carente de sustento el criterio utilizado por el legislador mexicano al excluir la responsabilidad por actividad legislativa.

iii. Con el reconocimiento de la responsabilidad extracontractual del Estado legislador podrían sobrevenirse demandas de indemnización masivas, que difícilmente serían soportables con el presupuesto real.

Este tipo de argumentos es conocido por la doctrina como práctico –utilitario–,³⁵² por basarse en argumentos de eventuales consecuencias económicas que pudieran paralizar el desarrollo social a causa de los intereses individuales.

³⁵¹ Cfr. Julio César Gamba Ladino, Ob. Cit., p. 280.

³⁵² El término utilitarista implica la maximización del bienestar: “la mayor felicidad del mayor número”. Elevar el bienestar del interés general implica satisfacer a cierto número de personas y sus intereses particulares, en nombre de la utilidad de la mayoría. Cfr. Ramsés Samael Montoya Camarena, “Interés legítimo en amparo. Un instrumento procesal ‘Comunitarista’”, Cuestiones constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas 30, enero-junio 2014.

Para determinar la razonabilidad de este argumento es importante tener presente la vinculación entre dicha responsabilidad, derechos fundamentales y el concepto de dignidad humana;³⁵³ a partir de la cual se desprende que esta responsabilidad nace de la intervención estatal limitativa o ablativa de derechos constitucionales, a partir de la cual, de reconocerse la inderogabilidad de los derechos humanos normativamente reconocidos, sería imperativo concluir que eventuales disminuciones de la hacienda pública no pueden ser obstáculo para el resarcimiento de los daños antijurídicos irrogados por el legislador a las personas en sus derechos fundamentales, de lo cual no resultaría lógico obligar a las personas a que sobre tales derechos soporten cargas y/o daños antijurídicos, incluso aunque se hubieran impuesto por ley, bajo el pretexto de que el resarcimiento resulta gravoso para el Estado, pues después de todo el Estado y el sistema jurídico están al servicio de la persona y su dignidad, no a la inversa.³⁵⁴

A su vez, de reconocerse esta responsabilidad, no se generarían impactos en la petrificación normativa, como normalmente lo señalan estos argumentos práctico –

³⁵³ La dignidad de la persona proyecta su sentido hacia el orden jurídico, despliega una filosofía con valor de criterio que sitúa en su respectivo lugar a los humanos respecto de los demás seres. Dicha dignidad configura a la persona y a su mundo relacional mediante incesante proyección de exigencias conaturales, de reconocimiento y garantías de respeto cuya vulneración genera responsabilidades. El hombre tiene la responsabilidad primaria él mismo configurador de su propia existencia y sus opciones de vida. Los humanos han de trazar su propio vivir, cuyo menesteres instado por la dignidad y responsabilidad de los humanos se aplica en recíproca congruencia. Pero no solo delinean el curso de su respectiva existencia, si no que con ello contribuyen a estructurar y dar sentido a la vida colectiva o social. La dignidad de la persona adviene en base y criterio de ordenación y vertebración social y relacional. Cfr. José Javier LÓPEZ JACOISTE, *La responsabilidad civil extracontractual, una exploración jurisprudencial y de filosofía jurídica*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2010, p. 329, p. 329.

³⁵⁴ Cfr. *Ibidem*, p.p. 285

utilitarios-, ya que la constatación de una regulación contraria a derecho y dañosa constituye una reacción únicamente en contra de la norma en cuestión, lo cual no inhabilita al legislador a emitir una nueva ley en la materia (lo cual debiera buscar contenidos no dañosos y respetuoso del derecho suprallegal).³⁵⁵

Asimismo, si bien el bien común debe prevalecer sobre los derechos individuales, no se puede invocar el carácter absoluto de los derechos públicos para menoscabar los individuales, en el caso de que el ejercicio de estos últimos no menoscabe el interés público,³⁵⁶ ello considerando que una perspectiva relativista no puede otorgar un fundamento sólido a los derechos de las personas, pues si se fundamentaran únicamente en el consenso implicaría ponerlos a merced de algo cambiante y efímero como los intereses ocasionales de una mayoría de la opinión pública o de los gobiernos de un grupo de Estados; como ejemplo de casos abusivos de este relativismo, tenemos que, de existir consenso se podría, en determinadas circunstancias, torturar a las personas por sus creencias religiosas o color de piel, traduciéndose en la carencia del derecho a no ser torturados.³⁵⁷

³⁵⁵ Cfr. *Ibíd.*, p.p.284 y 285

³⁵⁶ Cfr. María Delia PEREIRO DE GRIGARAVICIUS, *Daño ambiental en el medio ambiente urbano, un nuevo fenómeno en el siglo XXI*, La ley, Buenos Aires, 2001, p. 85

³⁵⁷ Cfr. Carlos I. MASSINI CORREAS, *Los derechos humanos en el pensamiento actual*, 2ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994, p.p. 133 a 135.

Si este caso es analizado desde la teoría de JOHN FINNIS, particularmente en torno a la razón práctica,³⁵⁸ se puede vencer el paradigma que conlleva el utilitarismo sin caer en falacias naturalistas (no es lógicamente posible deducir el “deber” a partir del “ser” o pasar de premisas puramente fácticas o descriptivas a proposiciones valorativas o prescriptivas),³⁵⁹ pues a partir de ésta siendo posible captar las formas básicas del bien (lo que es bueno para los seres humanos con la naturaleza que tienen), bajo el entendido de que si la naturaleza del hombre fuese diferente también lo serían sus deberes, con base en lo cual los bienes humanos básicos son evidentes de suyo y no requieren de demostración, aun que sí de experiencia pues no son innatos.³⁶⁰

³⁵⁸ La razón es dividida en especulativa y práctica, en la primera el objeto de conocimiento no puede ser obrado por quien la estudia, ya que es algo dado para el hombre, sobre lo que no puede operar sin transformarlo o destruirlo, el fin de este conocimiento es la verdad en absoluto, en cambio la razón práctica versa sobre las cosas que se pueden hacer, por lo que su conocimiento se ordena a la acción y su fin es la operación; asimismo, por su modo de conocer, la razón especulativa procede analíticamente, lo que implica que se verifica la relación del efecto con la causa y de la consecuencia con el principio, mientras que la segunda de las razones procede sintéticamente, lo que implica que está gobernada por una ley de plenitud que se deriva de la naturaleza del bien (el acto es llevado a la realidad por el deseo). Cfr. Carlos I. MASSINI CORREAS, “La interpretación jurídica como interpretación práctica”, *Ars Iuris*, Universidad Panamericana. Instituto de Documentación e Investigaciones Jurídicas, México, 31/2004, p.p. 213 y 214.

³⁵⁹ Cfr. Cristóbal ORREGO S., “Estudio preliminar”, en John FINNIS, *Ob. Cit.*, p. 18.

³⁶⁰ Cfr. *Ibidem.*, p.p. 18 y 19.

Los bienes básicos tienen diversas características:

- Son pre-morales, por lo que su moralidad aparecerá cuando el hombre con su razón y su libertad los vaya encarando en sus concretas decisiones u acciones, por eso la mera comprensión de esos bienes no garantiza que ellos sean buscados correcta, adecuadamente y razonablemente.
- Son igualmente básicos e incommensurables, por lo que no hay jerarquía entre ellos, pues al centrarse en alguno de éstos se puede considerar razonablemente más importante y cada persona puede elegir a un grupo de ellos como de mayor importancia en su vida, por lo que este orden subjetivo que se le da a los bienes tiene que ver con cuestiones personales pero con diferente valor intrínseco en los bienes básicos. Rodolfo L. VIGO, *El iusnaturalismo actual. De M. Villey a J. Finnis*, Biblioteca de Ética, Filosofía del derecho y política, México, 2003, p.p. 115 y 117.

Dichos bienes son identificados por el profesor de Oxford como la vida, conocimiento, juego, experiencia estética, sociabilidad, razonabilidad práctica y religión.³⁶¹ Estos

³⁶¹ A pesar de que en la evolución de las obras de Finnis los bienes básicos identificados han ido cambiando, cabe hacer mención, de una forma muy sintética, a en qué consistían estos bienes:

1. Vida. Valor básico correspondiente al impulso de la propia preservación, este término significa aquí cada uno de los aspectos de la vitalidad que hacen que el ser humano esté en buenas condiciones para la autodeterminación, por tanto incluye la salud corporal y la ausencia del dolor que presagia daño o mal funcionamiento en el organismo. El reconocimiento, la búsqueda y la realización de este objetivo humano básico (o grupo de objetivos internamente relacionados) es muy variado, como toda forma de actividad que se realiza para conservar la vida (seguridad, alimentación, tratamientos mentales, etc.). En este valor se incluye la transmisión de la vida, lo cual pudiera considerarse un nuevo valor básico, distinto, irreductible, correspondiente a la inclinación a aparearse/reproducirse/criar.

2. Conocimiento. Se trata del conocimiento (especulativo), considerado como deseable por sí mismo, no sólo instrumentalmente, en cuanto útil en la búsqueda de algún otro objetivo, tal como sobrevivir, el poder, la popularidad, o una taza de café a buen precio. Asimismo, vale la pena distinguirlo de la creencia, esta última indica consecución o logro; las hay verdaderas y falsas, pero el conocimiento lo es de la verdad.

El conocimiento como valor básico es aquél que constituye una invitación a reflexionar sobre una forma de actividad humana, la actividad de tratar de descubrir, comprender y juzgar las cosas correctamente.

3. El juego. Este tercer aspecto básico del bienestar humano se trata de un elemento importante e irreductible de la cultura humana. Cada uno de nosotros puede ocuparse en realizaciones que no tienen otro sentido que la realización misma, que se disfruta por sí misma (esta realización puede ser individual o social, intelectual o física, extenuante o relajada, altamente estructurada o relativamente informal, convencional o ad hoc en cuanto a su forma, etc.).

4. La experiencia estética. El cuarto componente básico de nuestra propia realización, a diferencia del juego, en el que se ven varias experiencias estéticas (por ejemplo en el baile, o el canto), ésta no supone la acción de uno mismo, (ya que podemos encontrar formas bellas en la naturaleza. Lo que busca y valora la experiencia estética, puede ser simplemente la forma bella fuera de uno y la experiencia interna de la apreciación de su belleza.

5. La sociabilidad (amistad). Se realiza en su forma más débil por un mínimo de paz y armonía entre los hombres, y que atraviesa las formas de comunidad humana hasta su forma más fuerte de florecimiento de la amistad plena. Parte de la colaboración entre personas es instrumental para la realización de propósitos individuales, pero la amistad implica obrar por los propósitos del amigo, por el bienestar del propio amigo.

6. La razonabilidad práctica. Es el bien básico de ser capaz de hacer que la propia inteligencia se aplique eficazmente (en la razón práctica que da por resultado una acción) a los problemas de elegir las acciones y el estilo de vida de cada uno y de formar el propio carácter. Dicho de modo negativo, esto implica que uno tiene una medida de libertad efectiva; de modo positivo, implica que uno busca introducir un orden inteligente y razonable en las propias acciones y hábitos y actitudes prácticas. Este orden tiene: i) un aspecto interno, como cuando uno se esfuerza por concluir las propias emociones y disposiciones a la armonía de una paz interior de la mente que no es sólo producto de drogas o de doctrinamiento ni constituye una mera invitación a la pasividad; y ii) un aspecto externo, como cuando uno se esfuerza por hacer que las propias acciones (que son exteriores en cuanto cambian el estado de cosas en el mundo y bastante a menudo afectan las relaciones entre las personas) sean auténticas, es decir, realizaciones genuinas de sus propias valoraciones, preferencias, esperanzas y autodeterminaciones libremente ordenadas. Este valor es complejo e implica libertad y razón, integridad y autenticidad.

7. Religión. Es un valor humano básico para el establecimiento y manutención de las relaciones adecuadas entre uno mismo y lo divino. Si hay un origen trascendente del orden de cosas universal y de la libertad y razón humanas, entonces la vida y las acciones de cada uno están en un desorden fundamental si no las

bienes básicos promueven la realización de la persona humana, no únicamente para sobrevivir, sino para la plenitud; son bienes intrínsecos que han de ser buscados y aprendidos, ellos dan la razón para la elección valiosa sin una razón previa.³⁶²

Ahora bien, la orientación de la elección humana hacia uno de los bienes básicos no basta para convertir a la acción en moralmente correcta, sino en una acción racional, del mismo modo que la no orientación de la elección a ninguno de los bienes básicos da lugar a un acto más bien absurdo o irracional que inmoral; ello en virtud de que la moralidad o inmoralidad de una acción no dependen, pues, de la elección de un bien, sino de una elección que busque la plenitud humana y lo haga siguiendo los requerimientos básicos de la razonabilidad práctica. El primer principio estrictamente moral sería, entonces, posterior a los bienes básicos, y vendría a constituir en el deber de buscar la plenitud humana integral.³⁶³

Para determinar qué hacer, pensar o ser, con estos bienes básicos, es necesario tener presente las exigencias de la razón práctica (Un plan de vida coherente, ninguna preferencia arbitraria entre los valores, ninguna preferencia arbitraria entre las personas,

digieren, lo mejor que uno pueda, hacia un cierto tipo de armonía con lo que sea que pueda conocerse o conjeturarse a cerca de ese otro trascendente y de su orden duradero.

A mayor abundamiento John FINNIS, *Ley natural y derechos naturales*, Ob. Cit., p.p. 91 a 129.

³⁶² Cfr. Antonio SALAMANCA SERRADO, *Fundamento de los derechos humanos*, Grafinat, Madrid, 2003, p. 78.

³⁶³ Cfr. Pedro SERNA, "El pensamiento de John Finnis y el diálogo entre el iusnaturalismo y la tradición analítica en filosofía de derecho", en Santiago LEGARRE y otros (editores), *La lucha por el derecho natural. Actas de las jornadas en homenaje a John Finnis. A 25 años de la publicación de Natural Law and Natural Rights*, Cuadernos de extensión jurídica 13, Santiago, 2006, p. 162.

desprendimiento, compromiso, relevancia de las consecuencias (eficiencia dentro de lo razonable), respeto por todo valor básico en todo acto, la exigencia del bien común y seguir la propia conciencia),³⁶⁴ así como los tres modos de responsabilidad moral: 1. Actuar de acuerdo con la regla de oro que prescribe hacer a los demás lo que desearías que te hicieran a ti; 2. No responder al daño con daño intencional; y 3. No hacer el mal aunque produzca un bien. Ello además de reconocer que el principio de amar al prójimo como a uno mismo, es el más primario de los principios morales.³⁶⁵

Lo anterior, constituye absolutos morales que prescriben no actuar intencionadamente en contra de un bien básico, principio que obliga siempre y no tiene excepciones, ello por que la razón que justifica el respeto a cada bien básico sólo podría rechazarse razonablemente si existe una razón mayor para dañarlo, razón que sólo podría proporcionar un bien mayor.³⁶⁶

Sin perjuicio de ello, el propio profesor de Oxford señala:

“[...] aunque somos responsables de los efectos colaterales de nuestras acciones, no cabe que exista una norma racional de la forma <<no causes daño, ni siquiera como efecto colateral>>. Pero siempre hay una razón para

³⁶⁴ A mayor abundamiento John FINNIS, *Ley natural y derechos naturales*, Ob. Cit., p.p. 131 a 155

³⁶⁵ Cfr. Rodolfo L. VIGO, *El iusnaturalismo actual. De M. Villey a J. Finnis*, Ob. Cit., p. 120.

³⁶⁶ Cfr. Carolina PEREIRA SÁEZ, “Sobre la inconmensurabilidad de los bienes en J. Finnis”, en Juan B. ETCHEVERRY, *Ley, moral y razón Estudios sobre el pensamiento de John M. Finnis a propósito de la segunda edición de Ley natural y derechos naturales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 2013, p.p. 45 y 46.

*no pretender dañar a los seres humanos en algún aspecto básico de su bien y, por consiguiente [...] esa razón no puede ser sobrepasada por una razón más poderosa establecida antes del juicio y la elección moral; no hay ninguna razón para pasar por alto esta primera razón, que, por tanto, es simplemente razón. Dicho en pocas palabras, hay un principio de la forma <<no tengas la intención de dañar a un ser humano, ni como fin ni como medio>>. Para ser más precisos [...] <<no hagas mal –destruyas, dañes o impidas un bien humano básico- para que un bien pueda venir a la existencia>>”.*³⁶⁷

Sobre este brevísimo resumen de la teoría de Finnis, que en ningún momento tiene la intención de minimizarla ni agotarla, se puede afirmar que si a partir de la actividad estatal se afectan bienes humanos básicos y por disposición de ley se determina no incluir su indemnización, teniéndose como pretexto el que de reconocerse podrían sobrevenirse múltiples demandas que no pudieran cubrirse con un presupuesto real, como lo señaló el legislador constitucional, no se tendría una decisión razonable para negar este derecho por ser contraria contraria a las reglas de los absolutos morales.

Lo anterior, en virtud de que el legislador no habría tomado en consideración que por su propia naturaleza los bienes humanos básicos son inconmensurables, por la multitud de

³⁶⁷ John Finnis, *Absolutos morales. Tradición, revisión y verdad*, Traducción Juan José García Norro, EIUNSA, Barcelona, 1992, p. 68.

consecuencias que conlleva su respeto, lo cual tiene implícito la imposibilidad de calcular su maximización (no se puede justificar la muerte de una persona por el beneficio que puede generar para el resto),³⁶⁸ siendo precisamente en esta tesis de la inconmensurabilidad donde reside la base para los absolutos morales (no debe elegirse el mal como medio para el bien).³⁶⁹

Con base en lo anterior, el esfuerzo de todos los gobernantes y gobernados, habrá de orientarse hacia esos fines para poder realizar en la mayor medida posible el conjunto de valores individuales y de la colectividad que unitariamente forman el bien público.³⁷⁰

iv. Riesgo de establecer una instancia más de revisión con el reconocimiento de la responsabilidad judicial.

Este argumento del legislador indica que reconocer la responsabilidad judicial podría ocasionar el riesgo de crear una instancia más de revisión pues el objeto de la acción tendría que ser el fondo de la sentencia que cause un daño, toda vez que si la sentencia es conforme a derecho, no se puede considerar que su dictado ni su ejecución, sean antijurídicas ni dañinas.

³⁶⁸ Cfr. Antonio SALAMANCA SERRADO, *Fundamento de los derechos humanos*, Grafinat, Madrid, 2003, p. 80.

³⁶⁹ Cfr. Carolina PEREIRA SÁEZ, "Sobre la inconmensurabilidad de los bienes en J. Finnis", Juan B. ETCHEVERRY, Ob. Cit., p. 46.

³⁷⁰ Cfr. Francisco PORRÚA PÉREZ, *Teoría del Estado –Teoría Política-*, 31ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 296.

Respecto del mencionado argumento, se debe tener presente que la responsabilidad por la actividad judicial, no persigue el castigo de un culpable, sino el respeto íntegro y pleno de la juridicidad por parte de un Estado constitucionalmente obligado a satisfacer el bien común, así como el resarcimiento correspondiente a la víctima de un daño antijurídico cometido por el ente estatal en ejercicio de esa actividad.³⁷¹

Con motivo de lo anterior, el reconocimiento del error judicial no implica una instancia adicional de revisión de la decisión del juzgador pues, su determinación puede darse en el recurso de revisión propio de cada orden jurisdiccional, a cargo de las autoridades superiores, en donde se determinará, además de la legalidad del acto impugnado, si el Estado debe o no responder por error judicial,³⁷² asimismo, en caso de que el análisis del error se dé en procedimiento especial, cuando abiertamente, fuera de los causes legales, omiten o parten de hechos distintos a los enjuiciados y sobre los cuales el juzgador ha tenido un conocimiento equivocado por causas extraprocesales; con motivo

³⁷¹ Cfr. Cristian Ismael MONTERO CARTES, “De la Responsabilidad Patrimonial del Estado por los Errores Judiciales Civiles: un ensayo de interpretación Constitucional”, consultado en http://www.congresoconstitucional.cl/?page_id=1419, el 18 de septiembre de 2013, p. 2.

³⁷² Otros argumentos señalados por la doctrina para rechazar la responsabilidad judicial del Estado, son los señalados por David Cienfuegos Salgado, en cuanto a que el Estado no puede ser responsable por dos razones, por la idea de la representación necesaria (no voluntaria que excluye la *actio institoria* contra el representado, ya que ésta exige la representación voluntaria) y la de que los funcionarios son el Estado, por ello este último no puede cometer actos *non jure*.

En contra de estas posturas, se señala que si bien el Estado tiene la necesidad de nombrar a sus representantes, no se puede aceptar la idea de que por ello sea irresponsable, por que las personas morales privadas también lo serían, pues requieren necesariamente de una persona que las represente. En cuanto a la segunda posición, se refuta tomando en consideración la finalidad del Estado, misma que si es el cumplimiento de ley y el imperio de Justicia entre sus súbditos, debe entonces procurar que cuando se comete un daño sea reparado y se restablezca el equilibrio que con la infracción ha desaparecido; pues mayor desprestigio será para el Estado mantener la injusticia.

Cfr. David CIENFUGOS SALGADO, *Responsabilidad estatal y error Judicial en México*, Ob., Cit, p.p. 300 a 302.

de ello este proceso no es una instancia procesal, sino una acción autónoma, pues para su interposición es necesario haber agotado todas las instancias de revisión y la sentencia por consiguiente debe ser firme, aunado a ello, los efectos no producen efectos rescisorios, sino meramente declarativos, y queda abierta tan sólo la posibilidad de reparación genérica o pecuniaria, no la reparación en especie por medio de la anulación de la resolución judicial errónea.³⁷³

Sin perjuicio de lo anterior, resulta sumamente cuestionable que el legislador se exprese abiertamente en contra del reconocimiento de esta responsabilidad, cuando es claro que la impartición de justicia es una actividad propia del Estado respecto de la cual las sentencias dictadas erróneamente pueden traer consecuencias funestas para los administrados, tales como perder la libertad, el patrimonio, la honra y la impunidad del autor de un hecho ilícito, entre otras, por lo que, no cabe lugar a excusas para desconocer que los posibles errores deben subsanarse mediante reparación o indemnización a favor de los afectados.³⁷⁴

Asimismo, esta falta de reconocimiento es contraria a la intención de los instrumentos internacionales y produce desconfianza en las víctimas objeto del error judicial, pues no encuentran en la legislación ningún medio para la reparación del daño sufrido por el

³⁷³ Cfr. Martín Valeriano Hernández y otros, *El error judicial. Procedimiento para su declaración e indemnización*, Civitas, Madrid, 1994, p.p. 179 a 182.

³⁷⁴ Cfr. Cristian Miguel ACOSTA GARCÍA, Ob. Cit., p. 166.

Estado,³⁷⁵ sin perjuicio de ello, sin ser ello el esquema ideal, con motivo del control de convencionalidad, las autoridades jurisdiccionales no sólo pueden sino que están obligados a resolver sobre la constitucionalidad de una ley o acto u omisión, a partir de lo cual pudieran resolver reclamaciones en materia de responsabilidad judicial.³⁷⁶

Finalmente, se debe tener presente que lo más importante al reconocer la indemnización por error judicial, es la conclusión que se pueda obtener para diseñar mecanismos con objeto de proceder a su prevención,³⁷⁷ lo cual no se logrará sin este reconocimiento, ya que no habría un medio eficiente para identificarlos y controlarlos.

³⁷⁵ Cfr. Sara Irene HERRERÍAS GUERRA, "Error judicial", en Rafael Ruíz MENA (Coord.), *Errores en la procuración y administración de justicia*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2010, p. 62.

³⁷⁶ Cfr. Guillermo PACHECO PULIDO, *Control de convencionalidad. Tratados internacionales de los derechos humanos*, Porrúa, México, 2012, p. 4

³⁷⁷ Cfr. José F. MALEM SEÑA, *El error judicial y la formación de los jueces*, Gedisa editorial, Barcelona, 2008, p. 206

CONCLUSIONES

PRIMERA. Los límites que la base constitucional y legal federal prevén a la indemnización, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, son contrarios a la naturaleza de dicha institución, pues no permiten reparar íntegramente los daños que sufren los administrados en dos aspectos: a) Al no reconocer este derecho para los efectos lesivos derivados de las actividades legislativa y judicial, y b) Por establecer topes económicos no razonables al monto de la indemnización.

Estos límites tienen su origen en los procesos de adición constitucional al segundo párrafo del artículo 113 (hoy último párrafo del artículo 109) y de emisión de las disposiciones legales federales en la materia, en donde las razones dadas por el legislador para su establecimiento no pueden calificarse como razonables, pues al dar prioridad al bien colectivo por encima de los derechos humanos de las víctimas no permiten reparar el desequilibrio en las cargas colectivas que se generan como consecuencia de la conducta dañosa estatal y son contrarios a las disposiciones de diversos tratados internacionales en los que México es parte.

Al respecto LUIS HUMBERTO DELGADILLO DELGADO señala:

“La existencia de un Estado de Derecho sólo es efectiva cuando, además del sometimiento a las disposiciones jurídicas y el establecimiento de los

derechos públicos subjetivos de la población, el sistema jurídico prevé la responsabilidad plena de los órganos estatales, para lograr la integral protección del patrimonio individual frente a la afectación que les pueda generar el ejercicio de la función pública, a fin de hacer efectivo el principio aquiliano de que “Todo aquél que cause un daño debe repararlo”.³⁷⁸

Aunado a lo anterior, los costos sociales de disposiciones que coartan, aun que sea potencialmente, los derechos y bienes básicos de sus integrantes, siempre son mayores a los costos económicos que le conlleven el reconocimiento de los derechos indemnizatorios de los administrados pues no es posible lograr el desarrollo social sin el respeto de sus derechos fundamentales.

SEGUNDA. Los límites previstos a dicha institución son contrarios a las disposiciones de los tratados internacionales de los que México es parte, pues a partir de estos se suprime la obligación del Estado de responder por la vulneración de los derechos humanos de sus administrados; sin perjuicio de ello, a partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, la protección de dichos derechos debe realizarse en los términos de los mencionados tratados, siempre y cuando otorguen mayor protección o mayores

³⁷⁸ Luis Humberto DELGADILLO GUTIÉRREZ, “La responsabilidad patrimonial del Estado Mexicano”, en A.A.V.V., *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal*, Ob. Cit., p. 461.

derechos a las personas,³⁷⁹ de donde deviene la irrazonabilidad de los argumentos del legislador para limitarlos.

TERCERA. Se puede apreciar que la regulación del régimen refleja un proceso de subjetivización; toda vez que en lugar de orientarse, en concordancia con los principios de los absolutos morales, a la protección de los bienes humanos básicos, se encuentra orientada a salvaguardar, proteger y afirmar el bienestar colectivo, el cual puede entenderse como un núcleo subjetivo inamovible, frente a los derechos a la integridad corporal y patrimonial de los administrados, a los cuales considera una corriente exterior que solamente ofrece un rostro amenazante, hostil e inhóspito, a dicho núcleo subjetivo.³⁸⁰

CUARTA. En este contexto, sin importar que los límites a los derechos a la indemnización de los administrados se encuentren regulados en un ordenamiento positivo, se debe denunciar su injusticia, pues de lo contrario se pudiera actualizar el riesgo referido por PAOLO GROSSI, en el sentido de que si las leyes se mantienen en crédito no por ser justas, sino por ser leyes, se llegaría al absurdo de que quien las llegara a obedecer con motivo de ser justas, no las estaría obedeciendo como se debe, pues en

³⁷⁹ Cfr. Manuel HALLIVIS PELAYO, *Interpretación de tratados internacionales tributarios*, Porrúa, México, 2001, p. 68.

³⁸⁰ Cfr. Daniel INNARITY, *Dialéctica de la modernidad*, Ediciones Rialp, Madrid, 1990, p.p. 58 y 59.

este sentido se entenderá como sagrada la ley intrínsecamente injusta, y sagrada será la ley redactada y promulgada por un soberano necio.³⁸¹

Por lo anterior, resulta criticable que en nuestra cultura se arraigue una visión que preferencia el actuar del Estado frente a la salvaguarda de los derechos fundamentales del hombre, pues ello tiene inmerso un relajamiento del principio de que la ley es un límite al actuar del Estado.³⁸²

Al respecto, se debe hacer referencia a ALFREDO CRUZ PRADOS, quien en materia de derechos y obligaciones señala:

“Poseer un derecho comporta necesariamente a obligar a los demás a algo, crear sobre ellos una exigencia. Pero no es posible imponer una obligación a otro en razón de un interés propio, de una necesidad o de un bien estrictamente individual. No es posible que otro quede obligado respecto de nosotros y de lo nuestro, al margen de un bien común, es decir, al margen de un bien que sea también un bien del otro[...] no todo lo que uno pueda estimar como beneficioso o, incluso, necesario para cualquier proyecto

³⁸¹ Cfr. Paolo GROSSI, *Metodología jurídica de la modernidad*, Trotta, Madrid, 2003, p.p. 32 y 33.

³⁸² Cfr. David CIENFUEGOS SALGADO, “Interpretación jurisprudencial de la responsabilidad civil por daño moral”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Número 235, Tomo LI, México, 2001, p. 47.

personal, representa un derecho, un bien que pueda ser exigido a los demás, en el marco de cualquier tipo de sociedad".³⁸³

QUINTA. La decisión del legislador de limitar los derechos indemnizatorios de los administrados es irrazonable desde la visión de que debe darse primacía al bienestar general de la colectividad bajo argumentos de sustentabilidad económica, pues no se toma en consideración que esta limitante atenta en contra de los bienes básicos del hombre, los cuales únicamente pueden rechazarse razonablemente bajo la razón de un bien mayor no vinculado a un beneficio particularizado.

SEXTA. Aceptar los argumentos del legislador como válidos para excluir o limitar las conductas estatales indemnizables rechazaría la naturaleza o esencia humana de carácter abstracto y metafísico, de las cuales se desprenden puntos de vista objetivos útiles y beneficiosos para el ser humano en lo individual, indispensable como criterio intersubjetivo para establecer relaciones humanas justas,³⁸⁴ por tanto ello atentaría contra el fin último de la ley, pues desde el punto de vista práctico, ésta tiene como fin un bien, que en el ámbito del derecho se denomina analógicamente justicia, y que cumple la función de axioma primero.³⁸⁵

³⁸³ Alfredo CRUZ PRADOS, *Ethos y Polis*, 2ª ed., EUNSA, Navarra, 2006, p.p. 348 y 350.

³⁸⁴ Cfr. María Cristina URZAIZ LARES, *La falacia naturalista*, Porrúa – Escuela Libre de Derecho, México, 2013, p.p. 82 y 83

³⁸⁵ Cfr. Carlos I. Massini Correas, *La interpretación jurídica como interpretación práctica*, p. 232. *Ars Iuris*, Universidad Panamericana. Instituto de Documentación e Investigaciones Jurídicas, México, 31/2004, Ob. Cit. p. 232.

SÉPTIMA. Para que las limitantes del legislador sean razonables, entendiéndose por ello, jurídicas al cumplir con requisitos morales, requiere tener presente la igualdad, pues el hombre reconoce al hombre como un fin en sí mismo que reclama respeto y prescribe toda instrumentación o mediatización,³⁸⁶ debieran tener en consideración que para que el derecho sirva al hombre y sea válido en sentido pleno, debe promover o al menos no perjudicar los bienes básicos del hombre, los cuales operan como principios de cualquier esfuerzo moral, político o jurídico en orden de establecer reglas, instituciones, decisiones y acciones.³⁸⁷

Lo anterior, sin perjuicio de que sin importar la jerarquía que tengan o no los bienes tutelados, lo crucial es que el proceso de interpretación y decisión judicial no tiene por objeto abstractas jerarquías, sino determinar cuál derecho en concreto es el realmente existente en el caso o procurar dilucidar a cuál persona le corresponde la razón.³⁸⁸

OCTAVA. Por todo lo anterior, se puede apreciar que la manera en que nuestro derecho positivo reconoce a la indemnización por responsabilidad extracontractual del Estado, puede considerarse como un caso diluido de la mencionada Institución, ello en virtud de

³⁸⁶ Cfr. Juan CIANCIARDO, “La paradoja de la irrelevancia moral del gobierno y del Derecho. Una aproximación desde el pensamiento de Carlos Nino”, en Juan CIANCIARDO, *Razón jurídica y razón moral. Estudio sobre la valoración ética en el derecho*, Porrúa – Universidad Austral, México, 2012, p. 29.

³⁸⁷ Cfr. Rodolfo L. VIGO, *El iusnaturalismo actual, de M. Willey a J. Finnis*, Ob. Cit., p. 114.

³⁸⁸ Cfr. Fernando M. TOLLER, “La resolución de los conflictos entre derechos fundamentales”, en Eduardo FERRER MAC-GREGOR, *Interpretación Constitucional*, Tomo II, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p. 1212.

que, si bien los derechos fundamentales son limitados, protegen aquello que protegen y nada más, dentro de su limitación dicho contenido es ilimitable.³⁸⁹

Por ello, es preciso replantear la forma en que nuestro derecho positivo reconoce la indemnización que el Estado debe cubrir como consecuencia de su responsabilidad extracontractual, eliminando límites irrazonables a sus alcances, de tal manera que el administrado sea resarcido en sus derechos humanos en la misma proporción en que son afectados, siempre que éstos deriven de daños injustos, y buscando siempre el respeto a sus bienes humanos básicos y la inconmensurabilidad de los mismos.

³⁸⁹ Cfr. Juan CIANCIARDO, “Los límites de los derechos fundamentales”, en Eduardo FERRER MAC-GREGOR (Coord.), *Derecho procesal constitucional*, Tomo III, 5ª ed., Porrúa – Colegio de secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.

Bibliografía

Fuentes bibliográficas

- A.A.V.V, *Código ético de conducta de los servidores públicos*, Secretaría de Contraloría General de la Federación – UNAM, México, 1994.
- -----, *La responsabilidad jurídica en el daño ambiental*, UNAM-PEMEX, México, 1998.
- -----, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado, Memoria del Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000.
- -----, *La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado por daños causados a los bienes y derechos de los particulares en el Distrito Federal*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009.
- -----, *Memorias del seminario internacional “Educación en derechos humanos”*, México: Secretaría de Relaciones Exteriores: Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea, México, 2006.
- -----, *Regulación del sector energético*, UNAM-Secretaría de Energética, México, 1997.
- -----, *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal*, Tomo III Recursos administrativos, juicio contencioso

administrativo y responsabilidad patrimonial del Estado y de los servidores públicos, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, 2006.

- Abrevaya, Alejandra Débora, *Responsabilidad civil del Estado*, Lexis Nexis-Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003.
- Acosta García, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Teoría y casos prácticos*, Novum, México, 2012.
- Adame Goddard, Jorge (Coord.), *Derecho civil y romano. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, UNAM, México, 2006.
- Aguilar Gutiérrez, Antonio y Julio Derbez Muro, *Panorama de la legislación civil*, Instituto de derecho comparado – UNAM, México, 1960.
- Alterini Atilio, Aníbal y Roberto M. López Cabana, *La responsabilidad, homenaje al Profesor Doctor Isidro H. Goldenberg*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995.
- Álvarez-Gendín y Blanco, Sabino, *Tratado general de derecho administrativo*, Tomo III, Bosch, Casa editorial, Barcelona, 1973.
- Asociación Argentina de derecho administrativo, *El contencioso administrativo y la responsabilidad del Estado*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1986.
- Báez Martínez, Roberto, *Manual de derecho administrativo*, Trillas, México, 1990.
- -----, *Principios Básicos de Derecho del Trabajo*, Editorial Pac, México, 1999.
- Ballesteros Fernández, Ángel, *Manual de administración local*, 5ª ed. ampliada y puesta al día, La ley – El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2006.

- Banchio, Carlos Enrique, *Responsabilidad obligacional indirecta. Hechos de los representantes y auxiliares del deudor en el cumplimiento de las obligaciones*, Astrea, Buenos Aires, 1973.
- Barraza, Javier Indalecio, *Responsabilidad extracontractual del Estado*, La ley, Buenos Aires, 2003.
- Becerra Ramírez, José de Jesús, *El constitucionalismo ante los instrumentos internacionales de derechos fundamentales*, Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco-Ara editores- Ubijus, Guadalajara, México, 2011.
- Béjar Rivera, José Luis, *Las asociaciones civiles como forma de participación ciudadana en el interés general*, Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, Puebla, 2013.
- -----, *Una aproximación a la teoría de los servicios públicos*, Universidad Panamericana – Ubijus, México, 2012.
- Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones Civiles*, 5ª ed., Oxford, México, 1999.
- Bello Janeiro, Domingo, *Derecho de daños. Responsabilidad civil del médico y responsabilidad patrimonial de la administración sanitaria*, Reus, Madrid, 2009.
- Bermúdez F., Renato de J., *Compendio de derecho militar mexicano*, 2ª ed., Porrúa, 1998.
- Borja Soriano, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, Porrúa, 20º ed., México, 2006.

- Brewer-Carías, Allan R. y Jaime Orlando Santofimio Gamboa, *Control de convencionalidad y responsabilidad del Estado*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013.
- Bustamante Alsina, Jorge, *Teoría general de la responsabilidad civil*, 8ª ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1993.
- Bustamante Ledesma, Álvaro, *La responsabilidad extracontractual del Estado*, 2ª ed., Leyer, Bogotá, 2003.
- Calvo Costa, Carlos A., *Daño resarcible*, Hammurabi - José Luis Depalma editor, Buenos Aires, 2005.
- Camacho, Miguel Galindo, *Teoría de la administración pública*, Porrúa, México, 2000.
- Canasi, José, *Derecho administrativo*, Volumen II parte especial. Los servicios públicos. El acto administrativo. Contratos administrativos, Depalma, Buenos Aires, 1984.
- Carraza Latrubesse, Gustavo, *Responsabilidad del Estado por su actividad lícita, aspectos filosóficos. Doctrina. Jurisprudencia de la Corte Federal*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2000.
- Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, 2ª ed., UNAM – Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- Carrillo Flores, Antonio, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, UNAM, México, 1987.

- Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo (Coord.), *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1984.
- Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado –Análisis doctrinal y jurisprudencial comparado. Propuesta legislativa en México-*, 2ª ed., Porrúa, México, 2000.
- -----, *Nueva Garantía Constitucional, la responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2005.
- Cianciardo, Juan (Coord.), *La interpretación en la era del neoconstitucionalismo. Una aproximación interdisciplinaria*, Abaco de Rodolfo de Palma, Buenos Aires, 2006.
- Cienfuegos Salgado, David y Miguel Alejandro López Olvera (Coord.), *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruíz*, UNAM, México, 2005.
- Cienfuegos Salgado David y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (Coord.), *Actualidad de los servicios públicos en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- Coderch, Pablo Salvador y María Teresa Castiñeira Palou, *Prevenir y castigar, libertad de información y expresión, tutela del honor y funciones del derecho de daños*, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, Madrid, 1997.
- Colautti, Carlos E., *Responsabilidad del Estado. Problemas constitucionales*, Rubinzal – Culzoni editores, Buenos Aires, 2003.
- Coopers & Lybrand, *Los nuevos conceptos del control interno (Informe COSO)*, Diaz de Santos, Madrid, 1997.

- Córdoba, Jorge E. y Julio C. Sánchez Torres, *El derecho de daños en el nuevo milenio*, Alveroni ediciones, Córdoba, 2002.
- Cruz Prados, Alfredo, *Ethos y Polis*, 2ª ed., EUNSA, Navarra, 2006.
- Celdrán Ruano, Julia, *La responsabilidad del Estado por actos de aplicación de leyes: Aproximación histórica y significado actual*, Universidad de Murcia, Murcia, 1996.
- Cuadros, Óscar Álvaro, *Responsabilidad del Estado, Fundamentos. Aplicaciones. Evolución jurisprudencial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008.
- D'ors, Álvaro, *Derecho Romano Privado*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, 1986.
- Dávalos, José, *Derecho del trabajo*, 5ª., ed., Porrúa, México, 1994.
- De Ahumada Ramos, Francisco Javier, *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, elementos estructurales lesión de derechos y nexos causal entre la lesión y el funcionamiento de los servicios públicos*, 3ª ed., Aranzadi -Thomson Reuters, Navarra, 2009.
- De Buen L., Nestor, *Derecho del trabajo*, Tomo primero, 19ª ed., Porrúa, México, 2009.
- De la Peza Muñoz Cano, José Luis, *De las obligaciones*, 6ª ed., Porrúa, México, 2011.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, 5ª ed., Porrúa, México, 2005.

- -----, *Elementos de derecho administrativo. Primer curso*, Limusa, Noriega Editores, México, 2004.
- Díez-Picazo y Ponce de León, Luis, *Derecho de daños*, Civitas, Madrid, 1999.
- Dworkin, Ronald M., *¿Es el derecho un sistema de reglas?*, Instituto de investigaciones filosóficas – UNAM, México, 1977.
- -----, *Los derechos en serio*, Planeta – Agostino, Barcelona, 1993.
- Escuin Palop, Vicente, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, Madrid, 1999.
- Espinosa, Alejandro Carlos, *Derecho militar mexicano*, 4ª ed., Porrúa, México, 2011.
- Etcheverry, Juan B., *Ley, moral y razón Estudios sobre el pensamiento de John M. Finnis a propósito de la segunda edición de Ley natural y derechos naturales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 2013.
- Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, Porrúa, UNAM, México, 1995.
- Fernández Torres, Juan Ramón, *Las expropiaciones urbanísticas*, Aranzadi, Navarra, 2001.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Interpretación constitucional*, Tomo II, Porrúa - UNAM, México, 2005.
- ----- (Coord.), *Derecho procesal constitucional*, Tomo III, 5ª., ed., Porrúa – Colegio de secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.

- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Otros (Coord.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Suprema Corte de Justicia de la Nación - Fundación Konrad Adenauer – Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, México, 2013.
- Finnis, John, *Ley Natural y Derechos Naturales*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2000.
- -----, *Absolutos morales. Tradición, revisión y verdad*, EIUNSA, Barcelona, 1992
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 44ª edición, Porrúa, México, 2005.
- Fernández Fernández, Vicente, *Responsabilidad patrimonial del Estado en México e Iberoamérica*, Porrúa-ITESM, México, 2010.
- Fernández Madero, Jaime, *Derecho de daños. Nuevos aspectos doctrinarios y jurisprudenciales*, Le ley, Buenos Aires, 2002.
- Galli Basualdo, Martín, *Responsabilidad del Estado por su actividad judicial*, Hammurabi - Jasé Luis Depalma editor, Buenos Aires, 2006
- García Maynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 50° ed, Porrúa, México, 1999.
- Gherzi, Carlos Alberto, *Derecho de daños y contratos*, Club del libro ediciones, Mar del Plata, 1999.
- -----, *Los nuevos daños, soluciones modernas de reparación 1*, Hammurabi, José Luis Depalma Editor, Buenos Aires, 2000.

- -----, *Teoría general de la reparación de daños*, Astrea, Buenos Aires, 1999
- Gomá Salcedo, José Enrique, *Instituciones de derecho civil y foral*, Tomo II, Obligaciones y contratos, Bosch, Barcelona, 2005.
- Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *Derechos en el sistema interamericano*, Porrúa- UNAM, México, 2000.
- González Pérez, Jesús, *Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*, 5ª ed., Civitas –Thomson Reuters, Pamplona, 2010.
- Gómez-Palacio, Ignacio y Ricardo Gómez-Palacio, *Daño moral y responsabilidad civil transnacional*, Porrúa, México, 2012.
- Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *Responsabilidad internacional por daños transfronterizos*, 2ª ed., UNAM, México, 2014.
- González-Varas Ibáñez. Santiago, *El contrato administrativo*, Civitas, Madrid, 2003.
- Grossi, Paolo, *Metodología Jurídica de la modernidad*, Trotta, Madrid, 2003.
- Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las obligaciones*, 9ª ed., Porrúa, México, 1993.
- Guzmán Brito, Alejandro (Editor Científico), *El Código Civil de Chile (1855-2005), Trabajos expuestos en el congreso internacional celebrado para conmemorar su promulgación (Santiago, 3-6 de octubre de 2005)*, Lexis Nexis, Santiago, 2005.
- Hallivis Pelayo, Manuel, *Interpretación de tratados internacionales tributarios*, Porrúa, México, 2011.

- Henao, Juan Carlos, *El daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007.
- Herreros López, Juan Manuel (Coord.), *Responsabilidad en el ámbito del derecho público y por la lesión de los derechos fundamentales*, Ediciones CEF, Madrid, 2012.
- Hervada, Javier, *Introducción crítica al derecho natural*, 11ª ed., EUNSA, Navarra, 2001.
- Innarity, Daniel, *Dialéctica de la modernidad*, Ediciones Rialp, Madrid, 1990.
- Jiménez Lechuga, Francisco Javier, *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos en el derecho español. Una visión en conjunto*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- Juárez Mejía Godolfino Humberto, *Elementos para una teoría de la responsabilidad pública*, Porrúa, México, 2008.
- -----, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, Porrúa, México, 2002.
- Koteich Khatib, Milagros, *La reparación del daño como mecanismo de tutela de la persona, del daño a la salud a los nuevos daños extrapatrimoniales*, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, 2012.
- Legarre, Santiago y otros (editores), *La lucha por el derecho natural. Actas de las jornadas en homenaje a John Finnis. A 25 años de la publicación de Natural Law and Natural Rights*, Cuadernos de extensión jurídica 13, Santiago, 2006.

- Llamas Pombo, Eugenio, *Reflexiones sobre derecho de daños, casos y opiniones*, La ley, Madrid, 2010.
- López Jacoiste, José Javier, *La responsabilidad Civil extracontractual, una explotación jurisprudencial y de la filosofía jurídica*, Editorial universitaria Ramón Areces, Madrid, 2010.
- López Olvera, Miguel Alejandro (Coordinador), *Estudios en homenaje a Alfonso Nava Negrete en sus 45 años de docencia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 2006.
- Lucero Espinosa, Manuel, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos comentada*, Porrúa, México, 2011.
- Malem Seña, José F., *El error judicial y la formación de los jueces*, Gedisa editorial, Barcelona, 2008.
- Marienhoff, Miguel S., *Responsabilidad extracontractual del Estado por las consecuencias de su actitud "omisa" en el ámbito del derecho público*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996.
- Marín González, Juan Carlos, *La responsabilidad patrimonial del Estado en México*, Porrúa, México, 2004.
- ----- (Compilador), *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa-ITAM, México, 2004.
- Massini Correas, Carlos I, *Los derechos humanos en el pensamiento actual*, 2ª ed, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1994.

- Mateo, Ramón Martín, Manual de derecho administrativo, 9ª ed., Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.
- Meseguer Yebra, Joaquín, *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas: indemnización y plazo de prescripción*, Bosch, Barcelona, 2000.
- Moguel Caballero, Miguel, *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2006.
- Moreno Valdez, Hadar y Luis Enrique Navarro Chavarría, *Materia aduanera. Procedimientos administrativos y penales, infracciones, delitos y sus medios de defensa*, Porrúa, México 2007.
- Morello, Augusto M., *Indemnización del daño contractual*, 3ª ed., Lexis Nexis-Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003.
- Muñoz López, Rafael, *La responsabilidad patrimonial de la autoridad fiscal en México*, Academia de estudios fiscales – Themis, México, 2008
- Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- Nava Negrete, Alfonso y Narciso Sánchez Gómez, *Justicia administrativa en México*, FUNDAP, México, 2002.
- Nettel Barrera, Alina del Carmen, *Obligación de resolver, silencio administrativo y responsabilidad patrimonial por inactividad, una perspectiva de comparación entre el derecho español y mexicano*, Atelier, Barcelona, 2012.

- Normando Conde, Héctor y Roberto Cesar Suares, *Tratado sobre responsabilidad por accidentes de tránsito* 1. *Responsabilidad por riesgo*, 2ª ed., Hammurabi - José Luis Depalma Editor, Buenos Aires, 1999.
- Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 7ª ed., Porrúa, México, 1997.
- Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, 4ª ed., Porrúa, México, 2007.
- O'Callaghan Muñoz, Xavier, *Responsabilidad civil. Cuestiones generales y su efecto reparador*, La ley, Madrid, 2010.
- Pacheco Pulido, Guillermo, *Control de convencionalidad, tratados internacionales de los derechos humanos*, Porrúa, México, 2012
- Parada, Ramón, *Derecho administrativo III, Bienes públicos, derecho urbanístico*, 8ª ed., Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000,
- Patiño Manfer, Ruperto y Alma de los Ángeles Ríos Ruíz, *Derecho militar. Temas de actualidad*, Porrúa - UNAM, México, 2010.
- Pereiro de Grigaravicius, María Delia, *Daño ambiental en el medio ambiente urbano, un nuevo fenómeno en el siglo XXI*, La ley, Buenos Aires, 2001.
- Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Contrato Civiles*, Porrúa, 7ª ed., México, 2000.
- Platas Pacheco, María del Carmen, *Filosofía del derecho, Lógica Jurídica*, 3ª ed., Porrúa, México, 2011.

- Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado –Teoría Política-*, 31ª ed., Porrúa, México, 1999.
- Posner, Richard A. y Otros, *Análisis económico del derecho*, Siglo del hombre editores, - Universidad de los Andes – Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2011.
- Ramos Torres, Daniel, *Licitación pública, en el marco de la doctrina de los contratos administrativos, su legislación vigente, y la jurisprudencia*, Escuela Nacional de Administración Pública, México, 2004.
- Rebollo, Luis Martín, *La responsabilidad patrimonial de las entidades locales*, Iustel, Madrid, 2005.
- Rico Álvarez, Fausto y Patricio Garza Bandala, *Teoría general de las obligaciones*, Porrúa, México, 2005.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y otros (Coord.), *La responsabilidad de la administración pública*, Tomo I, Universidad Panamericana-XIII FIDA-Espress, México, 2014.
- ----- (Coord.), *La responsabilidad de la administración pública*, Tomo II, Universidad Panamericana-XIII FIDA-Espress, México, 2014.
- Rojina Villegas Rafael, *Compendio de derecho civil*, contratos, 24ª ed., Porrúa, México, 1996.
- Rolando Ordóñez Cifuentes, José Emilio y Marisol Anglés Hernández (Coord.), *Primera memoria del seminario itinerante internacional. La cuestión agraria: Tierras, territorios, medio ambiente, recursos naturales, migrantes, derechos*

sociales y colectivos de los pueblos, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 2012.

- Ruíz-Rico Ruíz, José Manuel y María Luisa Moreno-Torres Herrera, *Conceptos básicos de derecho civil*, 3ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2009
- Salamanca Serrado, Antonio, *Fundamento de los derechos humanos*, Grafinat, Madrid, 2003.
- Sánchez Medal, Ramón, *De los contratos civiles*, Porrúa, 17ª ed., México, 2001.
- Sánchez Pichardo, Albero C., *Los daños y perjuicios y la obligación de resarcimiento, la responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2011
- Sarmiento García, Manuel Guillermo, *Estudios de responsabilidad civil*, 2ª ed., Universidad externado de Colombia, Bogotá, 2009.
- Sarmiento Erazo, Juan Pablo, *Responsabilidad patrimonial del Estado por omisión legislativa*, De palma-Grupo editorial Ibañez, Bogota, 2010
- Sempé Minivielle, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, 5ª ed., Porrúa, México, 2005.
- Serra rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 20ª ed., Porrúa, México, 1999.
- Sierra Gil de la Cuesta, *Tratado de Responsabilidad Civil*, Tomo I, 2ª ed., Bosch, Madrid, 2008.
- Tenorio Cueto, Guillermo (Coord.), *Humanismo Jurídico, ensayos escogidos*, Porrúa-Universidad Panamericana, México, 2006.
- Trigo Represas, Félix A. y Marcelo J. López Mesa, *Tratado de la responsabilidad civil*, Tomo IV, La Ley, Buenos Aires, 2004.

- Urzaiz Lares, María Cristina, *La falacia naturalista*, Porrúa – Escuela Libre de Derecho, México, 2013.
- Valeriano Hernández, Martín y Otros, *El error judicial. Procedimiento para su declaración e indemnización*, Civitas, Madrid, 1994.
- Velázquez Elizarraras, Miguel Ángel, *Ley aduanera comentada, legislación, jurisprudencia y doctrina*, Themis, México, 1991
- Verdera Server, Rafael (Coordinador), *Derecho de daños*, Aranzadi-Thomson Reuters, Pamplona, 2009.
- Vigo, Rodolfo L., *El iusnaturalismo actual. De M. Villey a J. Finnis*, Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política, México, 2003.
- Witker, Jorge, *Introducción a la valoración aduanera de las mercancías*, UNAM - McGRAW-HILL, México, 1997.
- Witker, Jorge y Nohemi Bello, *La valoración aduanera en el comercio exterior mexicano*, Porrúa, México, 2010.
- Zavala de González, Matilde, *Actuaciones por daños, prevenir, indemnizar, sancionar*, Hammurabi - José Luis Depalma Editor, Buenos Aires, 2004.

Fuentes hemerográficas

- Anales de jurisprudencia, Número 263, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.

- Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, número 8, Coruña, 2004.
- Anuario de derecho de la Universidad Iberoamericana, número 27, Universidad Iberoamericana, México, 1997.
- Ars Iuris, número 31, Universidad Panamericana. Instituto de Documentación e Investigaciones Jurídicas, México, 2004.
- Ars Iuris, número 34, Universidad Panamericana. Instituto de Documentación e Investigaciones Jurídicas, México, 2005.
- Ars Iuris, número 42, Universidad Panamericana. Instituto de Documentación e Investigaciones Jurídicas, México, 2009.
- Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 8, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.
- Cuestiones constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 12, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.
- Cuestiones constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, Número 30, enero-junio 2014
- Derecho PUCP, número 67, Revista de la facultad de derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011.
- Documento de trabajo 79, Centro de estudios sociales y de opinión pública, Cámara de Diputados, México, octubre de 2009.
- Erga Omnes, Revista de la sindicatura municipal de Chacao, Número 1, Venezuela, 2006.

- Estudios constitucionales, número 1, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Santiago, 2010.
- Letras Jurídicas, Número 6, Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, Veracruz, 2008.
- Revista alegatos, número 43, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2005.
- Revista alegatos, número 79, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2011.
- Revista de derecho de daños, Cuantificación del daño, Rubinzal- Culzóni editores, Buenos Aires, 2001-1.
- Revista de Derecho de la Universidad del Norte, número 35, Colombia, 2011.
- Revista de Derecho Privado. Cuarta Época, Número 2, julio – diciembre, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2012.
- Revista de Derecho Privado. Nueva Serie, Número 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.
- Revista de Derecho Privado. Nueva Serie, Número 11, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.
- Revista de Derecho Privado, Nueva Serie, número 12, 2005.
- Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 235, Tomo LI, UNAM, México, 2001.
- Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 238, Tomo LII, UNAM, México, 2002.
- Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 249, Tomo LVIII, UNAM, México, 2008.

- Revista de la Facultad de Derecho de México, número 257, Tomo LXII, UNAM, México, 2012.
- Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 28, 2009.
- Revista de posgrado de derecho de la UNAM, Volumen 1, UNAM, México, julio – diciembre 2005.
- Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica, Número 3, diciembre 2012
- Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, número 13, 2010.
- Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, número 6, 2010.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención Americana sobre Derechos humanos (Pacto de San José).
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Código de Justicia Militar.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Civil Federal.
- Código Penal Federal.
- Ley Aduanera.
- Ley Agraria.

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Aeropuertos.
- Ley de Aguas Nacionales.
- Ley de Asociaciones Público Privadas.
- Ley de Aviación Civil.
- Ley de Expropiación.
- Ley de Hidrocarburos.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
- Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares
- Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal
- Ley de vías generales de comunicación
- Ley del Servicio Postal Mexicano
- Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público
- Ley Federal de Extinción de Dominio, reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
- Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo
- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura

- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo
- Reglamento de la Ley Aduanera
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Páginas de internet

- www.caic.com.mxwww.coso.org
- www.cassagne.com.ar
- www.conseil-etat.fr
- www.diputados.gob.mx
- www.gordillo.com
- www.indret.com
- www.letrasjuridicas.com
- www.ijeditores.com.ar
- www.londonoyarango.com
- www.congresoconstitucional.cl
- www.sae.gob.mx
- www.scjn.gob.mx
- www.youtube.com

Otros

- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- Diario de debates de la Cámara de Diputados.
- Diario de debates del Senado.