



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo  
acuerdo número 20071033 de fecha 17 de diciembre de 2007

---

**EL ERROR JUDICIAL  
Y  
LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO  
EL CASO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES**

Tesis que para obtener el grado de

**Maestro en Derecho Administrativo**

Sustenta el

**Abog. Alejandro de Jesús Rosado Novelo**

Director de la Tesis

**Dr. Luis José Béjar Rivera**

A mi esposa Claudia Edith  
y a mis hijos, Sofía y Alejandro,  
la felicidad y el motor de mi vida

A mis padres, Antonio y Leidy,  
y a mis hermanos, Leidy, Antonio y Jeanette  
Por su apoyo y amor incondicional

Con especial agradecimiento  
al Dr. Luis José Béjar Rivera,  
Por el apoyo brindado en la dirección  
del presente trabajo de investigación

# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
 <b>CAPÍTULO I:</b>	
 <b>EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES.....</b>	
1. Breves antecedentes del contencioso administrativo en México.....	6
2. El juicio contencioso administrativo.....	10
3. Breves comentarios sobre la naturaleza jurídica de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.....	19
4. El juicio contencioso administrativo en el Estado de Aguascalientes y la estructura Orgánica de su Tribunal.....	20
5. Alcance y efectos de las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Aguascalientes.....	30
 <b>CAPÍTULO II:</b>	
 <b>LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.....</b>	
1. Consideraciones generales de la Responsabilidad Patrimonial del Estado...	37
2. Breves comentarios sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Derecho Comparado.....	43
3. La regulación en el Código Civil de 1928.....	48
4. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	51
5. La reforma constitucional del año 2002.....	53
6. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	55
7. Elementos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	59
 <b>CAPÍTULO III:</b>	
 <b>EL ERROR JUDICIAL RELACIONADO CON LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.....</b>	
1. Aspectos Generales del error judicial relacionado	64

con la Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	72
2. Breves reflexiones del error judicial en el Derecho Comparado.....	77
3. Configuración del error judicial.....	81
4. La regulación del error judicial como causa de Responsabilidad Patrimonial en México.....	82
5. Tratados y Convenciones en materia de error judicial, suscritos por México.....	91
6. Criterios judiciales del error judicial.....	

#### **CAPÍTULO IV:**

<b>LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ERROR JUDICIAL EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES.....</b>	<b>94</b>
1. El error judicial y sus implicaciones en el Estado de Aguascalientes.....	94
2. Las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Aguascalientes.....	98
3. Importancia de una nueva regulación en el Estado de Aguascalientes.....	110
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>113</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>116</b>

## INTRODUCCIÓN

Sin lugar a duda, el Estado de Derecho y el Principio de Legalidad, son los fundamentos rectores de la actividad estatal. El primero mencionado, se caracteriza por el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos a los particulares y el otorgamiento de los diferentes instrumentos legales para su defensa. En cuanto al principio de legalidad, la doctrina es coincidente en que es la columna vertebral de las funciones del Estado y se refiere a que todas las actividades estatales deben sustentarse en la ley.

El juicio contencioso administrativo, conocido también como juicio de nulidad, constituye un medio de defensa de naturaleza jurisdiccional, mediante el cual se definirá una acción litigiosa en contra de una autoridad fiscal o administrativa, con la pretensión de obtener la anulación de un acto o resolución que lesiona la esfera jurídica del gobernado.

Este instrumento legal de protección del interés jurídico, tiene su sustento en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé la creación de tribunales administrativos a fin de tutelar los derechos de los particulares y así evitar excesos, desvío de poder o apreciaciones erróneas por parte del Estado en su contra.

Las reglas generales del contencioso administrativo permiten la interposición del referido juicio en contra de distintos actos de naturaleza administrativa, entre los que destacan: las determinaciones de contribuciones (entendiéndose como tales los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejora y los derechos) y sus accesorios, la negativa de devolución de cantidades pagadas indebidamente o en exceso a las autoridades por dichos conceptos, multas de carácter fiscal o administrativo, las pensiones civiles a cargo del erario federal, las

pensiones militares, la interpretación de contratos de obra pública, las resoluciones que pongan fin a un procedimiento, o aquéllas que resuelvan un recurso administrativo, por enumerar algunos.

No podemos olvidar que, la actividad estatal es dinámica y los actos que el Estado lleva a cabo para cumplir con sus fines son cada vez más complejos y diversos. La estructura de la Administración pública se modifica constantemente para adaptarse a los cambios que sufre la colectividad y, por tanto, la jurisdicción administrativa, establecida como mecanismo para la protección de los intereses de los gobernados, ha variado también a través del tiempo.

El sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico, implica que el ejercicio del poder público necesariamente se realice conforme a las disposiciones legales que lo regulan, por lo que cuando los actos de autoridad se dictan en contravención al ordenamiento legal, deben necesariamente corregirse.

Coincidimos con la opinión del maestro Gabino Fraga, en el sentido que el establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la Administración, ha dado lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria importancia: la del contencioso administrativo.<sup>1</sup>

Por tal razón, constituye un tema fundamental la justicia administrativa para lograr la extinción de los actos administrativos contrarios a derecho, así como el resarcimiento de los daños y perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio indebido e ilegal de sus funciones.

La actividad u omisión del Estado, dentro del ámbito contractual o extracontractual y en el cumplimiento de cualquiera de sus tres funciones, ya sea administrativa,

---

<sup>1</sup> Cfr. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 46ª edición, Porrúa, México, 2007, p. 443.

legislativa o judicial, es susceptible de causar daños a los gobernados, que de acuerdo con la más elemental noción de equidad y justicia, requieren ser reparados por su autor, esto es por el Estado.

A pesar de que en nuestros días esta noción nos parece una necesaria e ineludible consecuencia del Estado de Derecho derivado del modelo de democracia occidental, no podemos omitir señalar que el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado fue el producto de una larga evolución histórica.

Ahora bien, el poder enjuiciar al Estado en sus distintas vertientes, es una tarea que en muchos países aún no ha sido resuelta. Esta es una batalla que durante muchísimo tiempo se ha librado y que continúa librándose. En los términos señalados, la situación de México puede resultar un claro ejemplo. Durante el siglo XX, el Estado mexicano fue más bien irresponsable por los daños que en sus diferentes actividades ocasionó a sus ciudadanos. Así lo entendió el propio legislador mexicano que en 1994, modificó diversos ordenamientos legales, entre ellos, el Código Civil, donde estableció la responsabilidad directa de la Administración solo para los casos de dolo de los funcionarios públicos, y subsidiaria para los demás casos, lo que resultó inoperante en la práctica.

La reforma constitucional de junio de 2002, por el cual se modificó el Título Cuarto de la Constitución Política, no constituyó un verdadero avance en este tema, ya que únicamente de una forma limitada vino a regular la responsabilidad directa del Estado, con motivo de su actividad administrativa irregular, omitiendo reconocer las responsabilidades que pudieren generarse por actos legislativos o jurisdiccionales.

El tema de la responsabilidad patrimonial del Estado como resultado de un error judicial, ha tenido en nuestro país como en el resto del mundo una evolución limitada y peculiar.

Se ha señalado que en la integración de dicha figura pueden advertirse cuatro etapas: a) La primera, que abarca varios siglos, puede calificarse como de “*Irresponsabilidad Patrimonial del Estado*”, que comprende el derecho romano clásico y la Edad Media, etapas en donde no se concebía la posibilidad de que el Estado estuviese obligado a compensar los daños causados por su actividad; b) una fase posterior sería la que admite una responsabilidad *indirecta* de la Administración Pública, basada en el principio de la *culpa*, es decir la conducta ilícita de los funcionarios públicos, que se traducía en la posibilidad de demandar a estos y en caso de que éstos fueran insolventes, se podía reclamar al Estado la reparación respectiva; c) una tercera etapa, derivada del Derecho Francés del siglo XIX, motivó la generalización del concepto de la responsabilidad patrimonial del Estado. Ese principio fue adoptado en diferentes constituciones europeas de la época de la posguerra, como las de Italia de 1948 y española de 1978, y posteriormente en algunas de Latinoamérica; d) una última etapa en la evolución del concepto, es la que podría denominarse la *responsabilidad internacional* de los Estados por la conducta de sus servidores públicos, especialmente en cuanto a la violación de los derechos humanos consagrados en los instrumentos de carácter internacional, los que también establecen algunos supuestos de reparación interna.

Atendiendo al concepto de la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de un error judicial, se tiene que el mismo es definido como la obligación que tiene el Estado de indemnizar a las personas por los daños y perjuicios que se les haya causado por una sentencia judicial dictada erróneamente. El fundamento de la responsabilidad aparece con el principio general de que cuando se causa un daño nace una obligación respecto de su reparación e incluso una sanción para el responsable.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra reconocida la responsabilidad patrimonial del Estado derivado de error judicial (únicamente por actividad administrativa irregular).

El objetivo del presente trabajo de investigación, entre otros, es analizar los principales aspectos de la responsabilidad patrimonial del Estado derivada del error judicial, así como el caso concreto del juicio contencioso administrativo en el Estado de Aguascalientes, tomando en consideración que en dicha entidad federativa, este procedimiento se tramita ante un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que forma parte de la estructura del Poder Judicial.

Cabe destacar que, el Estado de Aguascalientes ha sido de los pioneros en nuestro Sistema Jurídico Mexicano, en regular la responsabilidad patrimonial del Estado derivado por error judicial. Si bien es cierto este antecedente tiene una importancia significativa, este tipo de responsabilidad patrimonial se ha limitado hasta el momento al ámbito penal. No obstante lo anterior, y tomando en consideración que las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicha entidad, pueden dictarse mediando error judicial manifiesto y grave que afecten desde luego la esfera jurídica del particular, se estima necesario contar con una nueva regulación que establezca la pauta para indemnizar a los gobernados en estos casos.

Consideramos fundamental crear una conciencia clara de la necesidad de regular en el futuro la responsabilidad patrimonial del Estado, derivada por error judicial, máxime si esta figura ha sido reconocida por tratados internacionales suscritos por México. Entiendo que existe una fuerte resistencia de incorporar esta figura en nuestro Derecho, por las implicaciones que pudiera tener en las sentencias del Poder Judicial Federal, sin embargo, no olvidemos que el Estado debe ser responsable en todos los ámbitos de su actuación, sin importar si se trata de la función administrativa, legislativa o judicial.

## **CAPÍTULO I**

### **EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES**

#### **1. Breves antecedentes del contencioso administrativo en México.**

Respecto al origen histórico del contencioso administrativo, la doctrina es acorde en considerar que éste tiene su origen en Francia. La creación del Consejo de Estado Francés y de sus atribuciones, marca con seguridad que en este país, surgió el tribunal que atendía y resolvía las controversias que se presentaban entre los administrados respecto a las violaciones en las que incurrían los órganos de la administración pública en materia tributaria y fiscal.

Esta institución tutelaba los derechos de los gobernados en materia tributaria y fiscal frente a los abusos de los agentes estatales, la cual en opinión de algunos, llegó a tener tal prestigio, que el Estado Francés se veía obligado a acatar sus resoluciones.

En México, encontramos antecedentes del contencioso administrativo desde la época Novohispana, donde pueden identificarse tres importantes etapas:

- a) Etapa en que la jurisdicción administrativa era competencia de las Audiencias de la Nueva España, las cuales concentraban el Poder Legislativo y Judicial; donde se conocían de conflictos administrativos, como el Tribunal de Alzada y el Real Consejo de Indias.

- b) Etapa en que la jurisdicción administrativa era competencia del Poder Judicial; que comprendió desde México independiente hasta la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.
  
- c) Etapa en que la jurisdicción administrativa compete a Tribunales Administrativos distintos de los pertenecientes al Poder Judicial. Inició con la *Ley de Justicia Fiscal de 1936* y, en opinión de algunos tratadistas, continúa vigente hasta nuestros días.

Durante el Segundo Imperio, se dio el intento quizá más importante para establecer un tribunal administrativo, cuando el emperador Maximiliano de Habsburgo promulgó la *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo (25 de mayo de 1853)*, que estableció un tribunal de jurisdicción retenida. En su artículo primero, se prohibía expresamente al Poder Judicial conocer de cuestiones en materia administrativa.

Andrés Serra Rojas, circunscribe los antecedentes del contencioso administrativo, a los inicios del siglo XIX y señala que la primera institución encargada de regular las actividades administrativas fueron las Audiencias Reales de las Indias, a las cuales los virreyes podían recurrir ante la insistencia de ejecutar acuerdos impugnados.<sup>2</sup>

Más adelante, aparecen las *Juntas Superiores de Hacienda*, las cuales se encargaban de todo lo relacionado con la Real Hacienda y donde también conocían resoluciones administrativas controvertidas.

Mediante la *Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936*, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación como un órgano de jurisdicción delegada, por virtud del cual el Tribunal dictaba sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, aún

---

<sup>2</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, 23ª edición, Porrúa, México, 2001, p.797

cuando era independiente de la Secretaría de Hacienda y de cualquier otra autoridad administrativa.

Desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, existió la inquietud entre algunos de sus fundadores, como Antonio Carrillo Flores, de ampliar su competencia que se encontraba acotada a la materia fiscal, para convertirlo en un verdadero órgano de jurisdicción administrativa.

Para la doctrina, el contencioso administrativo en nuestro país, tiene su antecedente más destacado en la *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1853*, conocida también como la *Ley Lares*, en la que se prohibió a los Tribunales Judiciales actuar sobre las cuestiones de Administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al Poder Judicial, con lo que se le concedió al Consejo del Estado en carácter de Tribunal Administrativo, para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio.

Manuel Lucero Espinosa, refiere que este planteamiento provocó diversas controversias, hasta el punto que siendo Ignacio L. Vallarta, Ministro de la Suprema Corte de Justicia, sostuvo la inconstitucionalidad de dicha ley, ya que se le consideraba violatoria de la división de poderes, debido a que la existencia del Consejo de Estado, como Tribunal Administrativo, implicaba en materia administrativa, la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en la persona del Ejecutivo Federal.<sup>3</sup>

En este sentido, Gabino Fraga, señala que el artículo 1° de la Ley de 1853, de manera enfática, declaró el principio de separación de la autoridad administrativa de la judicial estableciendo que “*no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento*

---

<sup>3</sup> Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, 5ª edición, Porrúa, México, 1998, p. 21.

*de las cuestiones administrativas*”, agregándose en el artículo 13, que los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la Administración por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa.<sup>4</sup>

Otro antecedente importante del contencioso administrativo en México, lo encontramos en la *Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927*, la cual estableció un juicio de oposición que se promovía en los Juzgados de Distrito y que debía agotarse previamente la interposición del juicio de amparo. Así llegamos al 27 de agosto de 1936, en que se promulgó la Ley de Justicia Fiscal, que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, como un Tribunal con autonomía para dictar sus fallos.

Actualmente, la constitucionalidad de dicho tribunal ya no se discute, toda vez que si bien la constitución de 1917, en el texto original del artículo 104 no previó la existencia de Tribunales Administrativos, lo cierto es que se hicieron dos reformas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, los días 30 de diciembre de 1946 y el 25 de octubre de 1967, que le dan ya un indiscutible sustento constitucional.

En tal virtud, en la actualidad contamos con un procedimiento y tribunales de lo contencioso administrativo avalado totalmente por nuestra Constitución. Durante el desarrollo de los mismos, hemos observado cómo han pasado a ser tribunales exclusivos de materia tributaria, a tribunales con una amplia competencia administrativa la cual cada día se extienden más.

---

<sup>4</sup> Cfr. FRAGA, Gabino. *Op. Cit.*, pp. 448-449.

La autonomía con que están dotados estos tribunales, ha logrado que se cataloguen como tribunales de jurisdicción delegada.<sup>5</sup> Lo que aún continúa en discusión es si son tribunales sólo de anulación o si son de plena jurisdicción, a lo cual compartimos el criterio de Manuel Lucero, al decir que se podría estimar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un tribunal de plena jurisdicción limitada.

## 2. El juicio contencioso administrativo

En términos generales, la doctrina es acorde en señalar que la existencia del juicio contencioso administrativo representa para el gobernado una posibilidad efectiva para la defensa de sus intereses frente a actos ilegítimos de la Administración Pública.

Manuel Lucero Espinosa define al juicio contencioso administrativo como: “[...] *un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se vean afectados por actos administrativos ilegales.*”<sup>6</sup>

Bajo este contexto, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, señalan que la defensa de los particulares frente a la Administración se puede realizar de diferentes formas y ante distintos órganos jurisdiccionales, lo que en su momento dio origen a los sistemas francés o administrativo, angloamericano o judicial y al alemán o independiente.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Cfr. VAZQUEZ ALFARO, José. *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, UNAM. México, 1991, p. 77.

<sup>6</sup> Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>7</sup> Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso*, 4ª edición, Porrúa, México, 2008, pp. 311-312.

Los referidos tratadistas, refieren que el sistema francés se caracteriza por la creación de tribunales administrativos enclavados dentro del Poder Ejecutivo, que son los que van a dirimir las controversias entre los particulares y la Administración Pública. En el sistema angloamericano, los tribunales pertenecientes al Poder Judicial son los que conocen de tales controversias, de allá que a este sistema se le conozca también como sistema judicialista. En el sistema alemán, su principal característica radica en que la solución de las controversias generadas por la actuación de los órganos de gobierno, que afectan la esfera jurídica de los particulares, es asignada a tribunales especializados que no se encuentran bajo la estructura de ningún poder en particular.

Por su parte, Emilio Margáin Manautou sostiene que la actuación del poder público no siempre se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, lo que origina violación de los derechos de los administrados e inclusive de los que legítimamente le correspondan a la misma administración pública.<sup>8</sup>

Es frecuente observar que por desconocimiento de la ley o por actitud contraria a derecho, los órganos de la administración emitan resoluciones ilegales y, consecuentemente, arbitrarias. Si a esto le agregamos la existencia de normas discrecionales, el riesgo de las resoluciones de la autoridad adolezcan de vicios de ilegalidad, se incrementa.

Estas circunstancias ponen de manifiesto, la necesidad de que toda la actividad jurídica de la administración tenga mecanismos de control de legalidad, lo cual permite no sólo mayor eficiencia por parte de los órganos que la integran, sino el

---

<sup>8</sup> Cfr. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *El Recurso Administrativo en México*, 8ª edición, Porrúa, México 2008, p. 5.

respeto a los derechos de los gobernados como una verdadera expresión de justicia administrativa.<sup>9</sup>

En opinión del citado Emilio Margáin, los administrativistas al hablar de lo contencioso administrativo, aluden, esencialmente, a dos clases de juicios: de plena jurisdicción y de anulación o de ilegitimidad. Al respecto, resulta interesante exponer las ideas, en este tema, del mencionado tratadista.<sup>10</sup>

En este sentido, en la legislación francesa el juicio contencioso administrativo más importante es de plena jurisdicción y se ventila ante un tribunal denominado Consejo de Estado, cuyas decisiones no pueden ser revisadas por el órgano judicial en virtud de que dicho tribunal se encuentra a igual nivel constitucional que la Suprema Corte de Justicia.

En otras legislaciones, las resoluciones del tribunal administrativo de plena jurisdicción pueden ser revisadas por los tribunales judiciales en sus diversas instancias o bien solamente por la Suprema Corte de Justicia.

Por lo que respecta a México, siguiendo las corrientes angloamericanas, los órganos judiciales revisan los actos o resoluciones de las autoridades administrativas, en aquellos casos que los actos o sentencias no sean de la competencia, en primera instancia, del tribunal administrativo de anulación que en materia federal existe y que corresponde, a partir del 14 de enero de 2001, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), antes Tribunal Fiscal de la Federación.

Cabe señalar que, las resoluciones emitidas por las Salas del TFJFA, pueden impugnarse por el particular afectado en amparo directo ante el Tribunal Colegiado

---

<sup>9</sup> Cfr. ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, 8ª edición, Porrúa, México, 2009, p. 70.

<sup>10</sup> Cfr. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o de Ilegitimidad*, 14ª edición, Porrúa, México, 2009, pp. 1-9.

de Circuito de la jurisdicción de la Sala que la dictó, o bien en revisión ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando la defensa se enfoca a la inconstitucionalidad de la disposición aplicada.

En consecuencia, en México, el contencioso administrativo federal o local de plena jurisdicción, se ventila ante los tribunales judiciales federales y, el contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad, en materia federal o local, ante el TFJFA o ante los tribunales locales de lo contencioso administrativo, respectivamente. No en todas las entidades federativas existen tribunales de lo contencioso administrativo.

Sobre el particular, Emilio Margáin Manautou<sup>11</sup> describe las diferencias más notables entre el procedimiento de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación, conforme a nuestro sistema jurídico y son:

- a) En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación de la ley.
- b) En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuentan con esos medios.
- c) En el primero el efecto de la sentencia es *interpartes*; en el segundo, el efecto de la sentencia es general, *erga omnes*. Es decir, en el contencioso de plena jurisdicción la sentencia sólo produce efectos contra las autoridades señaladas responsables, a diferencia que en el de anulación, la sentencia produce efectos aún contra autoridades que no fueron señaladas como partes.

Por su parte, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, señalan que dentro del sistema francés son dos las formas más importantes de lo

---

<sup>11</sup> *Ibidem*.

contencioso administrativo: contencioso administrativo de anulación, objetivo o de ilegitimación y el contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo.<sup>12</sup>

El contencioso administrativo de anulación únicamente persigue el establecimiento de la legalidad violada cuando la Administración Pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido por funcionarios que carecen de competencia, por inobservancia en las formas o procedimientos marcados por la ley, por no aplicarse debidamente el ordenamiento legal y por desvío de poder.

El contencioso administrativo subjetivo o de plena jurisdicción, no requiere de la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto sólo basta que la autoridad administrativa haya incurrido en una violación del derecho subjetivo de algún gobernado.

En opinión de los citados autores, en nuestro país tienen aplicación los diversos sistemas de lo contencioso administrativo, ya que para algunos actos administrativos a nivel federal y local, existen tribunales administrativos especializados, con lo cual estaríamos en presencia del sistema continental europeo o francés. Además, para otro tipo de actos cuyo conocimiento no esté reservado a los tribunales administrativos, existe el juicio ordinario federal en materia administrativa, ante la competencia de Jueces de Distrito, adicional a la vía de amparo, por lo que para este tipo de actos se ha establecido de cierta forma el sistema anglosajón, angloamericano o judicial.

Como ha quedado señalado, el contencioso administrativo, es un juicio que se promueve ante un organismo jurisdiccional ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, que tiene por objeto resolver una controversia

---

<sup>12</sup> Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Op. Cit.*, p. 313.

suscitada entre un particular y la autoridad administrativa, como consecuencia de un acto de ilegalidad que lesiona los derechos o intereses del gobernado.

En este orden de ideas, el contencioso administrativo, es un medio de defensa en virtud del cual los particulares que se sienten afectados por la falta o la indebida aplicación de una ley administrativa, pueden acudir a los tribunales administrativos, para que de acuerdo con los procedimientos que establece la ley de la materia, se determine si en efecto, los órganos de la administración pública a los que se les imputa la violación cometida, la han realizado o no, y en caso afirmativo, declaren la nulidad o revocación del acto impugnado.

Para Antonio Carrillo Flores, el término contencioso administrativo comprende *“la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella”*.<sup>13</sup>

Andrés Serra Rojas define al contencioso administrativo como: *“el juicio o recurso que se sigue en unos sistemas ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos, sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la administración pública, por los actos ilegales de ésta que lesionan sus derechos”*.<sup>14</sup>

Por su parte, Gabino Fraga sostiene que el contencioso administrativo puede definirse desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material. Desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos. Desde el punto de vista material, existe el contencioso administrativo

---

<sup>13</sup> CARRILLO FLORES, Antonio. *La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración Pública*, Porrúa, México, 1939, p.155.

<sup>14</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Op. Cit.*, p. 348.

cuando hay una controversia entre un particular afectado en su esfera de derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última.<sup>15</sup>

Para Sergio Martínez Rosaslanda, el contencioso administrativo, es un control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública que se realiza por tribunales administrativos. Este autor, señala que de la definición del contencioso administrativo, se desprenden las características siguientes:

- a) El contencioso administrativo se presenta como una primera característica, que es un proceso administrativo, esto significa que este medio de defensa de los particulares frente a la Administración Pública, contra actos de esta última, es el conjunto de formalidades que comprenden desde la presentación de la demanda, hasta que se dicta la sentencia por tribunales administrativos, entendiéndose por estos últimos aquellos que aunque pertenecientes al Poder Ejecutivo realizan funciones materialmente jurisdiccionales.
- b) Un segundo elemento de lo contencioso administrativo, consiste en que este medio de defensa es generalmente promovido por los administrados y sólo excepcionalmente por la propia Administración Pública.
- c) Un tercer elemento de lo contencioso administrativo, consiste en que el acto controvertido por el juicio respectivo, emana siempre de la autoridad administrativa.<sup>16</sup>

Mucho se ha discutido sobre el origen y la naturaleza jurídica del procedimiento contencioso administrativo. Sin embargo, su origen surgió básicamente de la necesidad de que el propio órgano gubernamental demuestre a los administrados no solamente la legalidad de sus actos, sino la legitimidad auténtica de los mismos,

---

<sup>15</sup> Cfr. FRAGA, Gabino. *Op. Cit.*, pp. 443-444.

<sup>16</sup> Cfr. MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. *El Contencioso Administrativo Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco años al Servicio de México*, editado por dicho Tribunal, Tomo II, México, 1982, p. 13.

concibiendo la idea, que para justificarlos, podrían ser analizados por un organismo que no dependiera directamente de la administración y que se fundara su acción en leyes, sin sujetarse al control del órgano jurisdiccional.

Ahora bien, en términos del artículo 2º, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el juicio contencioso administrativo, procede en los supuestos siguientes:

- a) Contra las resoluciones definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJFA), que señala su artículo 11.
- b) Contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación, y
- c) Contra una resolución administrativa favorable a un particular cuando la autoridad estime que es contraria a la ley.

El artículo 11 de LA LOTFJFA enumera en sus quince fracciones, las distintas resoluciones definitivas que se pueden impugnar ante este Tribunal, que comprende tanto de carácter fiscal como de carácter administrativo, así como contra resoluciones en las que ha recaído el silencio administrativo conocido como negativa ficta.

No debemos pasar desapercibido que, las resoluciones se consideran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

En opinión de algunos tratadistas, el contencioso administrativo, se desarrolla en dos etapas: la instructiva y la resolutive. La etapa de instrucción, a su vez se divide en tres fases: La postulatoria, la probatoria y la preconclusiva.

De acuerdo a Manuel Lucero Espinosa, la fase postulatoria se inicia con la presentación de la demanda; en ella la parte actora plantea sus pretensiones y la demandada sus excepciones. En la fase probatoria, las partes ofrecen sus pruebas, el juzgador las admite y las desahoga. En el contencioso administrativo no existe una división tajante en esta fase, como sucede en el proceso civil, toda vez que desde que se presenta la demanda y la contestación, las partes deben ofrecer pruebas, y en los autos en los que se tenga por presentada la demanda o su contestación el magistrado instructor admite o desecha las pruebas ofrecidas.<sup>17</sup>

En la fase preconclusiva, las partes formulan alegatos. En términos del entonces artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, se establecía que diez días después de concluida la substanciación del juicio, y no existiendo ninguna diligencia pendiente que impida emitir el fallo, el magistrado instructor notificaba por lista a las partes, quienes tenían un plazo de cinco días para formular por escrito sus alegatos.

La instrucción es una etapa que consiste en el conjunto de actos procedimentales de las partes, de los terceros y del juzgador, que son indispensables para que el proceso se encuentre en estado de dictar sentencia. En esta etapa la finalidad es ilustrar al tribunal acerca de los puntos controvertidos y las pruebas que cada una de las partes aporta para demostrar sus pretensiones. Por tal motivo, una vez que se han agotado todas las diligencias procedimentales sin que haya alguna pendiente de desahogar, automáticamente queda cerrada la instrucción, lo que implica que se está en aptitud de emitir sentencia que tenga por resuelto y concluido el procedimiento.

---

<sup>17</sup> Cfr. LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Op. Cit.*, p. 21.

En lo que respecta a la etapa de resolución, dentro del contencioso administrativo, abarca desde el momento en que se cierra la instrucción hasta que el Tribunal dicta la sentencia respectiva, la cual se hará dentro de los 60 días hábiles siguientes al cierre de instrucción. Para tal efecto, el magistrado deberá formular un proyecto de sentencia, dentro de los 45 días siguientes al cierre de la instrucción. El proyecto aludido deberá ser turnado a los demás magistrados a fin de que emitan su voto respectivo y, si todos están de acuerdo, dicho proyecto tendrá carácter de sentencia. Si el proyecto es aprobado por mayoría, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra de tal proyecto o bien emitir voto particular, el cual deberá presentarse en un plazo no mayor de 10 días.

### **3. Breves comentarios sobre la naturaleza jurídica de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.**

Mucho se ha escrito en este tema, sin que exista un criterio uniforme de los tratadistas.

Desde el punto de vista formal, estos tribunales son órganos administrativos, situados en el ámbito del Poder Ejecutivo, por ello la convicción de ser un tribunal de naturaleza administrativa.

En efecto, materialmente, es un órgano jurisdiccional, ya que conoce y resuelve sobre las controversias suscitadas entre la Administración Pública y los particulares.

Son tribunales de anulación, ya que sus sentencias por lo general declaran la nulidad o validez de los actos administrativos controvertidos, y en ciertos casos ordenan la reposición del procedimiento discutido para que se cumpla con las formalidades legales que lo rigen.

Estos tribunales son de competencia limitada, ya que se restringe al conocimiento de asuntos expresamente señalados en su Ley Orgánica y algunas leyes especiales.

Existen entidades federativas como es el caso de Aguascalientes, Coahuila, Veracruz, Hidalgo, entre otros, donde las controversias administrativas se tramitan ante el Poder Judicial del Estado, ya que sus tribunales de lo contencioso administrativo, se encuentran adscritos a dicho Poder.

Lo anterior, obedece a la fuerte influencia judicialista que ha existido, primero en España y después en Estados Unidos de Norteamérica, donde ha prevalecido el criterio de que el único Poder que debe resolver toda clase de conflictos suscitados entre particulares, como entre éstos y el Estado, debe ser el Poder Judicial.

En opinión de algunos autores, los tribunales administrativos, deben de desaparecer o desincorporarse como organismos jurisdiccionales ubicados en el Poder Ejecutivo, a efecto de respetar el Principio de División de Poderes, debiéndose incorporar al Poder Judicial Federal y a los de las entidades federativas, para uniformar el sistema de organismos encargados de administrar justicia.

#### **4. El juicio contencioso administrativo en el Estado de Aguascalientes y la estructura orgánica de su Tribunal.**

En este apartado, desarrollaré brevemente los aspectos más importantes del juicio contencioso administrativo en el Estado de Aguascalientes y la estructura orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en dicha entidad, bajo el entendido que será necesario hacer referencia a diferentes artículos de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas del Estado de Aguascalientes.

En efecto, el juicio contencioso administrativo en el Estado de Aguascalientes, se encuentra regulado en forma detallada en la *Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes*, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 19 de septiembre de 1999.

Como se señaló con anterioridad, en el Estado de Aguascalientes, a diferencia de muchas otras entidades federativas de la República Mexicana, la regulación jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo tiene como característica peculiar que es un tribunal adscrito al Poder Judicial del Estado.

En primer término, hay que recordar que el conocimiento y resolución del procedimiento contencioso administrativo (como se le denomina en el Estado de Aguascalientes al Juicio Contencioso Administrativo) corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la mencionada entidad federativa, tiene competencia para conocer de los siguientes asuntos:

- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas emanadas de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Estatal, de los Municipios, de los Organismos Descentralizados y otras personas, cuando éstos actúen como autoridades, que causen agravio a los particulares;
- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por cualquiera de las autoridades fiscales del Estado o Municipales, y de sus organismos fiscales autónomos, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquiera otra que cause agravio en materia fiscal;

- De los juicios en contra de las resoluciones favorables a un particular, cuando las autoridades estatales y municipales promuevan el juicio para que sean anuladas;
- De los juicios promovidos en contra del procedimiento administrativo de ejecución cuando el afectado afirme: a).- Que el crédito que se le exige se ha extinguido legalmente; b).- Que el monto del crédito es inferior al exigible; c).- Que es poseedor, a título de propietario de los bienes embargados o acreedor preferente al fisco; y d).- Que el procedimiento coactivo no se ajustó a la ley;
- De los juicios en los que se impugne la negativa de una autoridad para ordenar la devolución de cantidades pagadas indebidamente;
- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas por responsabilidades de los servidores públicos del Estado, de los Ayuntamientos y sus Organismos Descentralizados;
- De los juicios en contra de las resoluciones dictadas conforme a una ley especial, que le otorgue competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado;
- De las controversias suscitadas entre la Administración Pública y los Agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales del Estado y sus Municipios;
- De los recursos que concedan las leyes en contra de los acuerdos que se dicten en la tramitación de los juicios, y

- De los procedimientos de responsabilidad patrimonial del Estado en términos de la ley respectiva.

El juicio contencioso administrativo en esta entidad, no procede en el caso de controversias que se susciten en materia electoral y laboral, así como las derivadas de universidades o instituciones educativas constituidas como organismos descentralizados, que gocen de personalidad jurídica y patrimonio propios, y que no hubieren actuado como autoridades.

Son partes en el juicio contencioso administrativo<sup>18</sup>:

- El actor.- Tendrá ese carácter el particular o la autoridad que reclame la resolución o ejecución que emane de un procedimiento administrativo o fiscal;
- El demandado.- Tendrá ese carácter: a).- La autoridad estatal, municipal, organismo descentralizado u otra persona, cuando actúe como autoridad, que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar la resolución administrativa o fiscal, o tramite el procedimiento impugnado o aquélla que de manera legal la sustituya; b).- El particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pide la autoridad administrativa, y
- El tercero quien, dentro del procedimiento administrativo, aparezca como titular de un derecho incompatible con la pretensión del actor;

En términos del artículo 10 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, cuando las leyes o reglamentos de las distintas dependencias administrativas estatales, municipales, de sus órganos descentralizados o de otras personas, establezcan algún recurso o medio de

---

<sup>18</sup> Cfr. El artículo 4° de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 19 de septiembre de 1999.

defensa, será optativo para el particular agotarlo, o bien, intentar desde luego el juicio ante el Tribunal.

Es importante señalar que, mediante las reformas del 15 de noviembre de 2010, a la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, se incorporaron elementos innovadores en el Contencioso Administrativo, como es el caso de lo referente al juicio en línea.

En cuanto a los requisitos de la demanda, nos limitaremos a señalar que la demanda deberá contener: a).- El nombre del actor y domicilio para recibir notificaciones, así como su dirección de correo electrónico, cuando opte por la sustanciación de Juicio en Línea; b).- La resolución o acto administrativo que se impugna; c).- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa; d).- Los hechos que dieron origen al acto que se impugna; e).- La fecha en la que se tuvo conocimiento de la resolución o acto impugnado; f).- La expresión de los conceptos de nulidad que se hagan valer en contra del acto o resolución impugnado; g).- El nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya; h).- La enumeración de las pruebas que ofrezca, las que deberán relacionarse con cada uno de los conceptos de nulidad; y j).- Manifestar en su caso si se solicita la suspensión del acto impugnado y hacer el ofrecimiento de la garantía cuando corresponda.<sup>19</sup>

En el caso de que se impugne una negativa ficta, el actor tendrá derecho de ampliar la demanda, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la misma. Asimismo, podrá ampliar la demanda, cuando en la contestación se sostenga que el juicio es improcedente, por consentimiento tácito, si el actor considera que la notificación del acto impugnarlo se practicó de manera ilegal y cuando con motivo de la

---

<sup>19</sup> Cfr. El artículo 29 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 19 de septiembre de 1999.

contestación, se introduzcan cuestiones que, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

En lo que respecta a la admisión de la demanda, el artículo 32 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, señala que la demanda se admitirá, dentro de los tres días siguientes al de su presentación. En el mismo auto que se dé entrada a ésta, se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo.

Por su parte, el tercero o el coadyuvante, dentro de los quince días siguientes a aquel en el que se le corra traslado de la demanda, podrá apersonarse al juicio mediante escrito que contendrá los requisitos de la contestación o de la demanda, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

La demanda será desechada en el caso que se encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; o bien, cuando prevenido el actor para subsanar los defectos de la misma, no lo hiciera.

Admitida la demanda, se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los quince días siguientes a aquel en que se le hubiese notificado el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda también será de quince días, siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita. Si no se produce la contestación en tiempo, o ésta no se refiere a todos los hechos se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que, por las pruebas rendidas, o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

El demandado, en su contestación, deberá expresar: a).- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; b).- Se referirá concretamente a cada

uno de los hechos que el actor le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore, por no ser propios, o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso; c).- Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de anulación; d).- Las pruebas que ofrezca, las que deberá relacionar con los hechos de su contestación; y e).- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.<sup>20</sup>

En la contestación de la demanda, no podrá cambiarse ni la motivación ni los fundamentos de derecho de la resolución impugnada. En la contestación de la demanda o hasta antes de los alegatos la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

Dentro del término de tres días, se acordará sobre la contestación de la demandada; se tendrán por admitidas o desechadas las pruebas ofrecidas y, en su caso se dictarán las providencias necesarias para su desahogo y se fijará la fecha de la audiencia en un plazo que no excederá de 15 días a partir de dicho acuerdo.

En términos del artículo 40 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, en los juicios que se tramiten ante el Tribunal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades, así como las que no tengan relación inmediata con los hechos controvertidos y las contrarias a la moral y al derecho.

En lo que respecta a la valoración de las pruebas, cabe mencionar que se hará de acuerdo con las disposiciones relativas del Código de Procedimientos Civiles del Estado. En el supuesto que por el enlace de las pruebas rendidas y de las

---

<sup>20</sup> Cfr. El artículo 36 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 19 de septiembre de 1999.

presunciones resultantes, el Magistrado adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en el párrafo anterior, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

En cuanto a los incidentes en el juicio contencioso administrativo, nos limitaremos a señalar que sólo se tramitan como de previo y especial pronunciamiento, los siguientes incidentes: a).- El de acumulación de autos; y b).- El de nulidad de notificaciones. Mientras estén pendientes de resolución los incidentes mencionados, el juicio continuará hasta antes de la de la celebración de la audiencia. En el supuesto de que el incidente hecho valer sea notoriamente frívolo e improcedente, se desechará de plano y se impondrá, a quien lo promueva, una multa hasta por el equivalente a un mes del salario mínimo general vigente en el Estado.

El actor podrá solicitar la suspensión de la resolución o del acto administrativo, que tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto se pronuncia sentencia. La podrá solicitar el actor en su demanda o en cualquier momento del juicio antes de la sentencia.

En lo que respecta a las formalidades que deben guardar las audiencias del juicio contencioso administrativo, el artículo 58 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, señala que se celebrará concurran o no las partes, y se desahogarán en los términos siguientes:

- Se dará cuenta con las reclamaciones de las partes, y con cualquier cuestión incidental suscitada durante la tramitación del juicio; al efecto, se recibirán las pruebas y los alegatos de las partes. Acto continuo, se pronunciará la resolución que proceda, ordenando, en su caso, que se practiquen las diligencias omitidas;

- Si la resolución de las reclamaciones o de los incidentes no trae como consecuencia el que deba suspenderse la audiencia, se leerán la demanda, su contestación y las demás constancias de autos;
- Se estudiarán, aún de de oficio, los sobreseimientos que procedan, respecto de las cuestiones que impidan que se emita una decisión en cuanto al fondo, y se dictará la resolución que corresponda;
- En su caso, se desahogarán las pruebas que hayan sido ofrecidas, con relación a la validez o nulidad de la resolución o acto impugnado. El Magistrado en la audiencia podrá formular a las partes, a sus representantes, a los testigos y peritos, toda clase de preguntas respecto a las cuestiones debatidas;
- Se oirán los alegatos del actor, de la parte demandada, del tercero interesado y del coadyuvante, los que se pronunciarán en ese orden. Las partes podrán presentar sus alegatos por escrito o verbalmente. En este último caso, no podrán exceder de diez minutos por cada parte. Las promociones que las partes formulen en la audiencia, así como sus oposiciones contra los acuerdos que en ella se dicten, se resolverán de plano; y
- Se dará por concluida la audiencia y se citará a las partes para oír sentencia.

Desahogada la audiencia, la sentencia deberá ser dictada dentro del término de 10 días siguientes.

Finalmente, señalaremos que la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, prevé expresamente dos recursos; el denominado Aclaración de Sentencia, regulado en el artículo 70 y, el recurso de Reclamación, el cual se encuentra previsto en el artículo 71.

Con relación al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es importante reiterar que por disposición expresa del artículo 51, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, éste forma parte del Poder Judicial del Estado.

**Artículo 51.-** El Poder Judicial es el encargado de impartir justicia, aplicando las Leyes, aplicando las Leyes con plena independencia en el ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales y para la administración de su presupuesto.

El Poder Judicial del Estado está conformado por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, los Juzgados de Primera Instancia y Mixtos Menores, un Tribunal Local Electoral que será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, y órgano especializado dentro del Poder Judicial, y el Consejo de la Judicatura Estatal, que tiene a su cargo la Carrera Judicial.

Las condiciones para el ingreso, formación y permanencia, en los diversos órganos jurisdiccionales que conforman al Poder Judicial, así como las facultades y obligaciones de éstos y de los servidores públicos que los integran, se regirán por lo dispuesto en esta Constitución y en las Leyes Orgánicas del Poder Judicial del Estado y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, respectivamente.

La representación del Poder Judicial de Aguascalientes corresponde al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, por conducto de su Presidente.

Lo anterior, viene a ser una característica peculiar en la regulación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Aguascalientes, ya que como ha quedado mencionado, en la mayoría de las entidades federativas dicho tribunal no forma parte del Poder Judicial de los Estados, sino que goza de una autonomía técnica de gestión de conformidad con las respectivas constituciones locales.

La regulación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en esta entidad, se encuentra prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes, está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal, que se susciten entre las autoridades del Estado, de los Municipios, sus Organismos Descentralizados y otras personas, en funciones de autoridad, con los particulares. Contará para ello con la organización y atribuciones que esta Ley establece, y estará dotado de plena jurisdicción y del imperio suficiente para hacer cumplir sus determinaciones.

Respecto a la integración del Tribunal, de conformidad al artículo 33 I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, únicamente mencionaremos que éste se conforma con un Magistrado, un Secretario General de Acuerdos y los Secretarios de Estudio, Actuarios, auxiliares y servidores administrativos que sean necesarios para el buen despacho de los asuntos de su competencia.

## **5. Alcance y efectos de las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Aguascalientes.**

Las sentencias que dicte el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener<sup>21</sup>:

- a) La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido;

---

<sup>21</sup> Cfr. El artículo 60 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 19 de septiembre de 1999.

- b) Los fundamentos legales en que se apoyen para producir la resolución y la exposición razonada de los motivos y circunstancias consideradas, y
- c) Los puntos resolutivos en que se expresen, con claridad, las resoluciones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda. Cabe mencionar que, serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo:

- a) La incompetencia de la autoridad que haya dictado la resolución o el acto impugnado;
- b) La omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente debe revestir la resolución o el acto;
- c) La violación de la disposición aplicada, o no haberse aplicado la disposición debida y
- d) El desvío de poder, tratándose de sanciones o de actos discrecionales.

Asimismo, es importante señalar que la sentencia definitiva podrá tener los sentidos siguientes:

- Reconocer la validez de la resolución o del acto impugnado;

- Declarar la nulidad de la resolución o acto combatido; y
- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para efectos, debiendo precisar, con claridad, la forma y términos en que la autoridad deba cumplirla.

En el caso de ser fundada la demanda y que la sentencia declare la nulidad de la resolución o acto, las autoridades demandadas quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieran sido desconocidos o afectados de manera indebida. El Tribunal no podrá variar ni modificar su sentencia después de notificada, sin perjuicio del recurso de aclaración de sentencia. Las sentencias del Tribunal, no recurridas en tiempo y forma, tendrán fuerza de cosa juzgada.<sup>22</sup>

Las sentencias causan ejecutoria y las resoluciones que pongan fin al juicio sin que resuelvan el fondo causaran estado, en los siguientes casos:

- a) Cuando transcurrido el plazo para interponer el juicio de amparo, no se interponga el mismo.
- b) Cuando se deseche, sobresea o niegue el amparo que hubiera sido interpuesto.
- c) Cuando hayan sido consentidas expresamente por las partes que hubieran actuado en el juicio con la calidad de particulares, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante.

La declaración de que una sentencia ha causado ejecutoria se hará de oficio y no admite recurso alguno.

---

<sup>22</sup> Cfr. Artículos 59 a 63 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.

No se omite señalar que, cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, el Tribunal la notificará a las autoridades y organismos demandados para su cumplimiento. En el mismo oficio en que se haga la notificación, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia correspondiente, en el término de diez días prorrogables por una vez.

En el artículo 67 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes, señala que el Tribunal se cerciorará si las autoridades u organismos correspondientes han cumplido con los términos de la sentencia y en el plazo señalado para ello, y de no ser así, de oficio o a petición de parte, los requerirá para que la cumplan, previniéndolas de que, en caso de desacato, se les impondrá una multa de hasta por el equivalente a doscientos cincuenta días de salario mínimo vigente en el Estado.

Asimismo, el referido ordenamiento legal, señala que cuando la autoridad demandada persista en su actitud, el Tribunal deberá solicitar del titular de la dependencia estatal, municipal u organismo a quien se encuentre subordinada, que comine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a la resolución del Tribunal, sin perjuicio de que se apliquen los medios de apremio por una vez más a la autoridad demandada y en su caso, al superior. Si no se da cumplimiento a la resolución, no obstante los requerimientos anteriores, el Tribunal podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional.

En el supuesto de que la autoridad demandada goce de fuero constitucional, el Tribunal formulará la excitativa de declaración de procedencia, de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, ante la Legislatura Local. Si la ejecución consiste en la realización de un acto material, el Magistrado podrá realizarlo, en rebeldía de la demandada.

Es importante hacer la distinción entre las sentencias declarativas y las sentencias de condena. En este sentido, las sentencias declarativas producen el efecto de determinar y fijar el derecho, mientras que las sentencias de condena, además del efecto señalado, produce como consecuencia constituir un título para la realización forzosa de la relación declarativa. Asimismo, en las sentencias declarativas, la pretensión de la parte actora se limita a declararla como existente; mientras que en la sentencia o resolución de condena, se declara la forma en que debe satisfacerse dicha pretensión. La sentencia declarativa afirma sólo el derecho; la sentencia de condena afirma que este derecho debe ser cumplido o satisfecho. De las anteriores diferencias entre las sentencias declarativas y las sentencias de condena, se observa que las primeras se concretan a declarar si el derecho ha sido violado a quien le asiste la razón; mientras que las otras están enfocadas a restablecer el derecho del particular afectado.<sup>23</sup>

Ahora bien, las sentencias o resoluciones que dicten los tribunales de lo contenciosos administrativos, por regla general vienen a poner fin al juicio de nulidad invocado, que como se señaló con antelación puede ser: Sobreseyendo el juicio o declarando la validez o nulidad del acto impugnado. En este último caso, la nulidad puede ser lisa o llana o para efectos, ya sea para que la autoridad dicte una nueva resolución otorgando el derecho al actor, o bien, en términos del artículo 52 de la Ley de Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que señala: *“IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa”*.

---

<sup>23</sup> Cfr. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *Op. Cit.*, pp. 405-462.

En este sentido, si nos referimos a los efectos y alcances de la sentencias emitidas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, como referencia, es importante destacar el contenido del artículo 52 de la Ley de Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin omitir señalar que la legislación del Estado de Aguascalientes, en esta materia, prácticamente es coincidente con el ámbito federal.

Conforme al mencionado artículo 52, los efectos de la sentencia pueden ser:

- a) Reconocer la validez de la resolución impugnada;
- b) Declarar la nulidad de la resolución impugnada;
- c) Declarar la nulidad de la resolución impugnada para efectos, debiéndose precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales, y
- d) Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declararse la nulidad de la resolución impugnada.

Sin excepción, como ocurre en todas las materias, las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo debe cumplir y satisfacer el principio de congruencia. En este sentido, deberá fundar en derecho las sentencias que dicten, examinando todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución demandada y la contestación que vienen a constituir la litis del juicio.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis Jurisprudencial siguiente:

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SU CONTENIDO Y FINALIDAD EN RELACIÓN CON LA PRETENSIÓN DEDUCIDA.** Del contexto de los artículos 237 y 238 del Código

Fiscal de la Federación, se desprende que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al dictar sus fallos resolverán “sobre la pretensión del actor que se deduzca en su demanda, en relación con una resolución impugnada”, lo que determina el contenido y la finalidad de las sentencias e implica considerar: a) el *petitum* en relación con un bien jurídico; y, b) la razón de la pretensión o título que es la causa *petendi*. Es así que el juzgador, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho, debe evaluar si la esencia y relevancia de lo planteado es conforme al ordenamiento, todo ello de una manera razonable, integral y no rigorista, sin desvincularlo con los efectos o consecuencias de la esencia de la pretensión, privilegiando una respuesta basada en la verdad fáctica y real por encima de lo procesal. Ello implica un pronunciamiento completo y amplio de la litis propuesta atendiendo a la solución de fondo, al problema jurídico y de la controversia, tal y como lo ordena el artículo 17 Constitucional. En abono a lo anterior, se tiene que el Código Fiscal de la Federación –especialmente en su artículo 237 y demás relativos-, así como criterios jurisprudenciales relativos a su reforma, facultan y conminan a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a pronunciarse sobre aspectos tales como: a) una litis abierta, b) eventual sustitución en lo que deban resolver las autoridades demandadas, c) invocar hechos notorios, d) resolver el tema de fondo con preferencia a las violaciones formales, e) corrección de errores en la cita de preceptos y suplencia de agravios, en el caso de ilegalidad y argumentación, g) constatar el derecho que en realidad asista a las partes y, h) aplicar los criterios y principios jurisprudenciales dictados y reconocidos por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación.<sup>24</sup>

Con independencia de que se desarrolle con mayor amplitud este tema en el último capítulo, es importante señalar que las resoluciones o sentencias emitidas por el Tribunal de lo contencioso administrativo, como es el caso del Estado de Aguascalientes, son susceptibles de dictarse mediando error judicial, lo que afectaría indiscutiblemente la esfera jurídica de los particulares, situación que estimamos debiera ser materia de responsabilidad patrimonial del Estado, tal y como acontece en otras materias en dicha entidad federativa, como es el caso del ámbito penal.

---

<sup>24</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito, Febrero de 2003, página 944.

## CAPÍTULO II

### LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

#### 1. Consideraciones generales de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La doctrina coincide en que una de las más importantes batallas por la instauración de un verdadero Estado de Derecho, ha sido la concerniente a la responsabilidad patrimonial del Estado. En efecto, el principio de garantía patrimonial constituye, junto con el de legalidad, uno de los pilares fundamentales del Estado.<sup>25</sup>

En este punto, no podemos pasar por alto lo señalado por el tratadista Miguel S. Marienhoff:

*“El fundamento de la responsabilidad del Estado se encuentra en el Estado de Derecho y sus principios que, implícita o explícitamente tienden a proteger al derecho. Estos principios devienen de la constitución y principios básicos del derecho como pueden ser entre otros, el no dañar a otro, dar a cada quien lo suyo, respeto de la vida e integridad física, respeto a los derechos adquiridos, respeto a la propiedad, aplicación y ampliación de las normas de expropiación a otros casos, igualdad ante las cargas públicas, afianzamiento de la justicia, reconocimiento de derechos esenciales, garantías de libertad, prohibición de esclavitud, posibilidad de enjuiciar al Estado”.*<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Cfr. NEVADO BATALLA, Pedro. *Notas sobre Derecho Administrativo II*, Ratio Legis, Salamanca, 2002, p. 55.

<sup>26</sup> MARIENHOFF, Miguel S. *Op. Cit.*, pp. 706-710.

Para el autor español García de Enterría, el fundamento de la responsabilidad del Estado lo constituye el concepto de lesión, el cual presupone que hay un detrimento económico y material, y no así en la consideración de que la persona que lo cause actúa contra derecho, sino porque el que sufrió el daño no tenga el deber jurídico de soportarlo. En este sentido refiere: *“La responsabilidad del Estado reposa sobre un principio abstracto de garantía de los patrimonios, dejando de ser una sanción personal por un comportamiento inadecuado para convertirse en un mecanismo objetivo de reparación”*.<sup>27</sup>

Álvaro Castro Estrada, uno de los pocos juristas mexicanos que han abordado el tema de la responsabilidad del Estado a fondo, nos aporta una excelente y completa perspectiva sobre el fundamento de la responsabilidad del Estado:

*“Por nuestra parte, pensamos también que los principios de justicia y bien común constituyen los valores fundamentales del Derecho y consideramos que el instituto de la responsabilidad del Estado, está basado o fundamentado en principios generales del Derecho que no son sino expresiones elocuentes de su contenido de valor – justicia y bien común – incorporados en la consideración misma de tal institución jurídica. Ya lo expresamos – con García de Enterría en el primer capítulo de esta investigación -, los principios generales del Derecho son las convicciones ético-jurídicas fundamentales de una comunidad. Pues bien, a nuestro entender, la institución que estudiamos es consecuencia viva de la aplicación de diversos principios del Derecho, que, conjugados en una pretensión de justicia, generan el deber de reparar los daños antijurídicamente causados, a fin de restablecer la igualdad anterior al acaecimiento de los daños”*.<sup>28</sup>

Después de un largo periodo de espera, México incorporó al orden constitucional el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado. En efecto, el 14 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el cual se

---

<sup>27</sup> GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo y Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 2ª edición, Civitas, Madrid, 1981, p. 338.

<sup>28</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 1997, pp. 299-300.

modificó la denominación del Título IV y se adicionó un segundo párrafo al artículo 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los términos siguientes:

“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”.

Al respecto, el legislador mexicano, en la exposición de motivos de la reforma constitucional mencionada, señaló lo siguiente:

*“[...] No se niega que se pueda causar daños por actos legislativos, o incluso judiciales; ésta es la razón de que en algunas legislaciones extranjeras se contemple la responsabilidad del Estado por error judicial; sin embargo, la naturaleza y caracteres de los actos legislativos y judiciales nos lleva a excluirlos, cuando menos por ahora, de la responsabilidad patrimonial [...].”*

De lo anterior, se desprende una clara limitación a la responsabilidad patrimonial del Estado mexicano, pues se circunscribe a una *“actividad administrativa irregular”*, y olímpicamente desplaza la responsabilidad patrimonial por error judicial y por omisión legislativa, lo cual constituye un grave desacierto en nuestra opinión.

No obstante lo anterior, con independencia que será analizado en el capítulo siguiente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece en su artículo 10, el derecho a una indemnización en favor de aquellas personas que han sufrido de un error judicial, lo que nos lleva a cuestionarnos que a pesar de la exclusión expresa por parte del legislador mexicano de este tipo de responsabilidad, ésta se encuentra vigente en nuestro país de manera operativa y obligatoria.

Cabe destacar que, nuestro ordenamiento jurídico permaneció al margen de la evolución de la responsabilidad patrimonial, ya que por muchos años predominó en la legislación civil, la responsabilidad indirecta y subsidiaria del Estado de acuerdo con el principio de la culpa de los agentes de los organismos públicos, y hasta el año 1994, se aceptó la responsabilidad solidaria del Estado. No fue sino hasta la reforma constitucional del año 2002, cuando se reconoció expresamente en el texto de nuestra Carta Magna, la responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado.

En efecto, se conservó por muchos años el criterio civilista de la culpa en el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal y aplicable en toda la República en materia federal, con vigencia a partir de 1932 (si bien recientemente se han separado dichos ámbitos y se ha expedido uno para el propio Distrito Federal), que establecía la responsabilidad *subsidiaria del Estado* por la conducta ilícita de sus agentes (calificados a partir de la reforma constitucional de 1982 como *servidores públicos*), por lo que era preciso entablar un juicio civil ordinario contra dichos agentes y sólo si eran insolventes se podía demandar al Estado, lo que produjo en la práctica, en virtud de la gran dilación y las enormes dificultades que tenían que superar los reclamantes, en la irresponsabilidad casi absoluta del Estado frente a los particulares.

Cabe destacar que, ya desde el Derecho Romano, era reconocido el principio contenido en la *Lex Aquilia*, consistente en quien produce un daño está obligado a repararlo, de donde deriva que el Estado, como persona sometida al Derecho, no debe quedar al margen de esta obligación.

En lo que respecta a la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado, la doctrina destaca tres etapas perfectamente identificables.

Hasta el siglo pasado la irresponsabilidad del soberano era un hecho incuestionable, que encontraba su fundamento en el antiguo principio formulado por los juristas

ingleses, según el cual "*The king can do not wrong*" (El rey no se equivoca). Este principio propio de la Edad Media encontró eco en las teorías del Estado Absolutista; esta situación se mantuvo así, aún con el advenimiento y desarrollo de la Revolución Francesa.

Una segunda etapa, se inicia a partir de la célebre sentencia *L' Arrêt Blanco* del Tribunal de Conflictos francés de fecha 8 de febrero de 1873. Se admite la responsabilidad de la Administración en el ejercicio de la potestad pública por el hecho de las personas empleadas en el servicio público; sin embargo, la responsabilidad sigue siendo la excepción y la irresponsabilidad la regla.

La última etapa se une con la actual, en la cual la regla se ha invertido en forma absoluta, el principio es la responsabilidad y la irresponsabilidad es la excepción.

En la actualidad, se encuentra plenamente aceptada la responsabilidad del Estado por el ejercicio del Poder Público, al punto que constituye uno de los correctivos de las prerrogativas y potestad de encontrar un fundamento válido para justificar la responsabilidad patrimonial del Estado. Finalmente, se llega al principio de igualdad ante las cargas públicas, como fundamento de la responsabilidad del Estado.

Por su parte, Luis José Béjar Rivera, refiere que ya desde finales del siglo XIX sentenciaba Maurice Hariou: "*Hay dos correctivos de la prerrogativa de la Administración: que actúe, pero que obedezca la Ley; que actúe, pero que pague el perjuicio*". Asimismo, el referido autor comenta que a propósito de este tema, Luis Martín Rebollo señala:

*"El tema de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas ha sido abordado tradicionalmente desde la óptica de las garantías individuales. En la clásica formulación liberal de M. Hariou, en efecto, la responsabilidad del Estado, aparece, junto con el contencioso, como uno de los pilares del derecho administrativo concebido éste como un derecho garantizador de las posibles*

*extralimitaciones del poder. La Responsabilidad, así, protege al individuo frente a los daños causados por las administraciones públicas como consecuencia de la amplia actividad que éstas están llamadas a desarrollar”.*<sup>29</sup>

Algunos autores han llegado a sostener que, la sola idea de que la responsabilidad del Estado pudiera serle exigida directamente por la forma deficiente, indebida o irregular de su actuación, ha generado grandes temores de que el presupuesto público resulte insuficiente para indemnizar a los particulares por los daños y perjuicios causados por la Administración Pública.

Sin embargo, la incorporación de esta figura del derecho, obedece a la transformación del Estado Absolutista al Estado de Derecho, lo que indiscutiblemente viene a presentar una serie de modificaciones en los elementos que conforman el concepto del Estado. No olvidemos que, en el Estado Absolutista, no existía poder alguno por encima del monarca.

A mayor abundamiento, el reconocimiento de esta figura en el ordenamiento jurídico, constituye la culminación de una lenta evolución del reconocimiento de la responsabilidad estatal para juzgar a los órganos públicos por los daños y perjuicios que con sus acciones causen a los gobernados, iniciada con la caída del absolutismo y el surgimiento del Estado de Derecho, pero conservando el viejo principio de la inmunidad soberana del rey. No obstante lo anterior, la caída del absolutismo no produjo el abandono de ese poder que justificaba la supremacía de la autoridad de los monarcas, puesto que la concepción de la soberanía no se extinguió ni se perdió, simplemente se transformó en el derecho del Estado.

---

<sup>29</sup> Citado por BÉJAR RIVERA, Luis José. “Apuntes sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado”, en la Revista *ARS IURIS*, núm. 42/2009, Universidad Panamericana, pp. 303-304.

La doctrina es acorde en señalar que la evolución del concepto de la responsabilidad del Estado no ha sido la misma en todos los países, inclusive en la actualidad algunos aún no la reconocen en sus legislaciones. Lo anterior obedece a que la historia de la responsabilidad del Estado ha estado íntimamente vinculada con las ideas políticas y las teorías del Estado.

No se omite señalar que, la responsabilidad patrimonial de Estado tiene su origen en el Derecho Civil y no en el Derecho Administrativo. Recordemos que durante largo tiempo la idea de responsabilidad de la administración fue rechazada en virtud de la soberanía del Estado, idea que llevada a sus extremos, impedía considerar que éste se pudiese equivocar. Cuando por fin pudo vencerse este dogma, atentas a las ideas de la ilustración, empezó a recurrirse a la legislación civil para obligar al Estado a reparar los daños que causaba.

Sin embargo, fue hasta después del caso *L' Arrêt Blanco* en 1873, que el Tribunal de Conflictos francés descartó la idea de recurrir al Derecho Civil para los efectos de la responsabilidad del Estado y se consagró una teoría autónoma.<sup>30</sup>

## **2. Breves comentarios sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Derecho Comparado.**

Para tener una mayor referencia, a continuación se expondrá brevemente, la forma en que algunas legislaciones del mundo han regulado esta figura.

### **Inglaterra**

El sistema inglés se consideró independiente a las influencias continentales, en

---

<sup>30</sup> Este caso se sustentó en que una niña había sido atropellada por una carreta perteneciente a una manufacturera de Tabaco, explotada y dirigida por el Estado. El conflicto fue elevado al tribunal de conflictos, el cual atribuyó la competencia para conocer del litigio a la jurisdicción administrativa.

donde surgió un dogma que influiría hasta el siglo XX, el cual es considerado por Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, como heredero del absolutismo: “*The King can do no wrong*”, principio superado en el año de 1947 cuando se expidió la *Crown Proceeding Act*. En este sistema, la Corona no incurría en responsabilidad por los delitos civiles que hubieren cometido sus funcionarios, sin posibilidad de ser llevados a juicio por los particulares.<sup>31</sup>

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

La *Crown Proceeding Act* estableció la responsabilidad patrimonial de la Corona inglesa como persona privada mayor y plenamente capaz por lo que respecta a los delitos cometidos por sus empleados o agentes, respecto a las faltas a todo deber por las que una persona está obligada, en relación con sus empleados o agentes, por el hecho de ser ella su empleador y en lo concerniente a la falta a toda obligación prevista en el *common law* referente a la propiedad, la ocupación, la posesión o el control de bienes inmuebles.

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

---

<sup>31</sup> Para una revisión detallada de la responsabilidad del Estado en el Derecho Comparado, cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Civitas, Argentina, 2006, pp. 351-359, y CASTRO ESTRADA. Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 1997, pp. 54-88.

## **Estados Unidos de América**

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

Con posterioridad, fue cuestionado el dogma de irresponsabilidad por el Congreso mediante los *private bills*. El aumento de reclamaciones provocó, en el año de 1855, el establecimiento de la *Court of Claims*, como un órgano asesor especializado, encargado de elaborar los proyectos de resolución en cuestiones de responsabilidad contractual y extra-contractual.

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

## **Alemania**

Existe el precedente de la Constitución de Weimar de 1919, que fue la primera en establecer la responsabilidad patrimonial del Estado en una Ley fundamental. Antes de la promulgación de esta ley fundamental, la responsabilidad de la administración pública era indirecta, consecuencia de los actos ilícitos de funcionarios y empleados susceptibles de generar la responsabilidad de éstos.

En la Constitución de 1919, se previó que si en el ejercicio de la potestad pública desempeñada por un funcionario, éste infringiese los deberes que el cargo le impone frente a terceros, la responsabilidad sería directa del Estado o de la corporación a

cuyo servicio se hallase el funcionario, disposición repetida en el artículo 34 de la Constitución de Bonn de 1949.

En el sistema alemán inicialmente fueron distinguidos dos institutos resarcitorios: la teoría de la indemnización de derecho público y la responsabilidad pública. La indemnización de derecho público surgió del ejercicio legítimo del poder público que causa un daño en la esfera patrimonial de los particulares. Los orígenes de esta indemnización se encuentran en el Código Civil Prusiano de 1794.

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

De la Constitución de Bonn surgió como disposición reglamentaria la Ley de Agentes Públicos de la República Federal Alemana de 18 de septiembre de 1957, que contiene un sistema de responsabilidad directa del Estado y el derecho de repetir contra sus servidores públicos.

## **Francia**

En el derecho francés, en una primera etapa, resultaba inexistente la responsabilidad del Estado por los actos de sus funcionarios o por la prestación deficiente de los servicios públicos, donde está prevista la exigibilidad a cargo de los funcionarios de reparar a las víctimas, en los términos del Código Civil de Napoleón. En la Constitución fue establecida, como requisito para demandar al funcionario administrativo, la autorización administrativa previa, alegándose acatamiento a la

separación entre administración y justicia. El Consejo de Estado fue el órgano encargado de otorgar esta autorización, sin embargo, inicialmente acostumbró a no proporcionar dicha autorización, salvo cuando apareciese lo que se calificó como la “falta personal del agente”, sin que interviniese su carácter de servidor público.

El criterio distintivo fue proporcionado por *L' Laferrière*, en el sentido de que existe falta del servicio cuando el acto perjudicial es impersonal y revela un administrador más o menos sujeto a error, y falta personal. Mediante *L' Arrêt Lemmonière*, en 1918, se previó la acumulación de responsabilidades, que agregó la responsabilidad indirecta, por falta personal del funcionario, a la responsabilidad directa de la administración, por falta en el servicio. Finalmente, con *L' Arrêt Laruelle*, en 1951, se trató de integrar la responsabilidad de la administración con una efectiva responsabilidad del funcionario.

## **España**

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

En la Constitución democrática de 1978, fue establecido un régimen igualmente satisfactorio para los particulares en su artículo 106.2: “*Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos*”. Resulta fácil apreciar cómo en el modelo español, la responsabilidad de la Administración por la prestación de servicios públicos tiene su lugar preciso, ya que no está normada por disposiciones de derecho privado, sino que se acude a una

regulación indiscutible por el derecho administrativo.

En la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se establece el derecho de los particulares a ser indemnizados por las administraciones públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

### **3. La regulación en el Código Civil de 1928.**

Como quedó señalado, la regulación de la responsabilidad del Estado ha tenido una evolución muy lenta en nuestro país. Aún más, en la actualidad, el Derecho Mexicano ni siquiera ha reconocido totalmente la responsabilidad en que puede incurrir el Estado por daños y perjuicios que causen las autoridades en ejercicio de su actividad administrativa, y mucho menos, en materia legislativa o judicial, como ha acontecido en otros países.

Cabe mencionar que, en la Constitución Política de 1917, no se previó la posibilidad de fincarle al Estado una responsabilidad patrimonial, y mucho menos, someterlo a un procedimiento por daños y perjuicios causados a un particular.

En efecto, fue hasta la promulgación del Código Civil, el cual entró en vigor el 1 de octubre de 1932, que estableció en su artículo 1928 que, el Estado tiene la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones. Si bien es cierto dicha disposición legal no era del todo clara en el sentido de que tipo de responsabilidad se trataba, constituyó un importante antecedente en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

Ahora bien, la responsabilidad del Estado prevista en el Código Civil estaba limitada a que el funcionario directamente responsable no tuviera bienes, o bien los que tuviera no fueren suficientes para responder del daño causado. En este sentido, la responsabilidad del Estado prevista en el Código Civil, fue de carácter subsidiaria, lo que representaba que el Estado no respondiera de manera directa.

Al respecto, los autores Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, sostienen que la responsabilidad del Estado, reconocida en el Código Civil, resultaba muy limitada, y por lo tanto, dificultaba la obtención de resultados favorables a los particulares, a quienes para obtener la reparación del daño les era indispensable primero, identificar, demandar y ganar (vencer en juicio) al funcionario o servidor que hubiese causado el daño en ejercicio de sus funciones; y solamente en el caso de no obtener una respuesta satisfactoria a esta pretensión, entonces proceder demandar al Estado como obligado subsidiario. Este trámite hacía nugatoria la responsabilidad estatal, lo cual se comprobó en la práctica, al identificar un escaso número de demandas.<sup>32</sup>

Bajo este esquema, la responsabilidad patrimonial del Estado, estaba limitada a las características siguientes: a).- Se regulaba en el Código Civil (artículo 1927 del Código Civil); b).- se requería demostrar el dolo o culpa del funcionario al momento de emitir o ejecutar el acto de autoridad; c).- Se debía acreditar la ilicitud de dicha actuación, y d).- En caso de obtener una resolución favorable, demostrar la insolvencia del funcionario demandado.<sup>33</sup>

Resulta de interés mencionar que, en el mes de diciembre de 1941, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, en cuyo artículo 10, quedó reconocida la responsabilidad directa del Estado.

---

<sup>32</sup> Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. *Op. Cit.*, p. 255.

<sup>33</sup> Cfr. BÉJAR RIVERA, Luis José. *Op. Cit.*, pp. 307-308.

Sobre el particular, Antonio Carrillo Flores señala que el referido artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, tuvo origen en la doctrina y jurisprudencia francesa sobre la materia, y significó en su momento un gran avance al sistema previsto en el artículo 1928 del Código Civil, que solamente daba al particular una acción subsidiaria frente a la administración después de que hubiese sido condenado el funcionario responsable. Sin embargo, esta vía otorgada a favor del gobernado no tuvo gran demanda, por ser ignorada, defectuosa y complicada, máxime que desafortunadamente fue abrogado dicho ordenamiento legal en el año de 1988, lo cual hizo dar un paso atrás en esta materia.<sup>34</sup>

Así las cosas, el 10 de enero de 1994, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se reformaba el Código Civil, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como otras leyes, donde se reconocía de forma expresa la responsabilidad directa del Estado.

En lo que respecta al Código Civil, se estableció en su artículo 1927, que el Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones que les están encomendadas. Esta responsabilidad sería solidaria tratándose de actos ilícitos de naturaleza dolosa, y subsidiaria, en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

El artículo 1927 señaló textualmente:

“El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones

---

<sup>34</sup> Cfr. CARRILLO FLORES, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*, Porrúa, México, 1973, p. 23.

que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos”.

Del precepto legal señalado, se puede advertir la distinción que hace el legislador entre la responsabilidad solidaria y subsidiaria del Estado, para así contar con la viabilidad de demandar al Estado el pago de la responsabilidad en forma directa, aunque limitado a los casos en que dicha responsabilidad se origine por actos ilícitos de naturaleza dolosa.

Lo anterior, en opinión de Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, vino a constituir un reconocimiento “tímido” de derechos públicos subjetivos a favor de los ciudadanos. Un pequeño avance entre el Estado Absolutista y el Estado de Derecho, pero avance al fin.<sup>35</sup>

Hasta este punto, la responsabilidad del Estado solamente podía derivar de actos ilícitos dolosos, es decir, sería necesario acreditar que el daño o perjuicio causado deriva de una falta del servidor público, que vaya en contra de la disposición legal, pero además, que haya sido realizada intencionalmente, es decir, con dolo.

#### **4. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

En el artículo Séptimo del Decreto publicado el 10 de enero de 1994, en el Diario Oficial de la Federación, se adiciona un artículo 77 Bis, se reforma el párrafo primero

---

<sup>35</sup> Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. *Op. Cit.*, pp. 257-258.

y adiciona la fracción III, del artículo 78, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De la anterior reforma, destaca el artículo 77 Bis, que en la actual ley corresponde al artículo 33, el cual prevé una vía para que el particular que haya sufrido daños y perjuicios, como consecuencia de la actuación de un servidor público, a efecto de que si éste es sancionado con motivo del procedimiento disciplinario, el particular pueda acudir al ente público, a fin de que directamente sea reconocida la responsabilidad del Estado para el pago de daños y perjuicios causados, y que en el supuesto de que se niegue la indemnización, quede expedita la vía administrativa o la judicial, a elección del gobernado.

El aspecto positivo de este procedimiento, con relación al procedimiento civil, estriba que en la regulación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no se requiere que el daño causado tenga su origen en actos ilícitos y dolosos, sino que se refiere a cualquier actuación del servidor público que haya causado daños y perjuicios al particular. Sin embargo, la exigibilidad del derecho a solicitar la reparación del daño está condicionada a la determinación de la responsabilidad del servidor público en el procedimiento disciplinario, con lo que se estima que queda supeditada la eficacia de la actuación del Estado.

Con relación a la reclamación de la responsabilidad patrimonial, prevista en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el artículo 33, establece la vía administrativa o la judicial, a elección del afectado, si el órgano del Estado niega la indemnización, o en el supuesto de que el monto de la misma no satisfaga al particular reclamante.

Sobre el particular, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, señalan de forma acertada que no obstante que se deja expedita la vía administrativa o judicial, no se aclara si es para impugnar la negativa de

indemnización o la resolución insatisfactoria, o para demandar directamente la indemnización. En principio parecería que la vía se establece para combatir la resolución del órgano administrativo, pero en materia de recursos administrativos de la ley en comento, sólo lo prevé en beneficio de los servidores públicos sancionados, por lo que debe descartarse este medio. Por tal razón, los autores de referencia señalan que la vía adecuada sería el procedimiento contencioso administrativo, ya sea ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo competente en cada uno de los Estados.<sup>36</sup>

## 5. La reforma constitucional del año 2002.

Sin lugar a duda, la reforma constitucional del 14 de junio de 2002, publicada en el Diario Oficial de la Federación, mediante la cual se adicionó un segundo párrafo al artículo 113, constituye el avance más importante en esta materia.<sup>37</sup>

El objetivo fue establecer y reconocer la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad administrativa irregular que cause daños y perjuicios en los bienes o derechos de los particulares.

**“Artículo 113.** Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán

---

<sup>36</sup> *Idem*, pp. 259-260.

<sup>37</sup> Esta reforma constitucional entró en vigor a partir del 1° de enero de 2004.

exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

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.”

En forma adicional a los comentarios ya señalados, consideramos que la implicación fundamental es que con esta reforma constitucional, se vino a darle un nuevo enfoque y redimensionar a la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que antes era regulada estrictamente por el Derecho Civil, y no así por el Derecho Administrativo.

Asimismo, viene a darle un matiz diferente al reconocer expresamente que la responsabilidad del Estado será directa y objetiva, superando las limitaciones que originalmente se encontraban previstas en el Código Civil. Al referirnos a que la responsabilidad es directa del Estado, implica que éste deberá responder del daño sin importar quien lo ocasionó. Sobre el particular, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que cuando el Estado, en ejercicio de sus funciones, produzca un daño a los particulares en sus derechos y bienes, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que acreditar previamente la ilicitud o el dolo del servidor público que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho funcionario.<sup>38</sup>

Una vez aprobada esta reforma por las dos Cámaras del Congreso de la Unión se remitió a las legislaturas de los Estados en los términos del artículo 135 de la

---

<sup>38</sup> Cfr. jurisprudencia número P./J.42/2008, Novena época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el T. XXVII, de fecha junio de 2008, con el rubro: “Responsabilidad Patrimonial del Estado objetiva y directa. Su significado en términos del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Constitución Federal (que regula el procedimiento para las reformas constitucionales), y al haberse aprobado por la mayoría de dichas legislaturas, se efectuó la declaratoria correspondiente por parte de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 15 de mayo del año 2002, y fue publicada dicha reforma en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio del mismo año. Es importante mencionar lo dispuesto por el artículo transitorio único de dicha modificación fundamental, el cual establece:

El presente Decreto entrará en vigor el 1º de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (es decir el año 2004). La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el período comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial. La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como local, conforme a los criterios siguientes: a) El pago de la indemnización se efectuará después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponda dicha indemnización, y b) El pago de la indemnización estará siempre sujeta 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 el debido cumplimiento del decreto, se contará con el período comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de publicación del Decreto y su consiguiente publicación, el período no sería mayor a un año ni mayor a dos.

## **6. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.**

Este ordenamiento legal fue publicado el 31 de diciembre de 2004, en el Diario Oficial de la Federación. No pasa desapercibido, que la expedición de esta ley se hizo un año después de lo marcado en el transitorio de la reforma constitucional,

generando con ello una *vacatio legis*, periodo en que siguieron vigentes las disposiciones del Código Civil Federal y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Dicho ordenamiento legal entró en vigor el 1° de enero de 2005, y tuvo por objeto el siguiente:

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

Este ordenamiento derogó el artículo 33 y último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como el artículo 1927 del Código Civil Federal.

Como se ha señalado, esta Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

Por actividad administrativa irregular, se entenderá 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 cuanto a los sujetos de esta Ley, el artículo 2, señala que son los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal. Asimismo, se establece expresamente que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus servidores públicos, no son sujetos de responsabilidad patrimonial por las opiniones y recomendaciones que formulen, así como por los actos que realicen en ejercicio de las funciones de su competencia.

Cabe mencionar que, en un origen fue concebido que el procedimiento de reclamación patrimonial se hiciera ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, situación que fue sumamente criticada debido a que este procedimiento desde el inicio fue concebido como netamente administrativo, y no de naturaleza jurisdiccional, incluso llevó a cuestionarse la desnaturalización del referido tribunal, al otorgarle la categoría de autoridad administrativa.

Afortunadamente, lo anterior quedó superado con la reforma publicada el 12 de junio de 2009, en el Diario Oficial de la Federación, mediante la cual se precisó que estos procedimientos se desahogarían ante la dependencia o entidad presuntamente responsable y organismo constitucional autónomo. Lo anterior se puede corroborar con la redacción vigente de su artículo 18.

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

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

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

Por otro lado, se menciona que los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas.

En efecto, el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece las condiciones que deben reunir todos los tipos de daños que puede ocasionar el Estado (materiales, personales y morales) para poder ser reclamados y, por tanto, generar la obligación del pago de una indemnización:

- a) deben ser reales,
- b) evaluables en dinero,
- c) directamente relacionados con una o varias personas y
- b) desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

Cabe destacar que, en el artículo 5, se señala que los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial que se determinen, con cargo a sus respectivos presupuestos. Los pagos de las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el supuesto que las indemnizaciones fijadas por autoridades administrativas que excedan del monto máximo presupuestado en un ejercicio fiscal determinado, serán cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal.

En lo que respecta al procedimiento para tramitar la Responsabilidad Patrimonial del Estado, éste debe ajustarse, además de lo dispuesto por esa Ley, a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la vía jurisdiccional. Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada.

## **7. Elementos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado**

En este apartado, comentaremos brevemente cuáles son los elementos y/o requisitos necesarios para que se actualice la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

- a) Se requiere la existencia real y efectiva de un daño o perjuicio.

Sobre el particular, el artículo 4, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala:

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

Un gran sector de la doctrina está de acuerdo en sostener que el daño producido por el Estado, debe ser actual y cierto, no futuro ni eventual. Así como este daño debe ser individualizado, lo que significa que debe existir una afectación directa a la persona y poder determinarse. El daño debe ser antijurídico objetivamente, es decir

que la persona víctima del mismo no tenga obligación de soportarlo conforme a las disposiciones legales existentes. En otras palabras, por daño debemos entender como el detrimento o lesión que como consecuencia de un evento determinado sufre una persona ya sea en su patrimonio, en su propiedad o en sus bienes vitales.

Para que exista Responsabilidad del Estado, el daño debe ser:

- a) **Cierto.** Debe existir una lesión efectiva a un derecho, lo cual no significa que se contraponga al daño futuro, pues éste no se ha concretado pero se tiene la certeza de su existencia bajo el entendido que la causa que lo produce ya se ha originado. Diferente es el daño eventual en el que el hecho ya se ha producido pero hay incertidumbre en cuanto al daño.
- b) **Personal.** En principio únicamente la víctima está facultada para solicitar la reparación del perjuicio que le fue causado.
- c) **Especial.** El daño debe ser especial, debe circunscribirse a una víctima de manera particular, puesto que el que surge de una medida que afecte a la comunidad es una carga que los asociados deben soportar como sacrificio para la primacía del bien común y de la efectiva realización de los fines del estado; se debe excluir la norma antijurídica e ilegal por entenderse que existe otra manera de impedir y reparar, cuando sea del caso, este tipo de actuaciones de la administración.
- d) **Anormal.** Debe superar las molestias propias del normal funcionamiento del servicio. En este punto es importante resaltar que tanto la especialidad como la anormalidad del daño se predicen sólo en algunos regímenes de responsabilidad, como lo es, por ejemplo, la responsabilidad por daño especial.

- e) **Ilícito.** Se debe referir a una situación jurídica protegida. Es requisito esencial que el daño sea antijurídico, ya que la antijuridicidad se encuentra en el concepto de daño sin importar que éste tenga o no una causa lícita. Antijurídico se deriva de jurídico y se le antepone el prefijo anti para denotar algo contrario a derecho, por su parte el concepto de lo ilícito es más amplio.

Al respecto, García de Enterría, al conceptualizar la institución de la responsabilidad de la Administración al margen de toda idea de ilicitud o culpa, sostiene que el fundamento de aquélla se desplaza desde la perspectiva tradicional de la acción del sujeto responsable a la del patrimonio de la persona lesionada, dejando de ser una sanción para convertirse en un mecanismo objetivo de reparación que se pone en funcionamiento solo si se ha producido una lesión patrimonial. Conviene determinar el concepto jurídico de lesión. Para que exista lesión resarcible, se requiere que el detrimento patrimonial sea antijurídico, no porque la conducta de su autor sea contraria a derecho (antijuridicidad objetiva) sino porque el sujeto que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo (antijuridicidad objetiva).<sup>39</sup>

Cabe destacar que, este daño debe ser directo y objetivo. En este sentido, la Ley exige que exista una relación directa del Estado con los daños y así ser congruentes con la redacción del artículo 113 Constitucional, que señala que la responsabilidad será “objetiva y directa”. Este punto puede traer cierta dificultad, ya que la doctrina ha asociado que la inmediatez de la responsabilidad está basada en la culpa. Sin embargo, la responsabilidad objetiva, también llamada absoluta o extra-contractual, es ajena totalmente a la teoría de la culpa, puesto que con solo acontecer el daño existe la responsabilidad indiscutible de pago.

La exposición de motivos de la Ley, al referirse al término de responsabilidad “directa”, explica un concepto ajeno a la causalidad, pues se refiere a que en

---

<sup>39</sup> Cfr. GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo y Ramón Fernández, *Op. Cit.*, pp. 337-349.

adelante la responsabilidad no será subsidiaria o solidaria con la responsabilidad de servidor público:

*“[...] por ser éste (el Estado) el único obligado a cubrir la totalidad de la indemnización, sin perjuicio del derecho que tenga de repetir en contra del funcionario o funcionarios responsables... para declarar responsable al Estado no es necesario haber determinado previamente en un procedimiento la responsabilidad del servidor público, ni tampoco se requiere acreditar la insolvencia de éste para poder demandar al Estado.”*

Asimismo, de conformidad con el citado artículo 4, el daño debe ser directamente relacionado con una o varias personas y desiguales a los que pudiera afectar al común de la población. Es decir, no puede tratarse de un daño general, que afecte a la totalidad de una población. Desde la legislación española, se limitaron los sujetos beneficiarios de la responsabilidad por daño, así las cosas, no es factible responder por daños a toda una población o de manera general, sino solamente a individuos o un grupo de personas.

b) Relación directa de causa-efecto.

También conocido por la doctrina, “relación de causalidad”. Es decir, el daño ocasionado por el Estado no debe ser “mediato” ni “indirecto”, sino por el contrario debe existir un nexo causal entre la acción y el resultado producido.

Es el nexo directo que debe existir entre una acción y una consecuencia, el daño debe ser consecuencia de una acción u omisión, pero directamente. Para que el daño sea indemnizable debe existir una relación entre el perjuicio y el incumplimiento de un deber jurídico a cargo de un sujeto, por lo tanto el daño solo es indemnizable en el caso del incumplimiento del deber jurídico genérico (responsabilidad civil extracontractual) o del deber jurídico concreto (responsabilidad civil contractual). La importancia de que esta relación sea directa radica en el hecho de que al no existir

no puede predicarse una responsabilidad de la administración, se presenta en los casos de culpa de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito y fuerza mayor.

El artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece:

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

a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y

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

c) Imputación del Daño al Estado.

Los daños patrimoniales ocasionados deben serle jurídicamente imputables al Estado. Los daños producidos por caso fortuito o fuerza mayor no generan responsabilidad para el Estado.

d) Afectación de Derechos Subjetivos.

El daño ocasionado debe afectar invariablemente la esfera particular de la persona, al transgredir un derecho subjetivo.

## CAPÍTULO III

### EL ERROR JUDICIAL RELACIONADO CON LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

#### 1. Aspectos generales del error judicial relacionado con la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Por responsabilidad patrimonial derivada del error judicial, entendemos la obligación que tiene el Estado de indemnizar a las personas por los daños y perjuicios que se les hayan causado en su esfera patrimonial, en virtud de una sentencia dictada erróneamente.

Goded Miranda ha mencionado que el error judicial tiene lugar cuando por dolo, negligencia o equivocado conocimiento o apreciación de los hechos se dicta una resolución judicial que no se ajusta a la verdad y a la realidad de tales hechos y que, por tanto, merece el calificativo de injusto.<sup>40</sup>

Uno de los fundamentos para aceptar esta responsabilidad es la deficiente administración de justicia en la falla del servicio público, si se tiene en cuenta que las obligaciones de los funcionarios judiciales se basan en la protección de la vida, honra y bienes de los gobernados. En otras palabras, el sustento de la responsabilidad se desprende del principio general de que cuando se causa un

---

<sup>40</sup> Cfr. GODED MIRANDA, M. *La Responsabilidad del Estado por el Funcionamiento de la Administración Pública*, Revista del Poder Judicial, Madrid, Volumen I, 1983, p. 330.

daño, nace la obligación respecto de su reparación e incluso imponer una sanción para el responsable.<sup>41</sup>

La indemnización por los perjuicios causados por el Estado en desarrollo de la función de administrar justicia encuentra su fundamento en la obligación del Estado de garantizar la integridad y eficacia en la administración de justicia, para así evitar interpretaciones autoritarias y violatorias de los principios legales.

No olvidemos que el fin del Estado es la consecución del bienestar de la colectividad mediante la satisfacción de sus necesidades. Para el Estado desplegar tal actividad necesita servirse de sus órganos, agentes y funcionarios. Cuando por error o ineficiencia en la prestación del servicio público causa un daño que el particular no está legalmente obligado a soportar, y previa demostración del cumplimiento de los requisitos esenciales, se acude a la figura de la responsabilidad estatal en orden a obtener la indemnización que permita reparar los perjuicios ocasionados.

En lo referente a la responsabilidad que le corresponde al Estado por el error jurisdiccional, no se controvierte el contenido jurisdiccional de los actos sino la actuación del Estado, en otras palabras no se cuestiona su facultad o derecho para llevar a cabo la actividad que se deriva del acto judicial, sino la forma como se desarrolló dicha facultad. Hablamos de actos judiciales y no de los actos administrativos que de todas formas tienen que desarrollar los agentes de la Administración cuando ejercen la función jurisdiccional.

El autor Juan Carlos Cassagne señala que ésta es una responsabilidad excepcional a raíz del perjuicio causado a un particular por los órganos jurisdiccionales del Estado en ejercicio de la función judicial. Excepcional en cuanto en un Estado de derecho los ciudadanos deben someterse a las decisiones adoptadas en los

---

<sup>41</sup> Cfr. CIENFUEGOS SALGADO, David. “Responsabilidad Estatal y Error Judicial en México”, *Lex Difusión y análisis*, tercera época, año VI, núm. 62, agosto de 2000, pp. 12-14.

procesos judiciales, por lo cual están obligados a soportar daños en el desarrollo del proceso sin indemnización hasta la sentencia.<sup>42</sup>

La responsabilidad del Estado por error judicial se actualiza –sostiene Agustín Gordillo- cuando una persona es condenada en primera instancia y luego absuelta, o procesada y detenida, siendo luego sobreseída definitivamente la resolución.<sup>43</sup>

Por su parte, comenta Valeriano Hernández Martín, que son errores judiciales todas aquellas actuaciones o resoluciones de los juzgados o tribunales que han sido dejadas sin efecto por cauces legales, es decir, mediante la vía habitual de los recursos ante los órganos que corresponda. Cuando un órgano judicial superior revoca la sentencia de otro inferior, implícitamente está declarando que la sentencia revocada es errónea en algún aspecto.<sup>44</sup>

En este sentido, ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

*“Cuando un Juez de Distrito o Magistrado de Circuito conoce de asuntos donde se impute al inculpado la comisión de delitos calificados por la ley como graves, las características y naturaleza de estas conductas provocan que la decisión que se emita sea de especial significación social, situación que lo obliga a ser especialmente escrupuloso en el dictado de la resolución correspondiente, porque la realización de esta clase de ilícitos es susceptible de producir graves daños a la sociedad, por lo que si uno de los deberes de tales juzgadores consiste en preservar y proteger los intereses generales con independencia de los de carácter personal, a la luz de la observancia de la ley, la comisión de un error inexcusable al resolver este tipo de asuntos, determinado con base en datos objetivos que no dependan de un criterio personal, actualiza la causa de responsabilidad por notoria*

---

<sup>42</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*, Tomo I, 7ª edición, Lexis Nexis Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2002, pp. 481-510.

<sup>43</sup> GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, La defensa del usuario y del administrado, 6ª edición, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, p. 28.

<sup>44</sup> HERNÁNDEZ MARTÍN, Valeriano et al., *El Error Judicial. Procedimiento para su declaración e indemnización*, Civitas, Madrid, 1994, p.77.

*ineptitud o descuido en el ejercicio de la función jurisdiccional prevista por el artículo 131, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.”*<sup>45</sup>

Como sabemos, la función jurisdiccional realizada por los órganos del Poder Judicial y órganos no jurisdiccionales, consiste en la aplicación del derecho a los casos concretos que les son presentados, entraña la posibilidad de causar un daño a los usuarios de la administración de justicia.

Según lo señalan Irureta Uriarte y Jiménez y Porcar, el error judicial, se verifica cuando el juez o magistrado en el ejercicio de su actividad jurisdiccional, ha actuado de manera manifiestamente equivocada en la fijación de los hechos o en la interpretación o aplicación de la ley, ocasionando un daño efectivo, evaluable económicamente o individualizado con relación a una persona o un grupo de personas. De acuerdo a tales autores, las causas más frecuentes que originan errores judiciales son: a).- Errónea apreciación de los hechos; b).- Equivocada identificación de circunstancias fácticas a la hipótesis normativa; c).- Utilización errónea de normas legales; d).- incompetencia técnica; e).- Falta de experiencia; f).- Ausencia de prudencia; g) Precipitación; y h) Deshonestidad.<sup>46</sup>

Como antecedente histórico en México, se puede señalar que a pesar de que nuestra normatividad penal ya contemplaba en el Código Penal Federal de 1871 - conocido como Código Martínez de Castro-, una figura equiparable al actual error judicial, esa figura no prevaleció hasta nuestros días.

Entre los estudiosos del tema, se han manifestado diversas posiciones que intentan explicar las resistencias a adoptar de forma generalizada la figura del error judicial y

---

<sup>45</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, SCJN, novena época, Pleno, tesis P. XLIV/2000, marzo de 2000, T. XI, p. 101.

<sup>46</sup> Citado por Miguel Alejandro López Olvera. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado por Error Judicial*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 602.

la responsabilidad del Estado derivada de esta<sup>47</sup>. Los argumentos que aducen al respecto son:

A).- Razones de credibilidad y prestigio:

- Reconocer que un Tribunal ha dictado una sentencia injustificadamente errónea o arbitraria, le resta credibilidad al Poder Judicial, vulnerando el argumento de la infalibilidad judicial.
- Los jueces se rehúsan a admitir los errores cometidos por sus pares, constituyendo una suerte de red de protección y malentendida lealtad entre sus miembros.
- El ínfimo porcentaje de acciones acogidas pretende desalentar a quienes pretenden acudir a la acción constitucional.

B).- Razones económicas:

- El Poder Judicial se niega a ser el causante del costo que significaría para el Estado indemnizar a las víctimas de resoluciones erradas.
- El Poder Judicial no está dispuesto a exponer a uno de sus miembros, a la acción legal que el Estado pueda eventualmente ejercer en su contra.

Sobre este tema, el Álvaro Castro expone cuáles son los principales obstáculos para reconocer la responsabilidad del Estado-Juez.<sup>48</sup> A continuación haremos breve mención de cada uno de éstos.

---

<sup>47</sup> Cfr. CUESTO CONTRERAS, Daniela. *Indemnización por Error Judicial*, Universidad Católica de Temuco, Chile, 2005, p. 39.

<sup>48</sup> Cfr. CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.*, pp. 89-94.

En nuestro sistema jurídico-social es en el juez en quien descansa la solución última de las controversias; es el juez quien dice el derecho, su palabra por esencia es Derecho, y por lo tanto, se le reconoce una especie de infalibilidad, presuponiendo que el juzgador debe estar por encima de cualquier error. No obstante, como persona está sujeto a equivocarse y en el sistema judicial existe la posibilidad de errores en la actuación jurisdiccional, al existir los recursos judiciales que son necesarios para enmendar en ocasiones dichos errores.

Una de las mayores preocupaciones respecto al reconocimiento de la responsabilidad del Estado-Juez, estriba en el temor que genera pensar que mediante tal regulación, podría perderse o disminuirse la necesaria independencia judicial. En este sentido, Pablo García Manzano describe en un artículo que las reformas a la Constitución Española y a su Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 en aquél país, no han causado menoscabo alguno a la tan importante independencia judicial, al afirmar:

*“La instauración por la Constitución y por la L.O.P.J., de un Poder Judicial plenamente responsable, para utilizar los términos de la Exposición de Motivos de esta última norma legal, no implica de suyo un menoscabo a la independencia judicial, concebida ésta como garantía institucional a la luz de la suprema norma. Antes bien, la independencia reclama, como su corolario obligado, la regulación de un sistema de responsabilidades de los jueces, y así aparece concebida por la doctrina. Lo importante, a estos efectos, es que el sistema de exigencia de responsabilidad, y ahora nos referimos específicamente a la responsabilidad civil objeto de nuestro estudio, esté estructurado en términos tales que garantice en todo caso dicha independencia, de modo que el Juez desempeñe la función jurisdiccional sin sentirse obstaculizado por el eventual ejercicio de acciones dirigidas a depurar su responsabilidad por la vía de reparación de los daños por aquélla ocasionados”.<sup>49</sup>*

---

<sup>49</sup> Citado por CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Op. Cit.*, p. 91.

Entre los obstáculos a señalar también, se encuentra la relativa a la determinación sobre la existencia del error judicial deban hacerla precisamente los propios juzgadores que con su actuación generaron los daños y perjuicios que la víctima de ellos solicita le sean reparados. Esta dificultad se expresa también en la intención de restringir en todo lo posible las hipótesis de error judicial y el denominado “funcionamiento anormal de la Administración de Justicia”. Lo anterior, no obstante que el sistema de responsabilidad objetiva y directa del Estado-Juez supone un énfasis especial en el daño causado a un particular que no tiene la obligación jurídica de soportarlo, en lugar de subrayar los aspectos de negligencia, culpabilidad o dolo del juzgador; si bien, claro está el Estado se reservaría la facultad de repetir contra los infractores sólo en los casos de culpa o dolo graves, que en nuestro sistema disciplinario de los servidores públicos, podríamos denominar “falta grave”.

La consecuencia de esta situación, de ser a la vez juez y parte, en el ámbito de los errores judiciales, se ve reflejada en el hecho de que existen escasos casos reportados en esta materia en el Derecho Comparado. Así por ejemplo, España, de acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Justicia, indica que el total de errores judiciales efectivamente indemnizados en los primeros nueve años de vida de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en 1985), asciende a 9 casos (cifra obtenida hasta 1993). Lo anterior obedece en gran medida a los restrictivos y severos criterios jurisprudenciales que sobre el error judicial y el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia se han emitido en aquel país.

Otra de las dificultades mayores, es la concerniente al principio de “cosa juzgada”, que para muchos constituye el principal impedimento para reconocer la responsabilidad patrimonial del Estado-Juez. Al respecto, el jurista español Juan Montero Aroca, señala que:

*“La responsabilidad del Estado-Juez por error judicial no debe negar, en principio, el mantenimiento de la cosa juzgada, sino que atiende a la reparación del daño*

*causado por el error. La seguridad jurídica exige que sea así por lo menos en órdenes jurisdiccionales, civil, laboral y contencioso administrativo. Sólo en lo penal las cosas pueden suceder de manera distinta pues en él debe predominar el valor de justicia, sobre el valor de seguridad jurídica”*.<sup>50</sup>

En realidad, el argumento de la cosa juzgada, pierde todo valor cuando un acto jurisdiccional posterior emitido a raíz de una revisión del proceso, deja sin efecto la condena impugnada, reconociéndose así, el error judicial en cuyo mérito habíase condenado a un inocente.

Cabe destacar que, hay un sector importante de la doctrina opina que el campo de la responsabilidad del Estado-Juez, no debe rebasar el campo del Derecho Penal. Otro sector de la doctrina, considera que debe extenderse o ampliarse considerablemente los supuestos más allá del Derecho Penal, incluso hay quienes admiten la responsabilidad del Estado-Juez por el llamado anormal funcionamiento de la administración de justicia.

Al respecto, Miguel S. Marienhoff, afirma:

*“Actualmente hay expositores que pretenden adscribir a la responsabilidad del Estado por sus actos judiciales, no sólo los daños emergentes de “errores Judiciales” (verbigracia, condena penal de un inocente), sino también las consecuencias que puedan derivar de otros tipos de comportamiento del Estado-Juez; por ejemplo, consecuencias derivadas de actos procesales que no constituyen precisamente “sentencias” definitivas; daños ocasionados por la conducta dolosa del juez; condena en primera instancia que es dejada sin efecto en segunda instancia; detención y procesamiento de quien es después sobreseído definitivamente o absuelto; detención preventiva exageradamente prolongada; publicidad indebida a raíz de un proceso penal en el que el imputado es sobreseído o absuelto; etc. ¿Pueden admitirse todos estos actos o circunstancias como causales de responsabilidad del Estado por sus actos judiciales?*

---

<sup>50</sup> Citado por CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.*, pp. 92-93.

[...]

*No obstante el loable propósito que con ello se persigue, disiento con esa tesis, que, dada su amplitud, considero que contraria a razonables principios de derecho. Por lo demás, si se quiere asistir al triunfo definitivo de la tesis que auspicia la responsabilidad del Estado por sus actos judiciales, la cuestión debe ser ubicada en el lugar correspondiente, evitando pretendidas exageraciones en su aplicación, pues esto podría determinar el fracaso o el retardo de la aceptación de la buena doctrina.*

[...]

*Estimo que en el ámbito penal, la responsabilidad del Estado por sus actos judiciales y su correlativo deber de indemnizar al agraviado, nace en el supuesto específico y clásico de "error judicial", o sea, cuando alguien fue definitivamente condenado, sufrió prisión y más adelante, al "revisarse" la sentencia condenatoria, se advirtió la tragedia de haber condenado a un inocente, quien recién entonces es liberado o quien recién se le reconoce la corrección de su conducta, rehabilitándose moralmente".<sup>51</sup>*

## **2. Breves reflexiones del error judicial en el Derecho Comparado.**

Austria fue el pionero de la responsabilidad estatal por el error judicial específicamente, en un primer momento estableció la responsabilidad estatal por sus actos mediante los órganos de poder siempre que los daños se causaran de manera culposa con un perjuicio latente a los particulares; al reglamentar esta ley en 1872, esta responsabilidad se hizo extensiva a los funcionarios judiciales.

---

<sup>51</sup> MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen IV, 4ª edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1987, pp. 769-771.

La legislación francesa de 1895, estableció por vez primera, la reparación a las víctimas de un error judicial declarado en sentencia de revisión de la que resulte la inocencia de un condenado. La norma francesa sobre el particular, culminó con una ley que estableció que el Estado está obligado a reparar el daño causado por el funcionamiento defectuoso del servicio de la justicia, estableciendo también que esa responsabilidad sólo podrá hacerse derivar por la existencia de una falta grave o una denegación de justicia.

Por su parte, la constitución italiana de 1947, estipula la obligación de que la ley secundaria debe determinar las condiciones y las formas para la reparación de los errores judiciales, de ahí que la legislación señale el derecho de quien haya sido absuelto en un proceso judicial, a una reparación equitativa en relación al eventual encarcelamiento o internamiento y a las consecuencias personales y familiares derivadas de la condena.

Al respecto, la legislación española incluye el derecho a una indemnización por parte del Estado para quienes se hayan visto afectados por el funcionamiento anormal de la administración de justicia. Ese principio se desarrolla por conducto de las disposiciones contenidas en la legislación secundaria ibérica que contempla las modalidades de *error judicial* y del *funcionamiento anormal de la administración de justicia*.

En España, el procedimiento para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial por error judicial, se estableció en el artículo 121 de la Constitución de 1978, y en forma detallada a partir del artículo 292 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del 1º de julio de 1985, en su título V denominado “*De la Responsabilidad Patrimonial del Estado por el Funcionamiento de la Administración de Justicia*”, donde se precisa que la competencia para atender este tipo de casos es la jurisdicción contencioso-administrativo.

Sobre este tema, Álvaro Castro señala:

*“En primer término debemos apuntar que la Constitución de 1978, en dos de sus artículos establece los ejes en torno a los cuales gira la responsabilidad del Estado-Juez, y de los jueces y magistrados. Así, el artículo 117.1, dispone: La Justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey, por jueces y Magistrados, integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables, y sometidos únicamente al imperio de la Ley [...]”.*<sup>52</sup>

En este sentido, el artículo 121 de la Constitución Española señala: *“Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley”.*

No se omite señalar que, entre la promulgación de la Constitución de 1978 y la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, mediaron siete años, plazo dentro del cual se suscitaron muchas discusiones en cuanto admitir o no la aplicación directa del artículo 121 Constitucional. En su primera etapa, tal aplicación directa no se admitió, al no haberse expedido las normas reglamentarias respectivas.

En cuanto a las disposiciones normativas vigentes en los países de América Latina sobre el tema, se tiene que al menos Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Perú y Venezuela, han expedido normas constitucionales o leyes secundarias para regular la figura del error judicial. La legislación de cada una de esas naciones muestra particularidades propias de cada país.

Por ejemplo, la Constitución de El Salvador estipula la posibilidad de que en los casos de revisión en materia penal, el Estado indemnizará a las víctimas de los errores judiciales debidamente comprobados. En términos similares, la Constitución de Brasil establece la obligación del Estado de indemnizar al condenado por error

---

<sup>52</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Op. Cit.*, p. 97.

judicial así como al que permaneciere en prisión más allá del tiempo fijado en la sentencia.

Por su parte, la Constitución de Venezuela establece la obligación de indemnizar integralmente a las víctimas o a los derechohabientes de éstas por las violaciones a los derechos humanos que le sean imputables al Estado, incluido el pago de daños y perjuicios. Igualmente, la misma normatividad señala la obligación del Estado de adoptar las medidas legislativas y de otra naturaleza, para hacer efectivas las indemnizaciones respectivas para tales víctimas.

Mención especial amerita la reglamentación en Ecuador. Al tiempo que la Constitución de ese país, establece la responsabilidad del Estado en los casos de detenciones arbitrarias, también prevé la posibilidad de obtener indemnizaciones por retardos injustificados en la impartición de justicia y por violaciones a los principios y a las reglas del debido proceso judicial. Otro rasgo particular de la normatividad ecuatoriana, es el referente a que las indemnizaciones a cargo del Estado, se liquidarán de forma indexada a los indicadores económicos del banco central de aquella nación. Igualmente destaca la inédita obligación impuesta al Estado de proporcionar al injustamente condenado un trabajo acorde a su formación y a sus necesidades.<sup>53</sup>

En el caso de la legislación peruana, ésta ha desarrollado una ley especial sobre errores judiciales y su indemnización, conocida como “*Ley que Regula la Indemnización por Errores Judiciales y Detenciones Arbitrarias*”, expedida en 1988. Además de establecer el derecho a indemnización para quienes sean víctimas de un error judicial o de una detención arbitraria, esta legislación fija la indemnización respectiva en proporción al tiempo de la detención y a los ingresos de las víctimas. En lo que se refiere al presupuesto con que deberán de liquidarse tales cantidades,

---

<sup>53</sup> Cfr. Artículos 416 al 421 del Código de Procedimiento Penal del Ecuador, Ley No. 000. RO/ Sup. 360 de 13 de Enero del 2000.

el Estado peruano incluso crea por medio de la misma ley una institución denominada “Fondo Nacional Indemnizatorio de Errores Judiciales y Detenciones Arbitrarias” cuyo capital se integra entre otros conceptos por el 3% del presupuesto total que se asigne al Poder Judicial de aquel país.<sup>54</sup>

Un situación análoga se presenta en el caso de la legislación chilena, en donde a pesar de que en esa nación la figura del error judicial se incluyó como norma constitucional desde 1925, sólo se han emitido un número reducido de sentencias indemnizatorias derivadas de errores judiciales y algunas de ellas sólo mediante un arduo proceso legal ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En la Constitución de Brasil tenemos, la responsabilidad patrimonial estatal por error judicial. La fracción LXXV del artículo 5°, establece que como parte de las garantías de los brasileños y de los extranjeros residentes en dicho país, respecto a la inviolabilidad del derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad, el Estado indemnizará al condenado por error judicial así como al que permaneciere en prisión más allá del tiempo fijado en la sentencia.

Una referencia a las normas del derecho comparado, nos permite formarnos una idea global de la necesidad de establecer una vía expedita para la exigencia de la responsabilidad del Estado, entendiendo ésta como un procedimiento cuya duración, costo y trámites permita a los ciudadanos ser indemnizados por los daños sufridos sin mayores complicaciones, pero que igualmente, pueda considerarse como una garantía a la independencia del poder judicial, entendida como una protección en beneficio de los ciudadanos que requieren de un sistema judicial libre para ejercitar sus funciones, razón por la cual, el principio de responsabilidad, lejos de constituir un mecanismo sancionador, debe ser un medio útil para que el Estado Juez y aquellos sujetos que, de una u otra forma, están involucrados en la actividad judicial puedan

---

<sup>54</sup> A mayor abundamiento, cfr. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, José de Jesús. *Error Judicial y Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Documento de Trabajo No. 79, Octubre de 2009.

brindar una tutela efectiva, que redunde en una justicia expedita y confiable.

Por tal razón, consideramos que, al menos en el caso de la responsabilidad derivada del funcionamiento anormal de los tribunales, es importante establecer un mecanismo de determinación y, por supuesto, de exigencia de la misma, pero corresponde a las leyes o a la jurisprudencia definir cuál debe ser este mecanismo o procedimiento.

Cabe mencionar que, a partir de la década de los cincuenta del siglo pasado, el tema del error judicial y de la responsabilidad patrimonial del Estado por deficiencias en la administración de justicia, ha sido objeto de continuos debates y ha motivado la firma de diversos tratados y convenios de carácter multilateral suscritos y ratificados por México.

Es importante tener presente que, México si bien es cierto ha celebrado y ratificado por el Senado de la República, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (también conocida como Pacto de San José) y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, sin embargo no han tenido como consecuencia la expedición de una normatividad a nivel federal que señale la responsabilidad patrimonial del Estado en los casos de errores judiciales o frente a un eventual funcionamiento inadecuado de la administración de justicia.

### **3. Configuración del error judicial**

El error judicial puede responder a diversos factores o circunstancias, entre los que podemos mencionar una errónea apreciación de los hechos, la mala adecuación de los hechos probados en el juicio al ordenamiento jurídico o al hecho de haber recurrido equivocadamente a una determinada norma jurídica.

Si bien es cierto, que para la mayoría de los autores, solamente el error de hecho (*error in facto*) resulta relevante para efectos del reconocimiento de la responsabilidad del Estado por error judicial, ya que el error de “iure” o error en el conocimiento, interpretación o aplicación de las normas tiene su propio y eficaz correctivo en el principio de la audiencia de las partes y en el sistema de recursos, tal distinción para nosotros no nos parece relevante.

Esto es así, porque a pesar de la existencia de recursos en el ámbito judicial, el error puede subsistir o incluso producirse en la decisión final adoptada por el órgano superior competente en la esfera del Poder Judicial para resolver la controversia.

En nuestro criterio, el error judicial capaz de generar la responsabilidad patrimonial del Estado se producirá, cuando del contexto de una sentencia, de la realidad de los hechos y sus circunstancias, así como de la apreciación de la prueba, la comparación y confrontación entre la solución dada y la que jurídicamente convenía al caso, resulta manifiesta y grave la materialidad de la equivocación.

Sobre el particular, Miguel S. Marienhoff señala que “[...] *en este campo, un importante sector de la doctrina limita la reparación del error judicial al ineludible supuesto de que la injusta decisión [...] haya sido dejada sin efecto.*”<sup>55</sup>

En cuanto a los requisitos para la configuración del error judicial, podemos señalar que el más importante es la presencia de un error (material o de derecho) en la resolución del Juez. Tanto en la doctrina como la jurisprudencia extranjera, exigen además la existencia de un daño físico o moral evaluable económicamente, y una relación de causalidad entre el error y el daño indemnizable.

---

<sup>55</sup> MARIENHOFF, Miguel S. *Op. Cit.*, p. 768.

Aún cuando el supuesto clásico de error judicial es aquél por el cual se condena a un inocente a una pena privativa de libertad en una sentencia que posteriormente se reconoce como errónea, por ningún motivo se puede considerar como el único que produce responsabilidad del Estado por daño, aunque si es el de mayor peso y trascendencia. El reconocimiento de este error judicial en nuestro país es incipiente, ya que solamente unas cuantas entidades federativas lo prevén, como es el Estado de Aguascalientes.

En algunos países, como ha quedado mencionado, el reconocimiento de la responsabilidad del Estado por error judicial, tiene un mayor avance, tal es el caso de Chile. La Constitución Política de Chile establece en su capítulo III, denominado “De los Derechos y Deberes Constitucionales” que:

“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:

[...]

7.- El derecho a la libertad personal y a la seguridad individual.

En consecuencia:

[...]

h) Una vez dictado sobreseimiento definitivo o sentencia absolutoria, el que hubiere sido sometido a proceso o condenado en cualquier instancia por resolución que la Corte Suprema declare injustificadamente errónea o arbitraria, tendrá derecho a ser indemnizado por el Estado de los perjuicios patrimoniales y morales que haya sufrido. La indemnización será determinada judicialmente en procedimiento breve y sumario y en él la prueba se apreciará en conciencia.”

En lo que respecta al “funcionamiento anormal de la Administración de Justicia”, uno de los mayores problemas y principal causa de daños para el ciudadano, en realidad muy pocos países y sistemas jurídicos han contemplado la responsabilidad del Estado como consecuencia del funcionamiento irregular.

En cuanto a los orígenes del reconocimiento de esta especie de responsabilidad (funcionamiento anormal de la Administración de Justicia), aún cuando pareciese la

española la norma más precisa existente en la actualidad, ésta se encontraba reconocida ya anteriormente en Francia, en el artículo 11, de la Ley 72-626, del 5 de julio de 1972, la cual preveía en forma expresa la obligación del Estado de reparar el perjuicio causado por el funcionamiento defectuoso del servicio de justicia, limitándola, sin embargo, al supuesto de que el magistrado o tribunal hayan cometido una falta grave o hubieren incurrido en una denegación de justicia.

El concepto de “funcionamiento anormal de la Administración de Justicia”, derivado del funcionamiento normal o anormal del servicio público, alcanza para algunos autores, toda la actividad residual desplegada no sólo por quienes juzgan u ordenan ejecutar las decisiones, sino también por quienes auxilian o colaboran de algún modo con la administración de justicia.

En opinión de Santiago Tawil, serán típicos supuestos que den origen a esta responsabilidad, por ejemplo, las omisiones o irregularidades cometidas por un juez en su función *in procedendo* que den lugar a una lesión reparable como consecuencia de su carácter de rector del proceso. Este autor señala que, entre los escasos supuestos de recepción de esta especie de responsabilidad por parte de los tribunales, cabe mencionar aquel antecedente que dio lugar en la Corte Suprema de Argentina, mediante el cual se condenó a la Provincia de Buenos Aires a reparar el perjuicio causado como consecuencia de la orden impartida por el presidente de un tribunal al liberar un oficio al Banco de la Provincia de Buenos Aires, incluyendo una orden de conversión de moneda extranjera a moneda argentina que no había sido dispuesta por el tribunal ni consentida por el afectado y que produjo a éste un perjuicio cierto y efectivo como consecuencia de la depreciación monetaria.<sup>56</sup>

Hay autores quienes van aún más lejos, y consideran que el Estado debe responder por el daño material y/o moral causado en general por la actuación inadecuada, tal

---

<sup>56</sup> Cfr. SANTIAGO TAWIL, Guido. *La Responsabilidad del Estado y de los Magistrados y Funcionarios Judiciales por el Mal Funcionamiento de la Administración de Justicia*, 2ª. edición, De Palma, Buenos Aires, 1993, pp. 73-74.

es el caso de los actuarios del juzgado, de los notificadores, de los secretarios de acuerdo, etc., como pudiere resultar de los daños producidos como consecuencia de un embargo erróneo, y que la responsabilidad debe resultar con independencia de la existencia o inexistencia de dolo, culpa o negligencia por parte de magistrados, jueces o funcionarios judiciales encargados de la tramitación de los diversos juicios.

#### **4. La regulación del error judicial como causa de Responsabilidad Patrimonial en México.**

Si bien es cierto, como se ha comentado en el caso de México, con las reformas constitucionales del año de 2002, el legislador reconoció expresamente la responsabilidad patrimonial del estado en materia administrativa y, excluyó las derivadas en materia legislativa y por error judicial, existen elementos suficientes para considerar que en el caso de la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial sí resulta ésta aplicable, en virtud de los tratados internacionales suscritos por México, e incluso como se ha comentado, existen entidades federativas como es el caso de Aguascalientes, que han reconocido expresamente en su legislación a esta figura jurídica.

En este sentido, nos apoyamos en las ideas de Miguel López Olvera, vertidas en su artículo denominado "*Responsabilidad del Estado por Error Judicial*".<sup>57</sup>

En este sentido, el citado autor sostiene que los tratados celebrados por México con organismos internacionales o con otros Estados integran el ordenamiento jurídico interno, son obligatorios y fuente del derecho mexicano.

---

<sup>57</sup> Cfr. LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado por Error Judicial*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México (artículo consultado por Internet en la página [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), el día 15 de septiembre de 2011).

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que *“Esta 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 ley suprema de toda la unión”*, esto significa que la sola aprobación de los tratados internacionales, de acuerdo con el procedimiento que señala la misma Constitución Política, incorpora a éstos al derecho interno de la nación.

Ahora bien, la Convención Americana es un tratado internacional según el cual los Estados partes se obligan a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta Convención y los distintos tratados sobre derechos humanos que ha celebrado México y ratificados por el Senado contienen una importancia fundamental.

El autor mencionado sostiene que el procedimiento para reclamar la indemnización por error judicial deberá presentarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por considerar que no se trata de un proceso jurisdiccional en el cual estén conteniendo dos partes, sino que se trata de un procedimiento administrativo por el que la persona que recibió sentencia firme en la cual se desprenda que ha existido un error al juzgarlo, de acuerdo al mencionado artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Analícemos con mejor detenimiento este aspecto, en el apartado siguiente.

## **5. Tratados y Convenciones en materia de error judicial, suscritos por México.**

El Derecho Internacional contemporáneo, se ha enfocado de forma particularmente cuidadosa a establecer por medio de diversas convenciones y tratados internacionales, la salvaguarda de los aspectos vinculados a los Derechos Humanos,

y de forma específica al tema de las garantías en los procesos jurídicos y al funcionamiento de la estructura administrativa y procesal del sistema de justicia de las naciones.

Así, a partir de la década de los cincuentas del siglo pasado, el tema del error judicial y de la responsabilidad patrimonial del Estado por deficiencias en la administración de justicia, ha sido objeto de continuos debates y ha motivado la firma de diversos tratados y convenios de carácter multilateral, suscritos y ratificados por nuestro país, así como por la mayoría de las naciones.

Veamos algunos casos:

a) Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.<sup>58</sup>

Artículo 5.- Derecho a la libertad y a la seguridad.

Numeral 5.

Toda persona víctima de una privación de libertad o detención realizada en condiciones contrarias a las disposiciones de este artículo tendrá derecho a una reparación.

b) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>59</sup>

Artículo 9 numeral 5

Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

Artículo 14 numeral 6

Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho

---

<sup>58</sup> Firmado en Roma, el 4 de noviembre de 1950 y revisado el 1 de noviembre de 1998.

<sup>59</sup> Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 2200A, firmado el 16 de diciembre de 1966, entra en vigor el 23 de marzo de 1976.

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”.

c) La Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José-.<sup>60</sup>

Artículo 10

Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.

d) Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, inhumanos o Degradantes.<sup>61</sup>

Artículo 14

1. Todo Estado Parte velará porque su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. En caso de muerte de la víctima como resultado de un acto de tortura, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará a cualquier derecho de la víctima o de otra persona a indemnización que pueda existir con arreglo a las leyes nacionales.

De los instrumentos internacionales referidos, cabe tener presente que nuestro país ha celebrado y ratificado por el Senado de la República, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José, y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Sin embargo y pese a que de acuerdo al artículo 133 constitucional tales tratados deben ser considerados

---

<sup>60</sup> Firmado en San José Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969, entra en vigor el 18 de julio de 1978.

<sup>61</sup> Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984. Entrada en vigor: 26 de junio de 1987.

como ley suprema en nuestro país, las disposiciones contenidas en tales tratados y/o convenciones, no han tenido como consecuencia la expedición de una normatividad a nivel federal que señale la responsabilidad patrimonial del Estado en los casos de errores judiciales o frente a un eventual funcionamiento inadecuado de la administración de justicia.

En cuanto a los alcances del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que fuera aprobado por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, y que fuera publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981, es de destacar que nuestro país, formuló diversas declaraciones interpretativas y reservas.

La primera de tales reservas, precisamente sobre el contenido del artículo 9, párrafo 5, de dicho Pacto Internacional, pero no formuló declaración interpretativa, ni reserva alguna sobre el contenido del artículo 14 numeral 6 del pacto en referencia, disposición que contempla de forma específica el tema del error judicial y su indemnización, lo cual implica la plena vigencia de éstas figuras en nuestro marco legal.

En lo que respecta al denominado *Pacto de San José*, cabe destacar que nuestro país a través del Senado de la República, aprobó el 18 de diciembre de 1980, la también llamada “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de enero de 1981, y que su entrada en vigor en nuestro país fue a partir del 24 de marzo de ese mismo año. Es de tener presente que México no manifestó ni declaraciones ni reservas sobre el contenido del artículo 10 de ese tratado –que es el apartado que aborda el tema de las indemnizaciones en caso de error judicial- razón por la que consideramos dicho instrumento es plenamente vigente.

Por último, y en lo referente a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, aprobado por el Senado de la República

el 9 de diciembre de 1985, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de marzo de 1986, cabe mencionar que el artículo 14, numerales 1 y 2, no fueron objeto de declaraciones ni de reservas por parte de nuestro país, por lo que su contenido es plenamente vigente.

Como una referencia a lo anteriormente expuesto, es de tener en cuenta un proyecto elaborado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, que plantea un Código Procesal Penal Modelo para América Latina. Esta iniciativa desarrolla en uno de sus apartados, el tema de las indemnizaciones a los indiciados en un proceso penal que sean absueltos luego de concluido un proceso.

Por otro lado, la Carta de la OEA, firmada en Bogotá el 30 de abril de 1948, proclama entre sus principios el respeto a los derechos fundamentales de la persona humana. Basándose en el mismo principio, en la misma conferencia interamericana se aprobó "*La Declaración Americana de los Derechos Humanos*", la que fue posteriormente desarrollada y extendida por la Convención de San José de 1969, la cual entró en vigor en 1978. México se adhirió a ésta el 24 de marzo de 1981.

En su artículo 1º, los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En el artículo 2º, se señaló que si en ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo anterior, no estuvieren garantizados por disposiciones legislativas o de cualquier otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de

esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Destaca que artículo 10, que señala textualmente:

“Art. 10.- Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial”.

En este artículo, al igual que el 14 numeral 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece la obligación del Estado para indemnizar por el denominado error judicial.

Por lo que respecta al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, podemos mencionar que este documento fue firmado en Nueva York, Estados Unidos de América, el 19 de diciembre de 1966. Entró en vigor, junto con su protocolo facultativo, el 23 de marzo de 1976. México lo ratificó el 30 de marzo de 1981.

Asimismo, destaca el artículo 14, numeral 4, que establece:

“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 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”.

En este artículo, se establece la obligación del Estado para indemnizar en caso del denominado error judicial, siempre y cuando se cumpla con los requisitos siguientes: a).- La existencia de una sentencia condenatoria y firme, y b).- Haya sido revocada la misma u otorgado el indulto del condenado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial.

Finalmente, en este apartado me gustaría destacar la importancia fundamental que ha tenido el tema de la protección de los derechos humanos, en especial en México, precisando que este tema, si bien no es materia del presente trabajo de investigación, puede enriquecer su contenido.

En este sentido, el día 10 de junio de 2011, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

Como se advierte del contenido del Decreto mencionado, las reformas constitucionales tuvieron por objeto principal establecer un mayor reconocimiento y protección a los derechos humanos, incorporando la obligación expresa que todas las autoridades, dentro del ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar a los mismos, de conformidad a los principios de universalidad, interdependencia, individualidad y progresividad. En consecuencia, se establece el deber del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En la parte que resulta de mayor interés, es de mencionarse que se modificó la denominación del Capítulo Primero del Título Primero de la Constitución, así como el artículo 1° Constitucional, para quedar en los términos siguientes:

## **Título Primero**

### **Capítulo I**

#### **De los Derechos Humanos y sus Garantías**

**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución 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 que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

La reforma a este precepto constitucional, tiene una importancia fundamental en materia de derechos humanos, de manera especial, los párrafos segundo y tercero, que expresamente refieren que las normas relativas a los derechos humanos se deberán interpretar de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Bajo ese contexto, señala que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar y garantizar los derechos humanos.

Lo anterior ha motivado que en últimas fechas se hayan emitidos criterios judiciales de trascendencia, lo que ha llevado a cuestionar de alguna forma el Control Difuso de la Constitucionalidad, como se advierte en la tesis siguiente:

**CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.** De conformidad con lo previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1º Constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la

Federación del 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133, en relación con el artículo 1º Constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.<sup>62</sup>

En este orden de ideas, la protección de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales adquiere una especial importancia, como es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), el cual reconoce expresamente el derecho de toda persona a ser indemnizada en caso de ser condenada en sentencia firme por error judicial.

En virtud de lo anterior, no obstante que la Constitución Política, a la fecha ha sido omisa en el reconocimiento expreso de la responsabilidad patrimonial del Estado, derivado del error judicial, podemos sostener sin temor a equivocarnos que es un derecho que debe aplicarse a los gobernados, al haber sido reconocido en un tratado internacional suscrito y ratificado por México.

---

<sup>62</sup> A mayor abundamiento, cfr. Tesis aislada con Registro número 160,589, Décima Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tesis P. LXVII/2011 (9ª.), Página 535.

## **6. Criterios judiciales del error judicial.**

Para una mayor referencia, a continuación, se exponen algunos criterios judiciales, emitidos por nuestros más altos tribunales Judiciales, relacionado con el tema de Error Judicial.

**INDEMNIZACIÓN POR ERROR JUDICIAL GRAVE O FUNCIONAMIENTO ANORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. CASO EN QUE NO PROCEDE SU PAGO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA).** La acción de pago de daños contra el Estado prevista en el artículo 154, fracción III, de la Constitución Política, en relación con los numerales 83 y 84 del Código Procesal Civil, ambos del Estado de Coahuila, por error judicial grave o funcionamiento anormal de la administración de justicia, únicamente debe prosperar cuando se cause de manera directa e indiscutible un daño objetivo, grave y trascendente a la esfera de derechos de alguna persona, pero no cuando en uso de su arbitrio judicial las autoridades jurisdiccionales resuelvan de manera contraria a sus intereses algún litigio y, por ello, se vea orillada a interponer los medios de defensa correspondientes a fin de corregir la actuación judicial que considera equivocada pues, de admitir lo contrario, se llegaría al extremo de que cada vez que se declara fundado un recurso y, por ende, se revoca, modifica o nulifica una determinación o resolución de primera instancia, habría responsabilidad de indemnizar con cargo al órgano recurrido que volvería caótica la prestación del servicio público de administración de justicia.<sup>63</sup>

**ERROR JUDICIAL, NO GENERA NINGUN DERECHO A LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO EL.** El error judicial no genera ningún derecho para las partes en el procedimiento, máxime si se trata de dar cumplimiento a una ejecutoria de amparo, cuya observancia es de interés social, de conformidad con los artículos 104 y 113 de la ley de la materia.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Tesis aislada VIII. 5o.1, emitida por el Quinto Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, Novena Época, visible en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XXV, Marzo de 2007, p. 1691.

<sup>64</sup> Tesis aislada emitida por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, Octava Época, visible en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, T. XI, Marzo de 1993, p. 278.

**REVOCAION EN EL JUICIO DE AMPARO. PARA REGULARIZAR EL PROCEDIMIENTO, QUE ES DE ORDEN PUBLICO, LOS JUECES DE DISTRITO PUEDEN REVOCAR IMPLICITAMENTE SUS RESOLUCIONES.**

Si bien es verdad que, como regla general, los Jueces no pueden revocar sus propias resoluciones, también es cierto que tienen la obligación ineludible de regularizar el procedimiento, que es de orden público, en términos del artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo según el artículo 2o. de esta última, aunque esto implique la revocación tácita de las resoluciones irregulares, en atención a que el error judicial no genera ningún derecho para las partes en el procedimiento; tanto más cuando se trata de dar cumplimiento a una ejecutoria de amparo, cuya observancia es de interés social, de conformidad con los artículos 104 y 113 de la invocada Ley de Amparo.<sup>65</sup>

Como podemos observar, el Poder Judicial Federal, ha sido conservador al emitir criterios relacionados con el tema del error judicial relacionado con la responsabilidad patrimonial del Estado. Lo anterior obedece a que, en nuestra opinión, no se ha querido comprometer con el alcance e impacto de sus resoluciones, a efecto de que pueda ser invocado como una fuente de derecho en nuestra legislación.

Lo anterior obedece en gran parte, a que no existe en nuestra legislación mexicana un tratamiento uniforme respecto de la responsabilidad patrimonial del Estado derivado del error judicial, máxime que, como hemos señalado, ni la misma Constitución Política ha reconocido este tipo de responsabilidad patrimonial.

Sin embargo, no podemos pasar desapercibido que pudiera invocarse por los particulares, no solamente en los Estados que ya han regulado esta figura, sino en las demás entidades federativas, haciendo valer los tratados y/o convenciones internacionales citados, a efecto de hacer valer un derecho plenamente reconocido y

---

<sup>65</sup> Tesis aislada emitida por el Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Séptima Época, visible en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta 115-120 Sexta Parte, julio de 1978, p. 148.

que conforme al artículo 133 de nuestra Constitución, constituye un derecho vigente y aplicable.

Se advierte que este tema deberá tener un tratamiento cauteloso, por nuestros Tribunales Federales, tomando en consideración que pudiera interpretarse equivocadamente el reconocimiento de este tipo de responsabilidad patrimonial, al grado que pudiera llegarse al extremo de que cada vez que se declara fundado un recurso y, por ende, se revocara, modificara o nulificara una determinación o resolución de primera instancia, pudiera dar pauta a una responsabilidad de indemnizar con cargo al órgano recurrido que volvería caótica la prestación del servicio público de administración de justicia.

Sin lugar a duda, el papel del Poder Judicial Federal, a través de sus resoluciones judiciales, será fundamental y clave en este tema. Es por ello, que se estima apremiante la necesidad de contar con una regulación de la responsabilidad patrimonial derivada de error judicial en nuestra legislación federal.

## CAPÍTULO IV

### LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ERROR JUDICIAL EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES

#### 1. El error judicial y sus implicaciones en el Estado de Aguascalientes.

Como ha quedado señalado, en la actualidad algunas entidades federativas contemplan la figura del error judicial en materia penal, así como la responsabilidad patrimonial del Estado derivada del mismo.

Una referencia sobre el tema en particular, es la innovadora reforma a la Legislación Penal del Estado de Aguascalientes, entidad en donde la figura jurídica que nos ocupa ha sido objeto de una regulación específica.

Los antecedentes de esta reforma penal se encuentran en una iniciativa de reforma a la Legislación Penal del Estado y a la Ley Orgánica del Poder Judicial presentada ante el Congreso local en noviembre de 2008 y aprobada en julio de 2009.<sup>66</sup>

Aunque tales reformas entrarían en vigor hasta enero de 2010, debe señalarse que éstas afectaron el contenido de cuatro artículos de la Legislación Penal para el Estado de Aguascalientes y de diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Las reformas aludidas fueron aprobadas mediante el Decreto número 282 y entraron en vigor en enero de 2010.

<sup>67</sup> Cfr. Los artículos 536 al 541 de la Legislación Penal para el Estado de Aguascalientes.

El principio general sobre la figura legal del error judicial en la legislación citada, prevé que una vez concluida la tercera fase del procedimiento penal ordinario y en los casos de:

- a) Que el procesado sea absuelto;
- b) Se le dicte sobreseimiento, o
- c) Se dé cumplimiento a una ejecutoria de amparo.

En tales casos, de acuerdo con la normatividad aplicable, el particular será indemnizado considerando el tiempo de privación de libertad, salvo en los casos que haya provocado su propia persecución, confesado falsamente u ocultado o alterado las pruebas que condujeron al error judicial.

Los mecanismos específicos que establece la reforma penal anotada, señalan que quien tenga derecho a indemnización, podrá hacerlo valer ante el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, en un término no mayor de dos meses a partir de que cause estado la sentencia.

En cuanto a los criterios para fijar el importe de las indemnizaciones, la normatividad establece:

- Si la persona estaba desempleada al momento de dar inicio la prisión preventiva, se le deberá indemnizar en razón de un día de salario mínimo general vigente en el Estado por cada día que se le haya privado de la libertad;
- Si la persona tenía empleo al momento de dar inicio la prisión preventiva, y al concluirla aún lo conserva, deberá recibir indemnización a razón del

salario real que dejó de percibir, además de las prestaciones laborales de las que no haya gozado por estar privada de la libertad.

- En caso de que la persona contara con empleo al momento de dar inicio la prisión preventiva, y que se le rescindiera su relación laboral, deberá recibir indemnización equivalente a las prestaciones que con motivo de un despido injustificado ordene la legislación laboral.
- En caso de que no fuera un trabajador asalariado pero desarrollara alguna actividad económica por cuenta propia, deberá recibir indemnización equivalente al promedio de ingresos que por dicha actividad recibía diariamente, multiplicado por el número de días que haya estado privado de su libertad.

Por lo que respecta al origen de los recursos para liquidar las indemnizaciones derivadas de los errores judiciales, la ley penal mencionada, establece que dichos pagos se efectuarán haciendo uso de un fondo especial, constituido por la Secretaría de Finanzas del Estado, manejado por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado y previsto en el Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes.

Las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de aquella entidad establecen entre otros aspectos, la obligación para el titular del Poder Ejecutivo, de expedir las Reglas de Operación para la Administración del Fondo para la Indemnización de Sentenciados Absueltos.<sup>68</sup>

Resulta interesante conocer las razones que motivaron a los legisladores del congreso de Aguascalientes a proponer reformas acerca de una modalidad judicial

---

<sup>68</sup> La ley señala la constitución de un *Fondo para la Indemnización de Sentenciados Absueltos* que además de los recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, se integra con aportaciones de particulares y rendimientos financieros del propio presupuesto judicial, entre otras fuentes.

que ya se encontraba prevista en la legislación penal de la entidad, pero que a decir de los propios legisladores no era funcional. Al respecto, los autores de la propuesta señalaron en la exposición de motivos correspondiente, que no obstante que una eventual indemnización derivada de un error judicial está ya prevista en la ley local, para que ese derecho sea efectivo, es preciso definir: a).- A qué instancia estatal corresponde esta obligación; b).- Con cargo a qué presupuesto se debe realizar el pago; y c).- El mecanismo que permita a ese órgano reintegrar la cantidad erogada.<sup>69</sup>

En atención a ello, los legisladores proponentes precisaron cuatro aspectos, que a su criterio permitirán garantizar la funcionalidad de esa figura: a).- Fijar el plazo legal en que puede hacer valer el sentenciado absuelto su derecho a una indemnización; b).- Señalar a cargo de que instancia estatal correrá el pago de la indemnización; c) Establecer los criterios para fijar el monto de las indemnizaciones y d) Fijar el mecanismo a través del cual el Estado recuperará las indemnizaciones que otorgue en virtud de procedimientos seguidos a causa de error judicial provocado por alguna persona.

En su oportunidad, el dictamen de la iniciativa elaborado por la Comisión de Justicia, hizo valer diferentes razonamientos que avalan el sentido de la propuesta. Entre otros, los argumentos que animaron el sentido afirmativo del dictamen, tienen que ver con que para la comisión dictaminadora es plausible que se siguiera un mecanismo a través del cual, el Estado pueda pagar una indemnización a favor de quienes, siendo sujetos a prisión preventiva, posteriormente sean puestos en libertad en virtud de una sentencia absolutoria o de una resolución que decrete el sobreseimiento, una vez concluida la tercera fase del procedimiento penal.

---

<sup>69</sup> La iniciativa en cuestión fue presentada ante el Pleno de la Legislatura local el 28 de noviembre de 2008 por los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del PRI.

Cabe señalar que, salvo este supuesto de error judicial (en materia penal), la legislación estatal de Aguascalientes ha sido omisa en reconocer la responsabilidad patrimonial del Estado.

## **2. Las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes.**

Como ha quedado señalado, el principio de legalidad es un pilar fundamental en nuestro Sistema Jurídico Mexicano, y particularmente en el Derecho Administrativo. Bajo este contexto, los actos administrativos y, en su caso, las resoluciones emitidas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, deben invariablemente dictarse conforme a la Ley. El objetivo es claro: garantizar al gobernado la seguridad jurídica para evitar actos sorpresivos y arbitrarios que causen agravio, o bien, afecten la esfera jurídica de los particulares. Algún sector de la doctrina, ha llegado a sostener que el principio de legalidad tiene indiscutiblemente matices axiológicos y de eficacia, enfocados a solventar y satisfacer los muy variados y diversos intereses y necesidades de la comunidad.

En este sentido, la administración pública es un importante medio para llevar a cabo fines y políticas del Estado. Las múltiples funciones que corresponde ejercer a la Administración Pública deben darse dentro del sostenimiento pleno a la Ley y al Derecho.

A fin de poder entender con mayor amplitud, el sentido y alcance de las resoluciones dictadas por los Tribunales Contenciosos y Administrativos, consideramos importante revisar algunos conceptos relacionados con la ilegalidad de los actos y/o resoluciones de naturaleza administrativa.

Sobre este particular, el autor Jean Claude Tron Petit señala que el régimen en cuestión, involucra e implica variados aspectos del acto administrativo, tales como la ilegalidad, ilicitudes o violaciones; invalidez e ineficacias. Al respecto, no existe una separación clara o nítida lo que puede motivar confusión en el tema.<sup>70</sup>

Refiere el mencionado tratadista que esta temática es mejor conocida como régimen de nulidad o nulidades de los actos administrativos, con la advertencia de que la palabra nulidad es un término multívoco, ambiguo y equívoco, que implica muchas cosas a la vez y distintas, lo que ha vuelto que su sistematización sea compleja.

Conforme a la teoría que se comenta, la eficacia de los actos administrativos se determina conforme a un orden:

- a) Ilegalidad (irregularidad o disconformidad jurídica).
- b) Nulidad o anulabilidad (técnica procesal o sistema de acciones que permiten al juez declarar la invalidez).
- c) Invalidez del acto (siempre y cuando no concurren razones no invalidantes o de conservación del acto).
- d) Ineficacia como sanción que puede ser nulidad ya sea lisa y llana o anulabilidad y material, fáctica y funcional.

En este sentido, la actuación del juez que conoce la *litis* se desarrolla en dos momentos y planos distintos, uno estructural y otro funcional de la nulidad, que se relacionan con lo que Santamaría Pastor denomina factores estáticos y dinámicos.

---

<sup>70</sup> Cfr. TRON PETIT, Jean Claude y Gabriel Ortiz Reyes. *La Nulidad de los Actos Administrativos*, 3ª edición, Porrúa, México, 2009, p. 233.

El primero se refiere a la constatación y declaración de la legalidad o ilegalidad del acto, en tanto que el segundo a la validez y eficacia.<sup>71</sup>

La mayor aportación de Santamaría Pastor, se basa en plantear que la nulidad en sí, no es una deficiencia o status patológico del acto administrativo, sino un medio que faculta al juzgador para calificarlo de ilegal y, bajo esta tesis, declararlo ineficaz con la suma de consecuencias respectivas.<sup>72</sup>

En este orden de ideas, debemos entender por violaciones o ilegalidades como aquel desajuste estructural entre el acto y la norma visto a nivel de contenido en un enfoque estático. En otras palabras, falta de conformidad entre el acto y el ordenamiento por no concurrir los requisitos de validez respectivos. La ilegalidad del acto, es un hecho objetivo, producto de una constatación, donde el operador constata que el acto y la norma habilitante, para concluir en una concordancia (legalidad) o una discordancia (ilegalidad).

Los autores al analizar el tema, son acordes en señalar las causas de ilegalidad de los actos y/o resoluciones administrativas, que en síntesis son: a).- Incompetencia de la autoridad emisora del acto y/o resolución; b).- Vicios de forma (omisión de requisitos de forma); c).- Violaciones del procedimiento; d).- Violaciones a la Ley o también denominadas violaciones de fondo; e).- Desvío de Poder, y f).- Derecho desconocido o violado.<sup>73</sup>

Por su parte, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contempla por separado, en los artículos 50 y 51, las causales de nulidad y de ilegalidad. El artículo 51 del referido ordenamiento, se refiere a la ilegalidad del acto administrativo o de la resolución, incluyendo causas que conducen a ello:

---

<sup>71</sup> *Idem*, pp. 240-241.

<sup>72</sup> Cfr. SANTA MARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *La Nulidad de Pleno Derecho de los Actos Administrativos*, 2ª edición, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1975.

<sup>73</sup> Cfr. TRON PETIT, Jean Claude. *Op Cit.*, pp. 245-251.

- a) Incompetencia del funcionario que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- b) Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- c) Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- d) Violaciones de fondo, que se traducen en que si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.
- e) Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.<sup>74</sup>

En lo que se refiere a la nulidad, también denominada por la doctrina ineficacia jurídica, podemos señalar que es un término multívoco. La función anulatoria es una de las formas de ejercicio del control administrativo de legalidad. Su fundamento lo encontramos en la necesidad de proveer a la gestión del interés jurídico la vigencia de la juridicidad administrativa y se enfoca a la extinción de los actos ilegítimos como el aseguramiento de la vigencia de la norma jurídica, así como la tutela de los derechos subjetivos de los gobernados.

---

<sup>74</sup> Cfr. Artículo 51 Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

La doctrina sostiene en general que la anulación de los actos administrativos es la decisión judicial de suprimir o eliminarlos del mundo jurídico a petición de parte. Es decir, la anulación afecta directamente la existencia del acto administrativo por considerar que no reúne determinados requisitos o por acontecer las causas señaladas por la ley, en otras palabras, nulidad es la situación del acto que existió jurídicamente, pero que el Juez o Tribunal declaró inválido por haberlo hallado afectado por cualquiera de las causales instituidas para ello.

En términos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la nulidad puede ser de dos tipos a saber: Nulidad lisa y llana y Nulidad para efectos.

La nulidad lisa y llana es la sanción convencional que se decreta por violaciones de fondo, entendidas como la disconformidad material del acto con el ordenamiento. Las causas son: a).- Aplicación de normas no pertinentes; b).- Aplicación o interpretación incorrecta de las normas pertinentes; c).- Insuficiencia o incorrecta determinación de los hechos que constituyen el presupuesto fáctico de la norma, y d).- la valoración incorrecta de los hechos; supuestos todos previstos en la fracción IV, del artículo 51, del ordenamiento legal en comento.

Bajo esta óptica, la nulidad lisa y llana deriva de una violación de “fondo”, y tiende a eliminar de la vida jurídica el acto jurídico viciado. Sin embargo, no obstante que se actualice una ilegalidad de fondo o sustantiva, puede implicar para el tribunal de anulación recomendar e incluso conminar a la autoridad administrativa, a imprimir ciertos efectos o consecuencias de la resolución.

Una excepción de la nulidad lisa y llana, es la que se deriva de la jurisprudencia 2/2004, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>75</sup>, al

---

<sup>75</sup> Jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, localizable en el Semanario Judicial de la Federación en el Tomo XX, Julio de 2004, página 516, con el rubro “Visita Domiciliaria o Revisión de Gabinete. Su Conclusión Extemporánea da lugar a que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declare la Nulidad Lisa y Llana de la Resolución Impugnada”.

asignar a una violación cometida durante el procedimiento, en un supuesto donde no se haya resuelto el problema de fondo, una ineficacia absoluta de la resolución que se dicte, no saneable, equiparándose el razonamiento y principio aplicado al que ha dado la pauta a las nulidades de pleno derecho en Europa por violación de derechos fundamentales. En este sentido Jean Claude Tron Petit, explica que el asunto materia del precedente es una visita domiciliaria en materia fiscal que excede el lapso legal para su práctica y la posterior emisión de una resolución que determine las diferencias impositivas.

Este caso, en estricto acatamiento a lo dispuesto por el artículo 51, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se debiera resolver, al decretar una nulidad para efectos, en razón de que el vicio es una violación cometida en el procedimiento de fiscalización. Sin embargo, el precedente comentado, considera que al haberse violado los derechos sustantivos fundamentales de seguridad jurídica e inviolabilidad del domicilio y papeles del particular, merece considerar que se está en el supuesto de ilegalidad del artículo 51, fracción IV, y se le atribuye una ineficacia total al acto.<sup>76</sup>

Ahora bien, por lo que respecta a la Nulidad para efectos, atendiendo a la reducida importancia que el legislador atribuye a las violaciones formales (en comparación con las de fondo), este tipo de nulidad equivale a establecer una identidad con el concepto de anulabilidad que maneja la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuya peculiaridad particular es la convalidación de los actos viciados. Este tipo de nulidad encuentra su inspiración en el principio de conservación del acto, partiendo de vicios cuya entidad está determinada como poco grave o significativa, con el fin de que el acto y todas sus consecuencias sean subsanados. Todo esto se conoce como convalidación que es hacer válido y eficaz el acto jurídico imperfecto, sujeto a nulidad, aunque no sea absoluta.

---

<sup>76</sup> TRON PETIT, Jean Claude. *Op. Cit.*, pp. 356-357.

La nulidad para efectos, tiene por objeto que un acto inválido mantenga o recupere su eficacia en tanto que la ley no asocia la irregularidad con la pérdida de la presunción de legitimidad. Se reitera, el fundamento es la conservación del acto, en la medida que posibilita y fomenta que la administración tenga resultados, otorgándole una nueva oportunidad para subsanar los vicios de sus actos y que la ley considera como de reducida entidad. En otras palabras, el objetivo que se pretende con las sentencias para efectos, es restablecer la legalidad del actuar de la Administración y el Estado de Derecho, permitiendo así la funcionalidad y eficacia del acto administrativo.

Para una mayor claridad de las causas que generan la nulidad lisa y llana, y la nulidad para efectos, a continuación se transcribe la tesis jurisprudencial siguiente:

**NULIDAD ABSOLUTA Y NULIDAD PARA EFECTOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SU ALCANCE DEPENDE DE LA NATURALEZA DE LA RESOLUCIÓN ANULADA Y DE LOS VICIOS QUE ORIGINARON LA ANULACIÓN.** La nulidad entendida en un sentido amplio, es la consecuencia de una declaración jurisdiccional que priva de todo valor a los actos carentes de los requisitos de forma o fondo que marca la ley o que se han originado en un procedimiento viciado. Ahora bien, la ley contempla dos clases de nulidad: la absoluta, calificada en la práctica jurisdiccional como lisa y llana, que puede deberse a vicios de fondo, forma, procedimiento o, incluso a la falta de competencia, y la nulidad para efectos, que normalmente ocurre en los casos en que el fallo impugnado se emitió al resolverse un recurso administrativo; si se violó el procedimiento la resolución debe anularse, la autoridad quedará vinculada a subsanar la irregularidad procesal y a emitir una nueva; cuando el motivo de la nulidad fue una deficiencia formal, por ejemplo, la ausencia de fundamentación y motivación, la autoridad queda constreñida a dictar una nueva resolución fundada y motivada. En esa virtud, la nulidad lisa y llana coincide con la nulidad para efectos, en la aniquilación total, la desaparición en el orden jurídico de la resolución o acto impugnado, independientemente de la causa específica que haya originado ese pronunciamiento, pero también existe diferencias, según sea la causa de anulación, por ejemplo, en la nulidad lisa y llana la resolución o acto

quedan nulificados y no existe la obligación de emitir una nueva resolución en los casos en que no exista autoridad competente, no existan fundamentos ni motivos que puedan sustentarla o que existiendo se hayan extinguido las facultades de la autoridad competente; sin embargo, habrá supuestos en los que la determinación de nulidad lisa y llana, que aunque no constriñe a la autoridad tampoco le impedirá a la que sí es competente que emita la resolución correspondiente o subsane el vicio que dio origen a la nulidad, ya que en estas hipótesis no existe cosa juzgada sobre el problema de fondo del debate, es decir, solamente la nulidad absoluta o lisa y llana que se dicta estudiando el fondo del asunto es la que impide dictar una nueva resolución, pues ya existirá cosa juzgada sobre los problemas de fondo debatidos.<sup>77</sup>

Cabe mencionar que, el presente trabajo no tiene por fin plantear un análisis detallado de los diferentes tipos de nulidad previstas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino más bien establecer un marco general que nos permita comprender el alcance y efectos que pueden tener las resoluciones y/o sentencias dictadas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Por el contrario, este apartado tiene por finalidad establecer que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, como es el caso el del Estado de Aguascalientes, al emitir sus resoluciones y/o sentencias, pueden incurrir en errores judiciales, y por consiguiente afectar la esfera jurídica de los gobernados, ocasionando así un daño a los mismos.

No debemos olvidar que, el contencioso administrativo es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial (como el caso de Aguascalientes), que tiene por objeto resolver una controversia suscitada entre un particular y una autoridad administrativa, como

---

<sup>77</sup> A mayor abundamiento, cfr. Tesis aislada con Registro número 170,684, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta/ XXVI, Diciembre de 2007/ Tesis P. XXXIV/2007 /Página 26.

consecuencia de un acto o resolución dictada por ésta última y que lesiona los derechos o intereses del gobernado.

El órgano jurisdiccional, es aquel que conforme a derecho está dotado para conocer y resolver de controversias de naturaleza administrativa, y para cumplir sus funciones está revestido de la autoridad necesaria para declarar el derecho a favor de la parte que le asista y ello se demuestra con la sentencia que recaiga a cada conflicto.

En este tema, sostiene Héctor Fix Zamudio, que por influencia de la terminología francesa, se entiende por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un Tribunal u Organismo Jurisdiccional, situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública. De acuerdo con el sistema actualmente en vigor en nuestro país, el contencioso administrativo puede dividirse en dos grandes sectores: a).- En primer término determinados actos y resoluciones de la administración pública, tanto federal, como local, pueden impugnarse ante tribunales administrativos especializados y excepcionalmente ante los jueces ordinarios, y b).- Los restantes actos y resoluciones, al no admitir su impugnación ante dichos tribunales, deben combatirse a través del juicio de amparo de manera inmediata.<sup>78</sup>

Ahora bien, como hemos comentado, los efectos de las sentencias podrán: a).- Reconocer la validez de la resolución impugnada; b).- Declarar la nulidad de la misma lisa y llanamente o para reponer el procedimiento o acto viciado; c).- Declarar la existencia de un derecho subjetivo o condenar el cumplimiento de una obligación, así como la nulidad del acto controvertido.

---

<sup>78</sup> Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor. Contencioso Administrativo. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, Porrúa, México, 1985. pp. 285 y 286.

Asimismo, hemos señalado que en algunas entidades federativas, como es el caso de Aguascalientes, las controversias administrativas se tramitan ante el Poder Judicial del Estado, y en caso de ser necesario los particulares lesionados en sus derechos por los actos de la Administración Pública Estatal y Municipal pueden hacer uso de la demanda de garantías ante el Poder Judicial Federal. Lo anterior obedece a que sus Tribunales de lo Contencioso Administrativos están adscritos al Poder Judicial Estatal y no así al Poder Ejecutivo.

En este sentido, Narciso Sánchez Gómez señala que se ha insistido por la fuerte influencia judicialista que hemos tenido tradicionalmente, primero de España y después de los Estados Unidos de Norteamérica, que el único Poder que debe resolver toda clase de conflictos suscitados entre particulares, como entre éstos y el Estado, o entre entidades públicas, debe ser el Poder Judicial, ello a la luz de los artículos 49 y 116 de la Constitución Política. Así las cosas, en un plano de estricto derecho, los Tribunales Administrativos, deben de desaparecer o desincorporarse como organismos jurisdiccionales ubicados en el marco del Poder Ejecutivo, para respetar la doctrina de la división de poderes que tradicionalmente ha consagrado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en este sentido deben incluirse también a los Tribunales Agrarios y Laborales.<sup>79</sup>

Lo anterior, según el mencionado autor, traería como ventaja el alcanzar la plena autonomía e independencia que debe dársele a los organismos jurisdiccionales en las materias administrativas, fortaleciendo así el marco jurídico, para que sea notable el equilibrio en el ejercicio de sus funciones y de su autoridad; solamente así se pudiera hablar de un justo contrapeso en el desempeño de las tareas de los Poderes de los Estados, restringiendo el excesivo centralismo y autoritarismo del Ejecutivo. Adicionalmente, será altamente recomendable la implementación de la carrera judicial obligatoria federal y estatal, para todas las ramas del derecho.

---

<sup>79</sup> Cfr. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 4ª edición, Porrúa, México, 2009, pp. 508-509.

Por otra parte, debemos recordar que los gobernados afectados por las resoluciones dictadas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, cuentan con la potestad de agotar con los recursos que la misma ley prevé.

En el caso del Estado de Aguascalientes, su Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, contempla del artículo 70 al 75, los recursos de: a).- Aclaración de Sentencia, b).- Reclamación, y c).- De la Excitativa de Justicia.

Comentemos brevemente en qué consisten estos recursos<sup>80</sup>:

- a) **Aclaración de Sentencia.-** El recurso de aclaración de sentencia tendrá por objeto esclarecer algún concepto o suplir cualquier omisión que contenga la sentencia sobre puntos discutidos en el litigio. Estas aclaraciones podrán hacerse de oficio, dentro del día hábil siguiente al de la publicación de la sentencia, o a instancia de parte, que deberá solicitarse al día siguiente al de la notificación. En este último caso, el Magistrado resolverá lo que estime procedente dentro de los cinco días siguientes al de la presentación del escrito en el que se solicite la aclaración.
  
- b) **Reclamación.-** El recurso de reclamación procederá, en contra de las siguientes resoluciones dictadas por el Tribunal: a).- Las que admitan o desechen la demanda, la contestación o las pruebas; b).- Las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio, antes de la audiencia a que se refiere el artículo 58 de esta Ley; c).- Las que admitan o rechacen la intervención del coadyuvante o del tercero; d).- Las que concedan o nieguen la suspensión solicitada; e).- La excusa del Magistrado para conocer de algún asunto, si se

---

<sup>80</sup> A mayor abundamiento, cfr. artículos 70-75 de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo Para el Estado de Aguascalientes.

considera que no existe causa legal para ello; y f).- Los acuerdos de mero trámite.

La reclamación se interpondrá dentro de los tres días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida y se resolverá de plano.

- c) **Excitativa de Justicia.**- Las partes podrán formular excitativa de justicia ante el Consejo de la Judicatura Estatal, cuando el Magistrado no emita la resolución definitiva dentro del plazo señalado en esta Ley. Recibida la excitativa de justicia, el Presidente del Consejo solicitará un informe al Magistrado que deberá rendirse en el plazo de 24 horas. Si se encuentra fundada la excitativa, se otorgará un plazo de cinco días para que el Magistrado emita la resolución de que se trate.

En este sentido, los recursos administrativos constituyen una oposición del gobernado en contra de un acto y/o resolución administrativa que considera ilegal por afectar su esfera de derechos. Es a través de este medio, que la Administración ejerce un control de carácter administrativo sobre la producción de actos administrativos, con el objeto de revisar tanto su validez como su eficacia, a fin de que si estos se encuentran afectados por vicios de procedimiento, forma o fondo, tales actos sean destruidos de comprobarse su ilicitud.

Finalmente, señalaremos que una sentencia o resolución emitida por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo es susceptible de ser dictada mediando un error grave y manifiesto, situación que causaría definitivamente una afectación a la esfera jurídica del gobernado.

Con base en lo anterior, estimamos que sería conveniente analizar la viabilidad de que en estos casos pudiera proceder la responsabilidad patrimonial del Estado.

### **3. Importancia de una nueva regulación en el Estado de Aguascalientes.**

Sobre este tema, una vez analizado los antecedentes de la responsabilidad patrimonial en el Estado de Aguascalientes, así como el alcance de las resoluciones dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se estima la importancia de contar con una nueva regulación que establezca la pauta para indemnizar a los gobernados afectados por errores judiciales.

Una referencia a las normas del derecho comparado nos permite formarnos una idea de la necesidad de establecer una vía expedita para la exigencia de la responsabilidad del Estado, entendiendo ésta como un procedimiento cuya duración, costo y trámites permita a los ciudadanos ser indemnizados por los daños sufridos por los llamados errores judiciales.

Se plantea la necesidad de desarrollar un sistema indemnizatorio que, tal como se ha señalado en el derecho comparado, nos permita hacer efectiva la reparación de los daños que sufran los particulares como consecuencia de las funciones del Estado por error judicial. Sin pretender, establecer un procedimiento definitivo para hacer efectiva este tipo de responsabilidad, se han propuesto en la doctrina ciertos parámetros, con los cuales se coincide.

1. Sería necesario fijar cuáles son los requisitos fundamentales para que proceda una acción para exigir responsabilidad del Estado Juez, los cuales serían:
  - a) Un daño efectivamente causado. Se requiere que la actividad del Estado (resolución y/o sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo) haya causado una lesión resarcible, entendiendo ésta como un daño antijurídico, siendo innecesario determinar si el causante del daño actuó de forma ilegal o ilícita.

- b) Imputabilidad a un órgano judicial frente a la actividad dañosa. La lesión causada debe ser imputable a la Autoridad Jurisdiccional (Tribunal de lo Contencioso Administrativo), es decir, debe ser atribuible jurídicamente esa lesión a una relación existente entre el Estado y el daño.
  - c) Nexos de causalidad entre la actuación de la autoridad y el resultado dañoso, es necesario que pueda establecerse un hecho decisorio proveniente de la actuación del Estado Juez, idóneo para producir un daño y que pueda considerarse como causa de éste.
2. En caso que proceda la responsabilidad del Estado Juez, es necesario que alguien la determine y, para tal fin se hace necesario establecer un proceso a través del cual pueda producirse tal determinación. Consideramos que la naturaleza de este proceso debe establecerse como una acción autónoma que proceda contra todas las actuaciones u omisiones de la administración de justicia.

Siendo necesario obtener la declaración del error judicial o del funcionamiento anormal de los tribunales (una actuación u omisión de la administración de justicia) ha causado un daño indemnizable, surge la interrogante ¿Quién determina que el funcionamiento anormal es productor de un daño?, o dicho de otra manera, ¿Cuál es el órgano competente para emitir tal declaratoria? Estimamos conveniente que quien emita un pronunciamiento que determine o califique que se ha producido un daño sea un órgano jurisdiccional.

Sobre este particular, en el Estado de Aguascalientes pudiera ser el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, órgano jurisdiccional que actualmente conoce de las solicitudes de indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial del Estado en materia penal. No obstante lo anterior, deberá implementarse un procedimiento

específico para conocer de estos asuntos, a fin de que puedan resolverse con la mayor transparencia posible.

La demanda en cuestión deberá estar destinada a evaluar económicamente el daño causado. Creemos que el tema de la indemnización es bastante complejo dado la dificultad que comporta valorar económicamente el daño producido. Debe procurarse que la indemnización atienda a criterios objetivos; por ello es necesario que el daño este acreditado y probado, por lo cual debe ser requisito *sine qua non* la declaratoria previa de la responsabilidad.

La responsabilidad patrimonial del Estado derivada de errores judiciales, es una figura que es considerada como esencial en los sistemas jurídicos contemporáneos, el cual ya diversas legislaciones del mundo empiezan a regular de una manera más abierta.

La ausencia de disposiciones normativas específicas sobre el particular en nuestro país, ha propiciado un estado de vulnerabilidad para las personas que son víctimas de errores judiciales por parte de los diferentes tribunales responsables de la impartición de justicia.

Frente a la falta de una disposición constitucional que regule el tema, algunos congresos locales, como es el caso del Estado de Aguascalientes, han expedido diversos ordenamientos para definir la función del Estado y sus responsabilidades patrimoniales en caso de deficiencias en la administración de justicia, sin embargo tales ordenamientos son particularmente heterogéneos en cuanto a sus alcances y su naturaleza. Por lo anterior, estoy convencido sobre la necesidad de incorporar a nivel constitucional esta figura jurídica, que permita a los gobernados tener una mayor seguridad jurídica ante un eventual error judicial. Mientras no suceda lo anterior, será cuestionable la existencia de un verdadero Estado de Derecho en nuestro país.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La justicia administrativa constituye un tema fundamental para lograr la extinción de los actos y/o resoluciones de naturaleza fiscal y administrativos contrarios a derecho, así como un instrumento eficaz para el resarcimiento de los daños y perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio indebido e ilegal de sus funciones.

En este sentido, el juicio contencioso administrativo, constituye un medio de defensa de naturaleza jurisdiccional, mediante el cual una autoridad jurisdiccional definirá una acción litigiosa en contra de una autoridad fiscal o administrativa, con la pretensión de obtener la anulación de un acto o resolución que lesiona la esfera jurídica del gobernado.

**SEGUNDA.-** Los fenómenos sociales, económicos y tecnológicos han ido propiciando la necesidad de instaurar un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado que sea efectivo, a fin de que se respete la integridad patrimonial de los gobernados cuando sufren daños por causa de una actividad estatal que sea contraria a derecho o a los criterios generales que deben regir su desempeño.

La responsabilidad patrimonial del Estado ha evolucionado de forma tal que ha transitado de la irresponsabilidad estatal hasta llegar a ser establecida como una responsabilidad objetiva y directa, y de las distintas teorías que la han justificado como una institución de derecho público, se ha llegado a la teoría de la lesión antijurídica que considera que el particular tiene derecho a obtener una indemnización en virtud de haber sufrido una afectación en sus bienes y derechos, sin que exista una obligación jurídica de soportar la lesión.

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial del Estado derivada de errores judiciales o del funcionamiento irregular del sistema de justicia, es una figura que es considerada como esencial en los sistemas jurídicos contemporáneos.

A partir del 14 de junio de 2002, el sistema jurídico mexicano inició con un gran paso hacia la integración de un pleno Estado de Derecho, al incorporar en nuestra Constitución Política, el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, objetiva y directa, el cual fue complementada con la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada el 31 de diciembre de 2004, en el Diario Oficial de la Federación. La adición de un párrafo segundo, al artículo 113, de la Constitución Política inauguró una nueva etapa en la trayectoria de la responsabilidad patrimonial del Estado, al fijarla como objetiva y directa, abandonando la regulación de dicha institución en el esquema establecido en los Códigos Civiles, así como de sentar las bases para el encuadramiento jurídico secundario a nivel federal y local, dentro de un sistema de Derecho Público. La modificación constitucional estableció la garantía individual de integridad patrimonial.

No obstante este importante avance, consideramos que resulta insuficiente para el gobernado, ya que dicha responsabilidad patrimonial se limitó para actos administrativos irregulares, haciendo caso omiso, a las responsabilidades derivadas de actos legislativos y judiciales.

**CUARTA.-** La evolución del concepto de la responsabilidad del Estado por el ejercicio de sus funciones en los diferentes ámbitos, pasa necesariamente por la responsabilidad patrimonial, sin embargo la ausencia de disposiciones normativas específicas sobre el particular en nuestro país en el ámbito federal, ha propiciado un estado de vulnerabilidad para las personas que una vez que enfrentan al sistema de justicia y son declaradas inocentes mediante una sentencia absolutoria, buscan resarcir las afectaciones motivadas por errores judiciales de esa naturaleza.

Frente a la falta de una disposición constitucional que regule el tema, los congresos locales han expedido diversos ordenamientos encaminados a definir la función del Estado y sus responsabilidades patrimoniales en caso de deficiencias en la administración de justicia, sin embargo tales ordenamientos son particularmente heterogéneos en cuanto a sus alcances y a su naturaleza.

En este orden de ideas, existen algunas entidades federativas, como es el caso de Aguascalientes, que han tenido un notable avance legislativo en el tema de responsabilidad patrimonial derivado del error judicial. Sin embargo, esta regulación se encuentra limitada a la materia penal.

Es por ello, que en principio estimamos que debe lograrse que la acción indemnizatoria sea aplicable en todas las entidades federativas, en virtud de su capacidad soberana, a fin de cumplir a cabalidad con los principios consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Los proyectos legislativos sobre el tema, deben examinarse en el marco de las disposiciones de carácter internacional que nuestro país ha suscrito y ratificado en distintas fechas en materia de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, motivo por el que la adopción de tales principios en la legislación mexicana, tendría que considerarse como insoslayable.

**QUINTA.-** Una vez analizado los antecedentes de la responsabilidad patrimonial en el Estado de Aguascalientes, así como el alcance de las resoluciones dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se estima la importancia de contar con una nueva regulación que establezca la pauta para indemnizar a los gobernados afectados por errores judiciales.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General de Derecho Administrativo*, 4a edición, Porrúa, México, 1981.
2. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. *El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*, Porrúa, México, 2003.
3. ----- . *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, 8ª edición, Porrúa, México, 2009.
4. BURRUEL HUERTA, Leopoldo. *La Responsabilidad del Estado y sus Agentes*, Estudio en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario, Porrúa, México, 2009.
5. CARRILLO FLORES, Antonio. *La Justicia Federal y la Administración Pública*, 2ª edición, Porrúa, México, 1973.
6. ----- . *La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración Pública*, Porrúa, México, 1939.
7. CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*, Tomo I, 7ª edición, Lexis Nexis Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2002.
8. CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 1997.
9. ----- . *Nueva garantía constitucional. La*

*responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2002.

10. CORTINA GUTIERREZ, A. *Ensayos jurídicos en materia tributaria*, Themis, México 1993.
11. CUETO CONTRERAS, Daniela. *Indemnización por Error Judicial*, Universidad Católica de Temuco, Chile, 2005.
12. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 4a edición, Porrúa, México, 2001.
13. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Elementos de Derecho Administrativo 2º Curso*, Limusa, México, 1996.
14. ----- . *Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso*, 4ª edición, Porrúa, México, 2008.
15. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo del Distrito Federal*, Colección Mexicana de Derecho Administrativo. Editado por Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.
16. ----- . *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983.
17. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, 46ª edición, Porrúa, México, 2007.
18. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador en el Derecho Español*, Aranzadi, Madrid, 2005.
19. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II, 2ª edición, Civitas, Madrid, 1981.

20. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, 2ª edición, Porrúa-UNAM, México, 1997.
21. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, José de Jesús. "Error Judicial y Responsabilidad Patrimonial del Estado". Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Documento de Trabajo No. 79, Octubre de 2009.
22. GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado*, 6ª edición, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003.
23. HERNÁNDEZ MARTÍN, Valeriano. *El Error Judicial. Procedimiento para su declaración e indemnización*, Civitas, Madrid, 1994.
24. LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, "La responsabilidad patrimonial del Estado por Error Judicial", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México (artículo consultado por Internet en la página [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)., el 15 de septiembre de 2011).
25. ----- . *La Instancia Administrativa*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ediar, 2008.
26. LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, 5ª edición, Porrúa, México, 1998.
27. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *De lo Contencioso Administrativo. De Anulación o de Ilegitimación*, 14ª edición, Porrúa, México, 2009.

28. ----- . *El Recurso Administrativo en México*, 8ª edición, Porrúa, México, 2008.
29. ----- . *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, 12ª edición, Porrúa, México, 2007.
30. MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen IV, 4ª edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1987.
31. MARQUÉZ GÓMEZ, Daniel. *Los Procedimientos Administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control de la administración pública*, Porrúa, México, Editorial, 2002.
32. MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos y Otros. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, compilación de diversos autores, Porrúa, México, 2004.
33. MARTÍNEZ LARA, Ramón. *El Sistema Contencioso Administrativo en México*, Trillas, México, 1990.
34. NEVADO-BATALLA, Pedro. *Notas sobre Derecho Administrativo II*, Ratio Legis, Salamanca, 2002.
35. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*, 4ª edición, Porrúa, México, 2005.
36. ----- . *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 4ª edición, Porrúa, México, 2009.

37. SANTIAGO TAWIL, Guido. *La Responsabilidad del Estado y de los Magistrados y Funcionarios Judiciales por el Mal Funcionamiento de la Administración de Justicia*, 2ª edición, De Palma, Buenos Aires, 1993.
38. SANTA MARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *La Nulidad de Pleno Derecho de los Actos Administrativos*, 2ª edición, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1975.
39. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo, Segundo curso*, 23ª edición, Porrúa, México, 2001.
40. TRON PETIT, Jean Claude y Gabriel Ortiz Reyes. *La Nulidad de los Actos Administrativos*, 3ª edición, Porrúa, México, 2009.
41. VALL HERNÁNDEZ, Sergio y Carlos MATUTE GONZÁLEZ. *Nuevo Derecho Administrativo*, 2ª edición, Porrúa, México, 2004.
42. VAZQUEZ ALFARO, José. *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, UNAM, México, 1991.

## **REVISTAS**

1. BÉJAR RIVERA, Luis José. "Apuntes sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado", ARS IURIS, Universidad Panamericana, núm. 42/2009, México.
2. CARRILLO FLORES, Antonio. "La Responsabilidad del Estado en México", Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, año 1, No. 1, 1977.

3. CIENFUEGOS SALGADO, David. “*Responsabilidad Estatal y Error Judicial en México*”, *Lex Difusión y análisis*, tercera época, año VI, núm. 62, agosto de 2000.
4. FIX-ZAMUDIO, Héctor. “*Introducción al Estudio del Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*”, *Perspectiva del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués-Laso*, Separata 96 Bis, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969.
5. GODED MIRANDA, M. *La Responsabilidad del Estado por el Funcionamiento de la Administración Pública*, Revista del Poder Judicial, Madrid, Volumen I, 1983.
6. MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. *El Contencioso Administrativo Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco años al Servicio de México*, editado por dicho Tribunal, Tomo II, México, 1982.
7. SARAVIDA FRÍAS, Santiago. “*Responsabilidad del Estado por Error Judicial y deficiente Administración de Justicia*”, en “*Estudios sobre responsabilidad del Estado Argentina, México y Colombia*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.

## **LEGISLACIÓN CONSULTADA**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
3. Código Civil Federal.
4. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
5. Ley Federal de Responsabilidad Administrativas de los Servidores Públicos.
6. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

7. Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes.
8. Ley Orgánica del Poder Judicial en el Estado de Aguascalientes.
9. Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes.