

EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Por: Mtra. Eli Leonor González López¹

SUMARIO: I. Introducción. II. Generalidades. III. Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. IV. Responsabilidad Patrimonial del Estado. V. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. VI. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. VII. Supletoriedad o creación de una instancia más. VIII. Conclusiones. IX. Bibliografía.

RESUMEN: Ante la reciente creación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, existen ciertas lagunas en relación con la regulación del procedimiento de reclamación, puesto que encontramos diversos ordenamientos que igualmente plantean la posibilidad de reclamar el pago de daños y perjuicios como lo es el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, lo que abre la puerta a una instancia más para solicitar el pago de los citados daños y perjuicios.

PALABRAS CLAVE: Responsabilidad patrimonial, indemnización, daños y perjuicios, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

ABSTRACT: With the recent creation of the Federal Law of Financial Responsibility of States, there are loopholes in relation to the regulation of the grievance procedure, since we find various systems that also raise the possibility of claiming payment for damages as is Article 6 of the Federal Administrative Procedure Act, which opens the door to another instance to request the payment of such damages.

KEYWORDS: Liability, compensation, damages, Federal Estate Law Responsibility of States, Federal Law Administrative Procedure Act.

I. Introducción

Ante los constantes fenómenos sociales que se viven en nuestro país, se creó la necesidad de responsabilizar al propio Estado para indemnizar a los particulares que sufrieran daños y perjuicios a su patrimonio por la actividad administrativa irregular; reformándose por ello el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que se hace frente a dicha problemática.

¹ Licenciada en Derecho por la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México (2007). Maestra en Derecho Constitucional-Administrativo por la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México con Mención Honorífica (2011). Actualmente se desempeña como Cuarta Secretaría de Acuerdos en la Novena Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Con ello se crea la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que, no obstante, no resulta ser el único ordenamiento que regula la obligación del Estado para indemnizar a los particulares, incluso, en la misma ley, se establece que será supletoria a diversos ordenamientos que regulen algún procedimiento de responsabilidad patrimonial y posteriormente aduce que a la misma le será aplicada supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil y los principios generales del derecho.

Situación que sin lugar a dudas, deja al descubierto la insuficiente solidez con que fue creada la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial, creando además confusión en los gobernados en el sentido de conocer a través de qué medio puede hacerse valer la reclamación de indemnización, al existir además de la posibilidad de hacerla valer de acuerdo a lo ordenado por cada una de las disposiciones legales que contemplen dicha figura y posteriormente mediante una nueva reclamación ante la entidad directamente responsable, puesto que si bien es cierto la ley en análisis dispone la suspensión del procedimiento mientras se resuelva la instancia elegida en primer lugar, también lo es que ello no excluye a la entidad de resolver sobre la instancia planteada.

Es por ello que en el presente trabajo se manejan tópicos relativos a la obligación constitucional del Estado para responder por daños y perjuicios causados a los particulares por su actividad administrativa irregular, así como los conceptos básicos que se deben entender para solicitar la reclamación, como lo son la responsabilidad objetiva y directa, y la acreditación del nexo causal entre la irregularidad atribuida y la actividad del Estado.

Finalmente se verificará que ante la reciente creación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, existen ciertas lagunas en relación con la regulación del procedimiento de reclamación, puesto que encontramos diversos ordenamientos que igualmente plantean la posibilidad de reclamar el pago de daños y perjuicios como lo es el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, lo que abre la puerta a una instancia más para solicitar el pago de los citados daños y perjuicios, atendiendo además a la aplicación de la figura de la supletoriedad.

II. Generalidades

Debemos tener claro que la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra prevista en nuestro máximo ordenamiento jurídico, como lo es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que da pauta a que los particulares puedan ser indemnizados por actividades administrativas irregulares del Estado, cuando estos no tengan la obligación jurídica de soportarlo.

Es por ello que en el presente capítulo se esboza con claridad el fundamento constitucional en donde se plantea tal obligación, y la consecuente creación de la Ley Federal de Responsa-

bilidad Patrimonial del Estado, en donde se plantean los requisitos a seguir para solicitar la indemnización a través del planteamiento de una reclamación, debiendo acreditar además que se trate de una lesión real y cuantificable en dinero, debiendo tratarse de una responsabilidad objetiva y directa, ya que de lo contrario no sería procedente la indemnización.

III. Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como punto medular debemos sostener que el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformado, y está vigente a partir del 1 de enero de 2004, quedando como sigue:

“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 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.”

Del precepto constitucional anteriormente transcrito podemos desprender el reconocimiento que se hace de que el Estado pueda incurrir en responsabilidad por daños causados debido a su actividad administrativa irregular, la cual deberá ser objetiva y directa, reconociéndose el derecho a una indemnización.

Para el autor Sánchez Pichardo, en el artículo 113 constitucional, se establece la responsabilidad objetiva y directa del Estado por los daños que causen sus empleados en el ejercicio de sus funciones y en situaciones directamente relacionadas. En este caso la obligación del Estado se genera por haber causado daño a sus empleados, independientemente del dolo o culpa de los mismos.²

En este sentido, queda claro que por mandato constitucional, existe el reconocimiento de que el propio Estado pueda ser responsable por daños causados por su actividad irregular,

² SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *Los daños y Perjuicios y la Obligación de Resarcimiento. La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2011, p. 111.

lo que se hace independientemente de que el servidor público haya incurrido en un inadecuado ejercicio de sus funciones, siendo que si bien es cierto el precepto en estudio en su primer párrafo habla sobre la responsabilidad de los servidores públicos, también lo es que ello deberá llevarse a cabo a través de un procedimiento disciplinario, e independiente a ello, el Estado deberá responder no por esa conducta del servidor público, sino por la actividad administrativa que resulte irregular, ya que puede darse el caso de que la conducta del servidor sea apegada a sus funciones y existir a pesar de ello el deber de responder por daños generados por la propia actividad del Estado.

Lo anterior es así, al no existir la limitante ni obligación de que previamente se lleve el procedimiento administrativo disciplinario, máxime que así fue planteado en la exposición de motivos presentada el 13 de diciembre de 2001.³

“Al respecto, a nivel mundial, se han reconocido cuatro etapas en la evolución histórica de la responsabilidad patrimonial del Estado, así:

- 1.- Irresponsabilidad del Estado.
- 2.- Responsabilidad del funcionario público.
- 3.- Responsabilidad parcial del Estado.
- 4.- Responsabilidad directa y objetiva del Estado.

La primera etapa es el periodo anterior al siglo XIX, aquel en que la soberanía se imponía a todos sin ninguna compensación: la expresión de ‘the king can do not wrong’ resume el criterio antitético de la soberanía y de la responsabilidad.

El segundo periodo discurre a partir de la primera guerra mundial, para hacer responsables a los agentes de la administración pública que causaran daños y perjuicios con su actuación, identificándose con la responsabilidad de los funcionarios públicos.

La tercera etapa es la de la responsabilidad subsidiaria del Estado, consistente en que el Estado ha de pagar los daños y perjuicios causados por los servidores públicos, cuando estos habiendo sido declarados culpables, resultan insolventes, lo cual aunque ya es una ventaja, en muchos casos, por la imposibilidad de individualizar al servidor público, la dificultad para acreditar la ilicitud de su conducta, el hecho de que se requiere primero de un procedimiento disciplinario, la hacen tardada y nugatoria.

La cuarta etapa, es en la que las personas pueden ser indemnizadas de las lesiones que se causen por el Estado. Esta apela a la teoría del órgano, a la titularidad de los servicios y en última instancia a la causación de la lesión con la función o actividad del Estado que los servidores públicos desplieguen en forma legal o ilegal, normal o anormal.”

³ Exposición de Motivos que reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, presentada por el diputado Rogaciano Morales Reyes, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del jueves 13 de diciembre de 2001.

Es por ello que, atendiendo al fenómeno social existente, se planteó la necesidad de que el Estado se hiciera responsable directo del ejercicio de su actividad administrativa irregular, independientemente de la responsabilidad en que incurriera el servidor público, reconociéndose así la figura de la responsabilidad patrimonial quedando finalmente plasmada en el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

a. Caracteres

El citado artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el que nos da la pauta para poder reclamar al Estado cuando cause un daño en el patrimonio derivado de su actividad administrativa irregular, por ello se considera que se reconoce el derecho de los gobernados a exigir, mediante el procedimiento establecido en la ley secundaria respectiva, una indemnización por la actividad administrativa irregular del Estado.⁴

Este precepto contiene los caracteres mínimos para solicitar esa indemnización al Estado por vía de reclamación, como son los siguientes:⁵

- a) Establece la responsabilidad objetiva y directa del Estado.
- b) Se le puede demandar directamente por daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.
- c) Se reconoce expresamente la garantía patrimonial del particular frente al Estado.
- d) Remite a la ley secundaria para la regulación de las bases, límites y procedimientos para fijar la indemnización.

Aspectos que se refuerzan con las reformas constitucionales de 2011, en materia de derechos humanos, toda vez que el artículo primero, en sus párrafos segundo y tercero, a la letra establece:

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.

⁴ ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad Patrimonial del Estado, Teoría y Casos Prácticos*, Novum, México, 2012, p. 157.

⁵ CANO MELGOZA, Rosa María, “Incorporación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado al sistema constitucional mexicano”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, segunda época, Vol. XVII, Núm. 75, julio-diciembre, 2003.

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.”

De la citada transcripción es claro que la denominación del Capítulo I de la Constitución se cambia a “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, haciendo especial énfasis al hecho de que emplea el vocablo “toda persona”, las cuales gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de que México sea parte, incluyéndose además que 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, obligando además al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Lo que da una evidente obligación para el Estado de responder de igual manera por su actividad administrativa irregular, reparando esas violaciones que se causen al patrimonio de los particulares. De ahí que los derechos fundamentales suponen obligaciones precisas para las autoridades de los distintos niveles de gobierno y que, en consecuencia, la división vertical de poderes no puede ser alegada como excusa para dejar de cumplir con esas obligaciones, es algo que está además muy claro a partir del derecho internacional de los derechos humanos.⁶ Quedando debidamente plasmado en la Constitución que si el Estado lleva a cabo una actividad administrativa irregular que cause una afectación al patrimonio de los particulares, este deberá responder directa y objetivamente, a través del pago de una indemnización, cuyas reglas a seguir se contienen en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

⁶ CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma (en línea)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, 30/09/2011, [citado 20/09/2014], formato pdf, disponible en internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?!=3033>. ISBN 978-607-02-2769-1.

IV. Responsabilidad patrimonial del Estado

Como se ha venido señalando en el presente, se creó la obligación para el Estado de responder a los particulares cuando se les ha causado un daño o perjuicio que no tuvieran la obligación jurídica de soportar, a través de una indemnización y que, previamente, deberá iniciarse un procedimiento para delimitar si la misma resulta o no procedente, pues si bien se abre la puerta para los particulares de reclamar esa afectación a su patrimonio, también lo es que se deben reunir ciertas características para que sea procedente.

a. Concepto

En primer lugar, es importante tener claro que la responsabilidad no debe confundirse con la culpabilidad, causalidad ni imputación; surge como un elemento previo a una posible imputación por una acción que pudo o no haber sido prevenida y que ha generado diversas consecuencias atribuidas a un agente.⁷

En este sentido, en la responsabilidad patrimonial del Estado existe un sujeto obligado a realizar sus funciones de manera adecuada, pero en caso de realizar actividades administrativas irregulares el responsable u obligado de indemnizar a los particulares es el propio Estado.⁸

En este sentido, podemos entender dos clases de responsabilidad:⁹

- a) Responsabilidad por culpa: implica aplicar sanciones al individuo considerado responsable. Supone culpabilidad por parte del autor del hecho ya sea doloso o culposo.
- b) Responsabilidad objetiva y directa: ignora la culpa del autor, hasta que el hecho ilícito se realice para que se apliquen las consecuencias de sanción al individuo considerado responsable.

En este punto cabe precisar que la diferencia entre la responsabilidad objetiva y subjetiva radica en que esta implica negligencia, dolo o intencionalidad en la realización del daño; en cambio, la objetiva se apoya en la teoría del riesgo, donde es irrelevante si hubo o no intencionalidad dolosa.¹⁰

Hemos señalado algunas concepciones de la responsabilidad, lo que debe coaligarse con el concepto de patrimonio que lo podemos concebir como la universalidad de bienes, derechos y obligaciones susceptibles de apreciarse económicamente al señalar de manera clara y precisa el género próximo y las diferencias específicas.¹¹

⁷ ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel. Op. Cit. p. 5.

⁸ CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo XIX, Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, 1987, p. 82.

⁹ ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel. Op. Cit. p. 9.

¹⁰ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Op. Cit. p. 121.

¹¹ ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel. Op. Cit. p.10.

Con los anteriores conceptos podemos señalar que la responsabilidad del Estado surge cuando se ha llevado a cabo una actividad administrativa irregular y este debe responder directamente teniendo como finalidad reparar el daño patrimonial causado al particular, independientemente de que pueda repetir la acción en contra de un determinado servidor público.

b. Elementos

Como elementos de responsabilidad patrimonial del Estado y que se encuentran plasmados en el citado artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podemos desprender los siguientes:¹²

- a) Responsabilidad directa del Estado. Se considera que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, estos podrán demandar directamente al Estado sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor.
- b) Responsabilidad objetiva del Estado. Es aquella que no se tiene el deber de soportar, cuando los daños patrimoniales son causados por una actividad irregular del Estado, entendida a la luz de la teoría del riesgo, como actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal.
- c) Actividad Administrativa irregular. Este aspecto lo enmarca claramente el artículo 113 constitucional, al centrar que la actividad por la cual se deberá responder, es aquella que se efectúe de manera irregular, es decir, sin atender a las condiciones normativas o parámetros creados por la propia administración.

En este orden de ideas, para que se den estos elementos y el Estado deba reparar esa afectación al patrimonio de los particulares, es preciso que se acredite la existencia de un daño, imputable a la administración pública y el nexo causal entre ambos, lo que el autor Lucero Espinosa¹³ considera como elementos que deben concurrir para la responsabilidad patrimonial:

- a) La existencia de una lesión a los administrados en sus bienes o derechos.
- b) Que esa lesión sea imputable a algún ente público con motivo de la realización de la actividad administrativa irregular.
- c) La relación o nexo causal que debe existir entre el hecho imputado a los entes públicos y el daño efectivamente producido por aquel.

Debe precisarse que los antecedentes y elementos citados, resultan ser breves, en atención a que la finalidad del presente trabajo se constriñe a las disposiciones propias de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por lo que se considera oportuno tener en cuenta únicamente lo

¹² SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Op. Cit. pp. 120-122.

¹³ LUCERO ESPINOSA, Manuel, "La causalidad en la responsabilidad patrimonial del Estado", *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal II*, México, 2011, p. 253.

que debe entender por responsabilidad patrimonial del Estado y su fundamento Constitucional como quedo asentado.

V. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, tiene su fundamento en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto original entró en vigor el 1 de enero de 2005, existiendo algunas reformas, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de junio de 2009.

Esta Ley fue creada atendiendo a la necesidad de que el Estado reparara aquellos daños y perjuicios causados por su actividad irregular, y así se plasmó en el Dictamen del Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, como sigue:

“El 14 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por medio de la cual se adicionó un segundo párrafo a dicho precepto.

Quedó incorporado, de manera definitiva, en nuestro derecho positivo mexicano, la garantía mediante la cual el particular podrá reclamar al Estado el daño patrimonial derivado de la actividad administrativa irregular, cuando aquél no tenga la obligación jurídica de soportarlo. Lo anterior, junto con otras garantías existentes, viene a fortalecer de una manera notable el Estado de Derecho en México.

Por lo tanto, el objetivo central de la Minuta, es crear la regulación reglamentaria del artículo 113 Constitucional, específicamente en lo relacionado al párrafo segundo de dicho artículo, dando así cumplimiento a lo señalado por el Constituyente Permanente.

En ese tenor, resulta impostergable la expedición de la ley reglamentaria correspondiente que permita desarrollar un sistema de responsabilidad general, objetiva y directa del Estado, con lo cual se reconoce la obligación de éste de resarcir los daños y perjuicios que irroque a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos.”

Es así, que el 31 de diciembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a efecto de que los particulares afectados por la actividad administrativa irregular del Estado puedan reclamar el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados, quedando compuesta de cinco capítulos y los cuales han sufrido diversas reformas; sin embargo, para efectos del presente trabajo, tomaremos en cuenta únicamente los denominados “Disposiciones Generales” y “ Del procedimiento”

1. Disposiciones generales

El artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dispone:

“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.

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

Precepto del cual se puede advertir claramente que el objetivo de la ley en cita es fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a 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 cual deberá ser objetiva y directa, debiendo ajustarse en todo momento a la propia Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y aquellas a las que se hace referencia.

Se plantea literalmente en su artículo segundo, que los sujetos de dicha ley, son todos los entes públicos, entendiendo por estos a los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo 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 ente público de carácter federal, debiendo puntualizar que si bien es cierto se refiere a Tribunales, también lo es que exclusivamente responderán por actividades administrativas irregulares, excluyéndose cualquier otra, como lo es la propiamente jurisdiccional.

Aunado a lo anterior, tenemos que en el artículo tercero, se señalan los casos de excepción para el Estado de indemnizar a los particulares, siendo estos los siguientes:

- 1) Casos fortuitos.
- 2) Casos de fuerza mayor.
- 3) Daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.
- 4) Hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar.
- 5) Que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

De ello deriva la importancia de la creación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, debido a que no cualquier actividad del Estado conlleva la posibilidad de solicitar una indemnización, además de que existen excluyentes de responsabilidad, que necesariamente requieren de un estudio particular a través de la instancia de reclamación respectiva.

Se establece también en el artículo cuarto que los daños y perjuicios causados pueden ser materiales, personales y morales, los cuales habrán de ser:

- a) Reales.
- b) Evaluables en dinero.
- c) Directamente relacionados con una o varias personas y
- d) Desiguales.

Relacionado con la necesidad de promover la instancia de reclamación correspondiente, a efecto de que analice estos requisitos y pueda determinar si existió o no una actividad administrativa irregular, debido a que la indemnización que en su caso proceda, correrá a cargo de sus propios presupuestos y atendiendo a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal, deberá contarse con una partida presupuestal específica para este tipo de indemnizaciones.

El punto medular para el presente trabajo lo constituye lo previsto en el artículo 9 de la citada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, mismo que para mayor claridad se transcribe enseguida:

“Artículo 9.- La presente Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado. A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil Federal y los principios generales del derecho.”

El precepto transcrito refiere textualmente dos cuestiones:

- 1) Que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se aplicará supletoriamente a las leyes administrativas que contengan un régimen especial de responsabilidad Patrimonial del Estado y
- 2) A la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado le serán aplicables supletoriamente las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil Federal y los principios generales del derecho.

Asimismo, dentro del capítulo relativo al procedimiento, el artículo 19 específicamente, refiere que además de sujetarse a lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial

del Estado, se deberá estar a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; es decir, que el procedimiento de responsabilidad patrimonial, a pesar de tener su ley específica debe sujetarse a un procedimiento diverso y existir supletoriedad a falta de disposición expresa, pero a la vez termina siendo aquella supletoria a las leyes que contengan algún régimen de responsabilidad patrimonial.

Aspecto este último que generó la inquietud para la realización del presente trabajo y que se desarrollará, específicamente en tratándose la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, puesto que en ella se plasma una regulación sobre responsabilidad del Estado y se regula la solicitud de indemnización, no obstante, esta viene a ser supletoria a la Ley Federal de Responsabilidad del Estado pero a su vez esta última lo es también, lo que causa una confusión en cuanto a la solicitud de indemnización o en su caso la existencia de una instancia más a la de reclamación.

2. Del procedimiento

El procedimiento se encuentra regulado de los artículos 17 a 26, en los que básicamente se plantea que la instancia procedente lo es la reclamación de la parte interesada, que deberá presentarse ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Debiendo elaborar una demanda, en la que señalen en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular.

Punto importante a destacar, dentro del referido procedimiento, lo es la disposición expresa que señala que 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.

Sin embargo, no se señala el procedimiento a seguir o la determinación a que pueda llegar la dependencia una vez que cause estado la resolución de la autoridad, máxime que, la propia Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su artículo 20 señala que la nulidad o anulabilidad del acto no presupone por sí misma el derecho a la indemnización, lo que invariablemente obliga a la dependencia o entidad a analizar el fondo de la reclamación planteada independientemente de lo resuelto en la instancia jurisdiccional.

Aunado a ello, se dispone que 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.

Es decir, el reclamante deberá acreditar que existió una afectación o daño y que la misma es consecuencia de una actividad desplegada por el Estado, para lo cual deberá relacionar los hechos acontecidos y los servidores que en su caso estuvieron involucrados, debiendo precisar además las circunstancias y condiciones que concluyeron en una afectación directa al particular.

Caso contrario, el Estado se encuentra obligado a comprobar lo siguiente:

- a) La participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo.
- b) Que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.
- c) Que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existente en el momento de su acaecimiento.
- d) La existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.

En este sentido, es dable considerar que no solamente basta señalar que no existió actividad irregular por parte del Estado, sino que es preciso acreditarlo, atendiendo además a las probanzas que exhiba el reclamante, debiendo efectuar una ponderación minuciosa de ellos en concatenación con los elementos que aporte la propia dependencia o entidad administrativa.

Es preciso resaltar además, que dentro del procedimiento que se debe seguir por las dependencias o entidades administrativas, se encuentra la disposición sobre los elementos mínimos que debe contener la resolución y que consisten en:

- 1) El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida.
- 2) La valoración del daño o perjuicio causado.
- 3) El monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación.

Una vez resuelta la instancia de reclamación ante la entidad o dependencia, existe la posibilidad para el particular de impugnar esa resolución mediante recurso de revisión en la propia dependencia o a través de la vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, únicamente en los casos en que se niegue la indemnización o que, por su monto, no satisfaga al interesado.

Ese derecho a solicitar la indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Asimismo, en tratándose de daños físicos o psíquicos, el plazo de prescripción será de dos años, plazos que se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de reclamación, a través de los cuales se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios.

Existe además la posibilidad de celebrar convenio con los entes públicos federales, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente.

Como vemos, del procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se desprenden diversas lagunas que pueden causar un acceso inadecuado a la justicia y que no resultan subsanables para los particulares, a pesar de que es obligación del Estado dar respuesta a sus reclamaciones, existiendo un procedimiento aún endeble para que el Estado responda por su actividad administrativa irregular, como lo veremos enseguida.

VI. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 2005, entrando en vigor a partir del 1 de enero del siguiente año, quedando derogadas todas las disposiciones que originalmente se encontraban previstas dentro del Código Fiscal de la Federación.

Con la creación de esta ley, se abrió la posibilidad de iniciar procedimientos contenciosos administrativos independientes, y otorgando al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, plena autonomía para emitir sus determinaciones, regulando su actuar estrictamente a lo establecido en la citada Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación a requisitos legales y plazos para su interposición, tramitación y desahogo, así como la culminación del procedimiento.

En este entendido, es dable señalar que la referida ley, plantea los pasos a seguir cuando se tramite un juicio contencioso administrativo de carácter federal, regulándose las causas para su tramitación, así como para su desechamiento o sobreseimiento. Sin embargo, además de

ello, emplea la posibilidad de tramitar incidentes e incluso abre la posibilidad para los afectados por un acto administrativo, de solicitar la indemnización en caso de la emisión de un acto que no se haya apegado a derecho.

Ello se encuentra plasmado en su artículo 6 en donde se plantea la obligación para la parte demandada de indemnizar al particular por los daños y perjuicios causados en caso de cometer una falta grave al momento de emitir su resolución administrativa, detallando además el trámite que deberá darse a dicha solicitud de indemnización, como lo veremos enseguida.

El artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a la letra dispone:

“Artículo 6o.- En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condena en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

Únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.

Para los efectos de este artículo, se entenderá que el actor tiene propósitos notoriamente dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, se beneficia económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados. Cuando la ley prevea que las cantidades adeudadas se aumentan con actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos, se entenderá que no hay beneficio económico por la dilación.

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

- I.** Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.
- II.** Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.
- III.** Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley. La condenación en costas o la indemnización establecidas en los párrafos segundo y tercero de este artículo se reclamará a través del incidente respectivo, el que se tramitará conforme lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.

La condenación en costas o la indemnización establecidas en los párrafos segundo y tercero de este artículo se reclamará a través del incidente respectivo, el que se tramitará conforme lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.”

Como podemos advertir del citado precepto, en su párrafo cuarto, la autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar.

Señala además los casos en que se considera que existe falta grave, como sigue:

- 1) Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.
- 2) Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad, hecha excepción en el caso de que si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.
- 3) Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Aunado a ello, el procedimiento a seguir es tramitar un incidente que marca la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 39 y que a la letra dispone:

“Artículo 39.- Cuando se promueva alguno de los incidentes previstos en el artículo 29, se suspenderá el juicio en el principal hasta que se dicte la resolución correspondiente.

Los incidentes a que se refieren las fracciones I, II y IV, de dicho artículo únicamente podrán promoverse hasta antes de que quede cerrada la instrucción, en los términos del artículo 47 de esta Ley.

Cuando se promuevan incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento, continuará el trámite del proceso.

Si no está previsto algún trámite especial, los incidentes se substanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal.”

Del cuarto párrafo del precepto transcrito se puede colegir que el incidente respectivo para solicitar la indemnización por daños y perjuicios se substanciará corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el

incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal.

Una vez transcurridos dichos plazos se emitirá la resolución correspondiente en donde deberá determinarse la procedencia o no de la indemnización, debiendo resaltar que, ello deberá llevarse a cabo con posterioridad a la emisión de la sentencia definitiva, pues a través de ella es precisamente en donde se determina si la autoridad demandada cometió una falta grave al momento de emitir la resolución impugnada.

Indemnización por daños y perjuicios

En este punto, debemos destacar que la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo emplea una regulación especial en materia de responsabilidad patrimonial, e incluso señala el procedimiento a seguir para solicitar el pago de la indemnización correspondiente, por lo que en primer término y de acuerdo a lo relatado en los capítulos que anteceden, debiera aplicarse supletoriamente la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

No obstante lo anterior, encontramos diversas ambigüedades en ambas disposiciones, puesto que por una parte en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se dispone que la reclamación para solicitar la indemnización será planteada directamente ante la dependencia o entidad administrativa, y por la otra, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone que en caso de impugnarse la resolución administrativa y se considere que existió falta grave al emitirla, directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá solicitarse el pago de la indemnización por daños y perjuicios, existiendo la posibilidad de plantear un mismo hecho ante dos instancias diversas.

Lo anterior se considera sin perjuicio de que sea claro que no todos los actos irregulares del Estado podrán ser impugnados mediante juicio contencioso administrativo federal, sin embargo, en aquellos en que sí exista esa posibilidad, tendrán los particulares una instancia adicional para reclamar el pago de la indemnización, máxime que la propia Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado refiere textualmente en su artículo 18 que 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.

Sin embargo, no dispone la imposibilidad de solicitar dicha indemnización en ambas vías, máxime que el simple hecho de solicitarla en la vía jurisdiccional no da lugar a la indemnización, de ahí que en caso de que únicamente sea solicitada sin que se tramite el incidente respectivo, da la obligación para la dependencia o entidad administrativa de continuar y analizar la procedencia

o no de la reclamación para el pago de la indemnización conforme al procedimiento ordenado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En este tenor, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala el trámite para solicitar la indemnización por daños y perjuicios en caso de que el acto administrativo sea impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y cuando se considere que existe falta grave, el cual invariablemente deberá llevarse a cabo a través del incidente respectivo y una vez dictada la sentencia definitiva, pues es hasta ese momento en que se analiza si existió o no falta grave y en su caso si el acto resulta ilegal.

Así lo ha dispuesto la jurisprudencia 2a./J. 194/2007, de la Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Octubre de 2007, Página: 239, de rubro y texto siguientes:

“DAÑOS Y PERJUICIOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 6o., CUARTO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA SENTENCIA DEBE RECONOCER SÓLO EL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN SOLICITADA POR ESE CONCEPTO, MIENTRAS QUE LA DEMOSTRACIÓN DE LA AFECTACIÓN PATRIMONIAL, DEL NEXO CAUSAL RELATIVO Y DE SU CUANTÍA DEBEN RESERVARSE AL INCIDENTE RESPECTIVO.

De la interpretación de los artículos 6o., cuarto párrafo, 17, 20 y 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se concluye que la indemnización a que se refiere el primero de los preceptos debe solicitarse en la demanda o en la ampliación, si procede, y cuando se estime demostrado que la unidad administrativa correspondiente incurrió en falta grave, siempre que la autoridad no se hubiese allanado al contestar la demanda, la sentencia debe declarar en forma preliminar que el particular tiene derecho a ser resarcido en su patrimonio; mientras que la existencia de los daños y perjuicios, si éstos son consecuencia directa e inmediata de la resolución nulificada y su cuantía específica, deben ser materia de prueba en el incidente que habrá de tramitarse en términos del artículo 39 de la ley procesal citada. Lo anterior es así, porque hasta la sentencia que declare la nulidad podrá evidenciarse la existencia de la falta grave y la conducta procesal de la autoridad enjuiciada, consistente en no allanarse al contestar la demanda, aunado a que el monto de los daños y perjuicios que en su caso se hayan producido sólo puede conocerse hasta que cesen los efectos de la resolución viciada; de ahí que la exigencia de que tales elementos sean demostrados en el procedimiento contencioso implique una carga excesiva al particular.

Contradicción de tesis 182/2007-SS. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa, antes Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil, y el Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa, ambos del Décimo Cuarto Circuito. 3 de octubre de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán.

Tesis de jurisprudencia 194/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de octubre de dos mil siete.”

En el referido incidente se ofrecerán pruebas y se correrá traslado a la parte demandada a efecto de que la Sala respectiva cuente con elementos para emitir una resolución, atendiendo en todo momento a lo determinado en la sentencia definitiva, la cual está sujeta además a la interposición de los medios de defensa que consideren las partes, como lo es el juicio de amparo y el recurso de revisión.

Caso diverso al planteado por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pues la misma dispone que la reclamación deberá presentarse directamente ante la dependencia o entidad administrativa, y cuyo procedimiento deberá sujetarse además a lo previsto por la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pudiendo aplicar supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, el Código Civil Federal y los principios generales del derecho, lo que genera además confusión en cuanto a los términos para ofrecer y desahogar pruebas y alegatos, e incluso para emitir la propia resolución o los criterios de valoración en cuanto a las probanzas exhibidas.

En este sentido, si bien es cierto el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dispone que dicho ordenamiento se aplicará supletoriamente a aquellas disposiciones que contengan un régimen especial sobre responsabilidad patrimonial, también lo es que precisamente la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, resulta ser un mandamiento de aplicación supletoria a aquella para ajustar sus resoluciones a lo previsto en la misma, esta dispone un régimen especial para solicitar la indemnización por daños y perjuicios, siempre que el acto administrativo sea impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quedando la posibilidad de que, cuando sea ante el propio Tribunal la solicitud de indemnización, el mismo deba conocer de esa determinación o en su caso, pueda interponerse una reclamación ante la propia dependencia y posteriormente un nuevo juicio contencioso administrativo.

VII. Supletoriedad o creación de una instancia más

Lo dicho anteriormente se explica detalladamente en el presente apartado, puesto que existen diversas variantes en relación a la indemnización por daños y perjuicios, planteada tanto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, como en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tal como veremos enseguida.

Para el caso en análisis se ha considerado efectuar el siguiente cuadro comparativo.

Capítulo III del Procedimiento. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

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

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Artículo 6.-

(...)

Párrafo cuarto

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

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

Último párrafo

La condenación en costas o la indemnización establecidas en los párrafos segundo y tercero de este artículo se reclamará a través del incidente respectivo, el que se tramitará conforme lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.

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.

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

Artículo 20.- La nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no presupone por sí misma derecho a la indemnización.

Artículo 39.-

Párrafo cuarto.

Si no está previsto algún trámite especial, los incidentes se substanciarán corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal.

Como se puede advertir claramente, en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se establece un procedimiento diverso al contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, puesto que mientras en la primera se señala que el procedimiento iniciará con una reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en la segunda en mención se dispone que si el acto administrativo es impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá solicitarse el pago de la indemnización por daños y perjuicios cuando se cometa falta grave y este deberá promoverse a través del incidente respectivo.

En este sentido, es claro precisar que si bien es cierto no todos los actos emitidos por una autoridad se consideran como lesivos a la esfera jurídica de los particulares para interponer una reclamación por responsabilidad patrimonial, ni todos ellos pueden impugnarse mediante juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, también cierto es que en aquellos casos en que sí se elija dicho medio de defensa, existirá la posibilidad de solicitar el pago de indemnización por daños y perjuicios, debiendo ajustarse en todo momento a lo previsto por la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

No obstante, dicho actuar conlleva para el particular afectado la posibilidad de acceder a una instancia más para reclamar esa indemnización por daños y perjuicios, atendiendo a que bien podría solicitarla conforme lo prevé el artículo 6, cuarto párrafo de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pero no llevar a cabo la tramitación del incidente respectivo, lo cual se traduciría en que la simple solicitud no obliga a su análisis de fondo y por ende no existiría determinación final, independientemente de que se considere que existió falta grave de la autoridad al emitir la resolución administrativa.

De llevarse a cabo tal actuar, se considera que existe una nueva oportunidad para el particular de interponer su reclamación directamente a la dependencia o entidad presuntamente responsable, a más de que la propia Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dispone que si el acto es impugnado, se suspenderá la tramitación de la reclamación hasta en tanto cause estado la sentencia emitida por el Órgano Jurisdiccional y no impide que pueda solicitarse mediante vía de reclamación posterior a ser solicitada vía incidental dentro del juicio contencioso administrativo.

En este caso, no es viable considerar que pueda aplicarse la supletoriedad que emplea la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, dado que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es clara al señalar el procedimiento a seguir en tratándose de la solicitud de indemnización por daños y perjuicios y por el contrario, se abre la puerta para los particulares de hacer uso de una instancia más para reclamar dicho pago, sobre todo si se demuestra que el actuar de la autoridad que llevó a la emisión de un acto administrativo, resulta ilegal y como se ha demostrado, una instancia no excluye a la otra (reclamación).

Si bien es cierto se trata solo de una interpretación a las diversas disposiciones legales, también lo es que existe una tesis aislada que considera esa posibilidad de que una vez solicitada la indemnización conforme al artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pueda el particular acudir directamente ante la dependencia o entidad correspondiente, y que refuerza la idea apuntada, tal como se expresa a continuación:

“Décima Época
Registro: 2003701
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: 1a. CXXX/2013 (10a.)
Página: 567

PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VIOLA EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ESTABLECER UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA SOLICITAR UNA INDEMNIZACIÓN POR CONCEPTO DE DAÑOS Y PERJUICIOS.

El artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece un régimen especial para solicitar una indemnización por concepto de daños y perjuicios cuando la autoridad demandada en el juicio contencioso administrativo federal haya cometido una falta grave al dictar una resolución anulada y no se hubiere allanado al contestar la demanda. Habrá falta grave cuando: a) se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia; b) sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave; c) se anule la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales que no correspondan a los fines para los cuales la ley confiera esas facultades. Conforme a la jurisprudencia P./J. 42/2008, de rubro: ‘RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS’, la actividad irregular del Estado se configura cuando la función administrativa se realiza de manera defectuosa, esto es, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros establecidos en la ley o en los reglamentos administrativos. En tal sentido, cuando una resolución administrativa es anulada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se causa un daño o un perjuicio al patrimonio del particular, por haber actuado irregularmente; se configura la responsabilidad del Estado de resarcir el daño o el perjuicio y, por otro lado, se genera el derecho del afectado a que su daño o perjuicio sea reparado. Así, debe entenderse que en el régimen especial que establece el artículo 6o. de la Ley Federal de

Procedimiento Contencioso Administrativo, la conducta irregular del Estado puede ser una falta grave cometida por la autoridad demandada en un juicio contencioso administrativo federal sin que ésta se hubiere allanado al contestar la demanda, pues está dentro de las facultades que el constituyente otorgó al legislador para establecer las bases, límites y procedimientos para otorgar una indemnización como la que nos ocupa. Máxime que si un particular llegara a considerar que con motivo de la resolución anulada, la autoridad demandada en el juicio contencioso administrativo federal le causó un daño que debiera ser objeto de indemnización en términos de lo dispuesto por el artículo 113, segundo párrafo, constitucional, sin encontrarse en alguno de los supuestos de falta grave a que alude el artículo impugnado, esto es, dentro del régimen especial que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, estaría en aptitud de acudir directamente ante la autoridad administrativa para solicitar el pago de la referida indemnización, agotando el procedimiento que para tal efecto establece la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Amparo directo en revisión 1778/2012. Agricultura Nacional de Jalisco, S.A. de C.V. 23 de enero de 2013. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana Elena Torres Garibay.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 42/2008 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 722."

En virtud de lo anterior, se considera que debe existir uniformidad en cuanto a la legislación y sobre todo igualdad de oportunidades para aquellas personas que se consideren afectadas por la actividad administrativa irregular del Estado, debiendo considerar que se pueda solicitar el pago de indemnización por daños y perjuicios cuando se trate de resoluciones que hayan sido impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero sujeto únicamente a la instancia de reclamación prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Por lo que se considera que el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo debe decir:

"Artículo 6o.- En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condena en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

Únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.

Para los efectos de este artículo, se entenderá que el actor tiene propósitos notoriamente dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolu-

ción impugnada, se beneficia económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados. Cuando la ley prevea que las cantidades adeudadas se aumentan con actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos, se entenderá que no hay beneficio económico por la dilación.

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

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

La condenación en costas establecida en los párrafos segundo y tercero de este artículo se reclamará a través del incidente respectivo, el que se tramitará conforme lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.

En tratándose de la indemnización por daños y perjuicios a que alude el cuarto párrafo del presente artículo deberá tramitarse conforme al procedimiento señalado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, previa declaratoria de nulidad del acto combatido.”

VIII. Conclusiones

PRIMERA.- Por mandato constitucional, existe el reconocimiento de que el propio Estado pueda ser responsable por daños causados por su actividad irregular, lo que se hace independientemente de que el servidor público haya incurrido en un inadecuado ejercicio de sus funciones, lo que encuentra sustento en el artículo 113 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDA.- El artículo 113, segundo párrafo constitucional, establece la responsabilidad objetiva y directa del Estado, se le puede demandar directamente por daños y perjuicios causados por sus servidores públicos, se reconoce expresamente la garantía patrimonial del particular frente al Estado y remite a la ley secundaria para la regulación de las bases, límites y procedimientos para fijar la indemnización.

TERCERA.- El artículo 1 constitucional, establece textualmente la obligación para el Estado de responder de igual manera por su actividad administrativa irregular, reparando las violaciones que se causen al patrimonio de los particulares

CUARTA.- La responsabilidad del Estado surge cuando se ha llevado a cabo una actividad administrativa irregular y este debe responder directamente teniendo como finalidad reparar el daño patrimonial causado al particular, independientemente de que pueda repetir la acción en contra de un determinado servidor público.

QUINTA.- Los elementos que deben concurrir para la responsabilidad patrimonial son: a) La existencia de una lesión a los administrados en sus bienes o derechos; b) Que esa lesión sea imputable a algún ente público con motivo de la realización de la actividad administrativa irregular y c) La relación o nexo causal que debe existir entre el hecho imputado a los entes públicos y el daño efectivamente producido por tal hecho.

SEXTA.- El 31 de diciembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a efecto de que los particulares afectados por la actividad administrativa irregular del Estado puedan reclamar el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados.

SÉPTIMA.- El objetivo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado es fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a 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 cual deberá ser objetiva y directa.

OCTAVA.- Los casos de excepción para el Estado de indemnizar a los particulares, son: 1) Casos fortuitos. 2) Casos de fuerza mayor. 3) Daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. 4) Hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar y 5) Que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

NOVENA.- Asimismo, se establece que los daños y perjuicios causados pueden ser materiales, personales y morales, los cuales habrán de ser: a) Reales, b) Evaluables en dinero, c) Directamente relacionados con una o varias personas y d) Desiguales.

DÉCIMA.- La instancia procedente es la reclamación de la parte interesada, que deberá presentarse ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

DÉCIMA PRIMERA.- Por su parte, el cuarto párrafo del artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que la autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad

administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar.

DÉCIMA SEGUNDA.- El procedimiento a seguir es tramitar un incidente que marca la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su artículo 39, el cual se substanciará corriendo traslado de la promoción a las partes por el término de tres días. Con el escrito por el que se promueva el incidente o se desahogue el traslado concedido, se ofrecerán las pruebas pertinentes y se presentarán los documentos, los cuestionarios e interrogatorios de testigos y peritos, siendo aplicables para las pruebas pericial y testimonial las reglas relativas del principal.

DÉCIMA TERCERA.- En la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se dispone que la reclamación para solicitar la indemnización será planteada directamente ante la dependencia o entidad administrativa, y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone que en caso de impugnarse la resolución administrativa y de considerarse que existió falta grave al emitirla, directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá solicitarse el pago de la indemnización por daños y perjuicios, existiendo la posibilidad de plantear un mismo hecho ante dos instancias diversas.

DÉCIMA CUARTA.- En la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado se establece un procedimiento diverso al contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, puesto que mientras en la primera se señala que el procedimiento iniciará con una reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en la segunda en mención se dispone que si el acto administrativo es impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá solicitarse el pago de la indemnización por daños y perjuicios cuando se cometa falta grave y este deberá promoverse a través del incidente respectivo.

DÉCIMA QUINTA.- No es viable considerar que pueda aplicarse la supletoriedad que emplea la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, dado que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es clara al señalar el procedimiento a seguir en tratándose de la solicitud de indemnización por daños y perjuicios y por el contrario, se abre la puerta para los particulares de hacer uso de una instancia más para reclamar dicho pago, sobre todo si se demuestra que el actuar de la autoridad que llevó a la emisión de un acto administrativo, resulta ilegal y como se ha demostrado, una instancia no excluye a la otra (reclamación).

DÉCIMA SEXTA.- A efecto de evitar la creación de una nueva instancia favoreciendo a los particulares que interpongan el juicio contencioso administrativo federal, se considera que el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo debe decir:

“ARTÍCULO 6o.- En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan.

Únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controvertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.

Para los efectos de este artículo, se entenderá que el actor tiene propósitos notoriamente dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, se beneficia económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados. Cuando la ley prevea que las cantidades adeudadas se aumentan con actualización por inflación y con alguna tasa de interés o de recargos, se entenderá que no hay beneficio económico por la dilación.

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

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

La condenación en costas establecida en los párrafos segundo y tercero de este artículo se reclamará a través del incidente respectivo, el que se tramitará conforme lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.

En tratándose de la indemnización por daños y perjuicios a que alude el cuarto párrafo del presente artículo deberá tramitarse conforme al procedimiento señalado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, previa declaratoria de nulidad del acto combatido.”

IX. Bibliografía

ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad Patrimonial del Estado, Teoría y Casos Prácticos*, Novum, México, 2012.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., *Los daños y Perjuicios y la Obligación de Resarcimiento, La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Porrúa, México 2011.

MURILLO MORALES, Jaime, *Responsabilidad de la Administración de Justicia*, Ubijus, México, 2014.

Fuentes Digitales

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, “*La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un nuevoparadigma*” (en línea), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, 30/09/2011, formato pdf, disponible en internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3033>. ISBN 978-607-02-2769-1.

NACIONES UNIDAS, CENTRO DE INFORMACIÓN, MÉXICO, CUBA Y REPÚBLICA DOMINICANA, formato html, disponible en internet: <http://www.cinu.org.mx/temas/Derint/cpi.htm>,

Otras fuentes

CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo XIX*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1987.

CANO MELGOZA, Rosa María, “Incorporación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado al sistema constitucional mexicano”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, segunda época, Vol. XVII, Núm. 75, julio-diciembre, 2003.

Exposición de Motivos que reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, presentada por el diputado Rogaciano Morales Reyes, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del jueves 13 de diciembre de 2001.

LUCERO ESPINOSA, Manuel, “La causalidad en la responsabilidad patrimonial del Estado”, *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal II*, México, 2011.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.