



**UNIVERSIDAD LATINA, S. C.**

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.

---

PROPUESTA PARA REFORMAR EL  
PROCEDIMIENTO DE RECLAMACION  
PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL  
DEL ESTADO

**T E S I S**

QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE

**LICENCIADA EN DERECHO**

P R E S E N T A:

**VICTORIA GUADALUPE GUERRA MARTINEZ**

ASESOR: LIC. ENRIQUE BRAVO REYES.

MÉXICO, D. F.

AÑO: 2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

✚ *A mi padre, Joaquín Nava Santana, que sin su apoyo y amor no hubiera podido terminar mi carrera.*

*A mi madre, María de Lourdes Martínez Cordova, por su amor, por su paciencia, por enseñarme a tomar decisiones y hacerme responsable de mis actos.*

*A mis hermanas, Ana María y Carmen Esmeralda, por ser mi apoyo y enseñarme que una sonrisa habrá todas las puertas y no cuesta nada.*

*A mi mamá Cande, a mis tíos y a mis primos por dejarme ser parte de sus vidas y por su amor gracias.*

*A mis amigos: Hugo Salazar Salazar, por sus consejos, apoyo, enseñarme que un error puede ser fatal y por su ayuda en la elaboración de este proyecto; Sandra Torres Rodríguez, por escucharme cuando lo he necesitado; Julio César Suárez Sánchez, por enseñarme que el conocimiento está en donde menos se lo imagina uno; Quetzalcóatl Luna Ruiz, por estar siempre a mi lado; Francisco A. Gálvez, por ser un amigo maravilloso; Karla Gisela Bello Hernández, por ser una excelente amiga, a todos ellos gracias por su amistad.*

*Al magistrado Julián Casarrubias Pérez, por sus consejos, amistad y por enseñarme el Derecho Fiscal.*

*A mis maestros por transmitirme sus conocimientos y experiencia.*

*A la Universidad Latina, por albergarme durante cinco años.*

---

<i>Tema</i>	<i>Página</i>
Introducción.	1
<b>CAPITULO I</b>	
<b>Antecedentes de la Responsabilidad Patrimonial del Estado</b>	
1.- Evolución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en otros sistemas legales.	3
1.1.- Sistema Ingles	3
1.1.2.- Sistema Estadounidense	4
1.1.3.- Sistema Alemán	5
1.1.4.- Sistema Italiano	6
1.1.5.- Sistema Francés	7
1.1.6.- Sistema Español	10
1.2.- Antecedentes Históricos de la Responsabilidad en México.	13
1.3.- Reclamaciones Internacionales en las que México interviene.	16
1.3.1.- México-Estados Unidos de América	16
1.3.2.- México-Alemania	19
1.3.3.- México-España	19
1.3.4.- México-Italia	20
1.4.- Leyes Mexicanas que Regulan la Responsabilidad Patrimonial del Estado.	20
1.4.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	21
1.4.2.- Ley de Expropiación	23
1.4.3.- Ley de Vías Generales de Comunicación	25
1.4.4.- Ley Federal del Trabajo	29
1.4.5.- Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares	34
1.4.6.- Ley Aduanera.	37
<b>CAPITULO II</b>	
<b>La Responsabilidad Patrimonial del Estado</b>	
2.1.- Concepto de Responsabilidad y su clasificación.	39
2.2.- Concepto de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	41
2.3.- Diversas Teorías sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado.	42
2.4.- Elementos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.	50
2.4.1.- Sujetos	50
2.4.2.- Daño	51
2.4.3.- Imputabilidad	53
2.4.4.- Relación causal o Nexo causal	54
2.4.5.- Causas excluyentes de Responsabilidad	55

### **CAPITULO III**

#### **Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**

3.1.- Origen del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	56
3.2.- Concepto.	58
3.3.- Competencia.	59
3.4.- Procedimiento Administrativo.	72
3.4.1.- Recursos Administrativos.	72
3.5.- Juicio Contencioso Administrativo Federal o Juicio de Nulidad.	85
3.5.1.- La demanda y los plazos para su presentación	93
3.5.2.- Contestación	101
3.5.3.- Pruebas	104
3.5.4.- Alegatos y Cierre de Instrucción	108
3.5.5.- Sentencias	108
3.5.6.- Recursos	123

### **CAPITULO IV**

#### **Propuesta para reformar el Procedimiento de Reclamación**

4.1.- Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	127
4.2.- Análisis de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	130
4.3.- Propuesta.	158
Conclusiones.	168
A. Bibliografía.	172
B. Legislación.	176
C. Hemerografía.	177
D. Otras Fuentes.	177
E. Paginas Electronicas.	177

## INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas a los que se enfrenta el Estado es la aplicación del estado de derecho, sin olvidar el fin por el cual fue creado, que es lograr el bien común de todos los gobernados, el cual no podría alcanzarse si el propio Estado incumpliera con dicho fin.

Es por ello que uno de los pilares fundamentales del derecho administrativo son los principios de legalidad y el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado, con este último se da un paso trascendental en el estado de derecho y en la relación de gobernantes y gobernados, ya que con ello se rompe con la idea de soberanía y responsabilidad, las cuales eran consideradas incompatibles e irreconciliables, pues no era lógico pensar en el Estado como un particular y mucho menos que tuviera que pagar un indemnización por los daños que cause.

Por lo cual, una vez que se reconoce que el Estado tiene personalidad jurídica y puede ser visto como un particular sujeto de derechos y obligaciones, se acepta la idea de que pueda responder por los daños y perjuicios que cause su actuación a un particular, surgiendo así la figura jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado, entendiéndose esta como “la necesidad que tiene el Estado (sujeto pasivo) de asumir la reparación de las lesiones (daños y perjuicios) causados al patrimonio de un particular (sujeto activo), quien puede exigir la restitución, reparación o indemnización, por la alteración de su integridad física, bienes o derechos como consecuencia de las actividades que despliega el poder público para realizar los principios del estado de derecho.

Al respecto, diversos tratadistas se dieron a la tarea de que el Estado pudiera responder por los daños que cause a la comunidad, ya sea que sus actos fueran lícitos o ilícitos, lo cual con el paso del tiempo y la evolución del derecho, la idea de la responsabilidad patrimonial del Estado se ha hecho posible, tan es así que el Poder Legislativo; que no es ajeno a dicho tópico, al ver esta necesidad creo la Ley Federal

de Responsabilidad Patrimonial del Estado y con ella la forma en que el gobernado pueda ser indemnizado, por la actividad que realizó el Estado y le causó un daño o perjuicio al particular.

Ahora bien, es evidente que con la nueva Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se ha logrado un gran avance en el ámbito jurídico mexicano, pues se acepta la idea de que el Estado en muchas ocasiones realmente comete daños y perjuicios por su actividad administrativa ya sea de forma lícita o ilícita y que además deba responder por ellos, sin embargo a juicio de la sustentante el procedimiento de reclamación previsto en dicha ley, la cual entro en vigor el primero de enero del dos mil cinco, presenta una serie de irregularidades e inconsistencias que sin duda provocarán muchos problemas al momento de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues dichos preceptos que regulan al procedimiento pretenden que sea el Tribunal quien decida antes que otra autoridad si procede o no el pago de la indemnización, rompiendo con su naturaleza jurídica pues es un tribunal jurisdiccional y no una autoridad administrativa como lo pretende el legislador.

## CAPITULO I

### Antecedentes de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

#### 1.- Evolución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en otros sistemas.

Antes de iniciar el estudio de los sistemas que regulan o contemplan a la responsabilidad patrimonial del Estado, es necesario hacer mención que los antecedentes más remotos de esta figura se encuentran a finales del siglo XIX, pues como es considerado en Roma no existían derechos privados contra el Estado, es decir, que el Imperio Romano no tenía restricciones con respecto a las actividades realizadas, lo cual daba origen a que no se pudiera reclamar algún tipo de responsabilidad o indemnización.

Como acertadamente lo menciona el Doctor Álvaro Castro Estrada “El Emperador podía realizar legalmente todos los actos que juzgue útiles al Estado y dignos de la majestad de las cosas divinas y humanas, públicas y privadas”.<sup>1</sup>

#### 1.1.- Sistema Ingles.

En el Reino Unido antes del siglo XIX, existía el principio medieval “*the king can do not wrong*”, entendiéndose como que “*el rey no puede hacer ilícito*”, además se le unía un principio más, conocido con el nombre de “*non suability*” en el que se le reconocía inmunidad judicial a la Corona, es decir, que para poder demandar a la Corona en Inglaterra era necesario pedirle permiso a esta misma, figura a la que se le denomino “*petition of rights*”, lo cual de no hacer este procedimiento se entendía que no existía litis y en consecuencia no había una controversia determinada.

Debido al aumento de daños causados, Inglaterra ideó un sistema en el cual la Administración Pública tenía que designar a un funcionario determinado

---

<sup>1</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. 1ª ed. México. Porrúa. 1997.



para que este fungiera como demandado, a pesar de que quien respondería por los daños causados sería la Corona, a este sistema se le conoció como “el sistema del acusado nombrado”; sin embargo, la Cámara de los Loes no estaba de acuerdo con ese sistema y a falta de otras propuestas decidieron crear una nueva ley conocida como la *Crown Proceedings Acts* de 1947, en la cual la Corona tendría el mismo tratamiento que un particular con capacidad y edad suficiente, para responder por los daños causados por sus agentes así como por el incumplimiento de las obligaciones ocasionadas por un patrón.

### **1.1.2.- Sistema Estadounidense.**

En Estados Unidos como Inglaterra prevaleció el principio “*the King can do not wrong*”, así como sus restricciones, las cuales consistían en que el Estado no puede ser demandado sin su consentimiento; empero, debido a los excesivos reclamos por parte de los particulares, el Congreso Norteamericano en el año de 1855 se vio obligado a crear un órgano especializado llamado Corte de Reclamaciones (*Court of Claims*), la cual ejerció sus funciones tiempo después; durante los primeros ocho años de existencia de la Corte, los fallos que eran condenatorios e implicaban recursos económicos, no se podían pagar hasta que el Congreso, previa propuesta del Secretario del Tesoro, hiciera el depósito de fondos correspondientes; sin embargo, debido a la acumulación de dificultades la Corte de Reclamaciones, se convierte en un tribunal competente para resolver las controversias de poca cuantía, a través de la expedición de la llamada *Small Tort Claims Act* en 1946.

Ahora bien, con la Ley de 1922, los particulares podían acudir a los diferentes Departamentos del Ejecutivo que estaban autorizados para otorgar indemnizaciones hasta por mil dólares, en el siguiente supuesto: cuando el daño se producía a la propiedad privada y no a las personas y siempre que el propietario conveniese en un arreglo que con él se tuviera a fin de que terminará el asunto.

### 1.1.3.- Sistema Alemán.

Alemania contaba con un sistema de responsabilidad indirecta<sup>2</sup>, la cual podía apreciarse claramente en su artículo 839 del Código Civil Alemán, en el que se establecía: “Si un funcionario infringe dolosa o culposamente el deber profesional que le incumbe frente a un tercero ha de indemnizar a dicho tercero por el daño causado. Si al funcionario sólo le es imputable culpa y no dolo sólo cabe dirigirse contra él si el lesionado no puede obtener indemnización de otra forma”.

Como puede observarse en este artículo solo se hacía mención de los actos ilícitos cometidos por los funcionarios, situación que provocó la modificación de dicho criterio, en el año de 1919; en el artículo 131 de la Constitución de *Weimar*, en la que se añade al Estado o a la Corporación en la responsabilización por las infracciones de sus funcionarios, criterio que fue ratificado treinta años después en la Ley Fundamental de *Bonn* en su artículo 34 el cual mencionaba lo siguiente: “Cuando alguien en ejercicio de una función pública que le fuere confiada, violare los deberes que la función le imponga con respecto a un tercero, la responsabilidad recae, en principio, sobre el Estado o el organismo a cuyo servicio se encuentre”.

Con esta Ley, Alemania da un avance importante en el sistema de responsabilidad patrimonial directa del Estado, no así por lo que se refiere a la responsabilidad objetiva, pues en la Ley Fundamental de 1981, se hacía mención al mal funcionamiento, entendiéndose como una organización técnica cuyo titular ejerce un poder público mediante esta organización, y no mediante personas impuestas, y el mal funcionamiento tenga el carácter de una infracción, criterio que lleva a la idea civilista de la responsabilidad, es decir que quien debe responder por los daños causados es el titular, lo que ocasionaría que la administración no tendría que indemnizar si demuestra haber actuado con el cuidado debido de acuerdo a las circunstancias.

---

<sup>2</sup> Entiéndase por responsabilidad indirecta, aquella que precisa identificar previamente al agente o servidor público quien por su actuación culposa, negligente o dolosa se le responsabiliza frente al particular lesionado.

Por último, es necesario mencionar que Alemania realmente alcanzó un gran avance, en materia de la responsabilidad patrimonial del Estado, pues se reconoce el principio de la equidad llamado por los tratadistas alemanes como “*la naturales aequitas*”<sup>3</sup>, cuyo objetivo es satisfacer lo exigido, lo que en este caso podría ser; la obligación que tiene el Estado de indemnizar al particular que se vio afectado por su actuación y al cual causo un daño.

#### **1.1.4.- Sistema Italiano.**

Debido a las ideas que existieron en Europa con respecto al concepto de responsabilidad patrimonial del Estado, en Italia prevaleció la noción de que soberanía y responsabilidad eran ideas incompatibles, por lo cual durante la vigencia del *Estatuto Albertino*, no existió un precepto constitucional que contemplara la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado o de sus agentes públicos.

Como consecuencia de lo anterior el sistema Italiano tuvo que aplicar normas de derecho privado, las cuales hacían mención a la responsabilidad civil, pero no fue sino en 1948, cuando se constitucionaliza la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, y en ese mismo año la Asamblea Constituyente después de varios anteproyectos, aprobó el artículo 28 de su Constitución el cual establecía:

“Los funcionarios y agentes del Estado y otros entes públicos serán directamente responsables, según las leyes civiles, penales y administrativas, de los actos realizados con lesión de derechos. En tales casos la

---

<sup>3</sup> Concepto utilizado por el jurista Otto Mayer, el cual contribuyo al desarrollo de dicho principio fundamental de la debida reparación de los daños, por encima de cualquier otro; sin olvidar también al jurista Ernest Forsthoff, el cual apporto otras ideas para mejorar la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, idea que reza lo siguiente: “Se considera que el Estado ha de indemnizar a aquél que tiene que sacrificar en interés de la comunidad sus derechos y ventajas particulares”. *Cfr.*, MAYER Otto, *Derecho Administrativo Alemán*, 2ª ed. Inalterada. Buenos Aires. Desalma. 1982. t. IV; FORSTHOFF, Ernst. *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1958.

responsabilidad civil se extiende al Estado y demás entes públicos”:

Si bien es cierto que el sistema Italiano realizó un gran avance al elevar la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado a nivel constitucional, también lo es que sólo se limitó a copiarlo del ordenamiento civil, lo cual trajo consigo que dicho ordenamiento tuviera diversas posturas desde el relativo a la responsabilidad directa de la Administración e indirecta, hasta la posición ecléctica de que la responsabilidad es directa en algunos casos e indirecta en otros; por lo cual dicho ordenamiento en palabras del Doctor Castro Estrada, “dispone la resarcibilidad de todo daño injusto causado a un particular, con lesión de su patrimonio, por el ejercicio de la actividad de los entes públicos”<sup>4</sup>.

#### **1.1.5.- Sistema Francés.**

Francia es considerada como uno de los primeros países de Europa, en crear una teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado, la cual fue posible debido al papel tan importante que desempeñó el *Conseil d'Etat* (Consejo de Estado) y a la necesidad de aplicar la justicia en la vida cotidiana, basándose en los principios generales del derecho para resolver los problemas que se le presentan.

No hay que olvidar que a mediados del siglo XIX, en Francia, al igual que en otros países de Europa, prevalecía el principio de la irresponsabilidad del Estado, pues en la ley se reconocía la reparación de ciertos daños, ocasionados por la guerra, la cual le daba la oportunidad al particular lesionado de exigir la reparación del daño a los funcionarios públicos por la vía civil y por consiguiente ante los tribunales ordinarios; a esta etapa en la que el Estado de un forma responde por los daños causados se le llamó “la responsabilidad de los funcionarios públicos”.

---

<sup>4</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado, op.cit.* p. 62.

Como ya se mencionó anteriormente; el sistema francés tenía influencias de los demás sistemas en el que prevalecía la idea de que el Estado es soberano y como consecuencia no podía actuar mal, al menos cuando lo hacía por vía de autoridad, debido a ello si el particular decidía demandar a un funcionario público, tenía que pedir autorización para poder proceder contra él en la vía civil, ya que de no hacerlo se consideraba que violentaba el principio de división de poderes, es así como surge un órgano encargado de autorizar la demanda civil contra un servidor público llamado Consejo de Estado, pero para que este consejo pudiera otorgar la autorización se requería que el particular acreditara la falta personal del agente en la producción del daño.

Ahora bien, si dicha falta no se podía acreditar, se consideraba una falta del servicio de carácter impersonal o anónimo, y en estos supuestos sería el Estado quien debía responder y en consecuencia la acción de daños y perjuicios en este caso se entablaría contra el Estado, pero no ante la jurisdicción civil, sino en los tribunales administrativos.

Dicha doctrina fue producto de diversas resoluciones, entre las cuales destaca el *arrêt Peletier* (Sentencia Peletier) de 1873, en virtud del cual se va restringiendo poco a poco los supuestos de la falta personal del funcionario público, a faltas del agente que se produzcan en el servicio o con ocasión del mismo; después tal responsabilidad, es decir la falta personal, se limita a que ésta se haya producido con intención, tenga el carácter de especial o sea considerado grave.

Otra de las resoluciones que tuvieron gran trascendencia en el sistema francés y que provocó un cambio en la teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado fue el *arrêt Blanco* (Sentencia Blanco) del mismo año, en la cual el juzgado concluye que el principio general de la responsabilidad patrimonial de la administración no puede regirse por los principios del Código Civil, ya que dicha responsabilidad no es general ni absoluta; que tiene reglas especiales que varían dependiendo de las necesidades del servicio y la exigencia de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados; después de esta

resolución le continuaron otras como la *arrêt Tomas Greco* (Sentencia Tomas Greco) de 1905, en la que se elimina la limitación que tenía el Estado para responsabilizarse, en ausencia de texto expreso, de los daños causados por los servicios de policía.

Este avance que tuvo el sistema francés se debió no solo a las resoluciones, sino también al arduo trabajo de los juristas y a la jurisprudencia administrativa francesa, en la que dio origen a la teoría de la acumulación de responsabilidad, derivada de una sentencia de 1911, la cual se consolidó como tal en 1918 con la sentencia *Lemonnier*, esto con el fin de resolver el problema de insolvencia que podía presentarse por parte del funcionario público, él cual tenía la obligación de responder por los daños causados a un particular<sup>5</sup>.

Debido a los excesos en que estaba cayendo la jurisprudencia, en el sentido de que la administración no podía pedir reparación personalmente a sus agentes públicos respecto de los daños por ellos causados como consecuencia de su falta personal, el Consejo de Estado admitió que la administración contara con un recurso específico para reclamarle a su agente, en los casos en que la propia administración debiese participar por la existencia de un daño producido en el servicio y es así como Francia cuenta con un sistema propio.

---

<sup>5</sup> Para ilustrar en que consiste la acumulación de responsabilidades se transcribirá en voz del Doctor Álvaro Castro Estrada, en que consistió la sentencia Anguet de 1911: “El señor Anguet se encontraba en una oficina de correos, cuando las puertas de ésta se cerraron antes de la hora reglamentaria. El usuario no tuvo más remedio que salir por otra puerta, reservada al personal y que le había sido indicada, por un empleado. Pero, al verle los agentes de correos en esta parte de la oficina, a la que el público no tenía acceso, le expulsaron tan brutalmente que se fracturó una pierna. El Estado, al que demandó la reparación, le denegó todo derecho e indemnización fundándose en que el acto de brutalidad de los agentes del servicio constituía una falta personal por la que debía exigir reparación a título personal ante los tribunales judiciales. El Consejo de Estado no negó la existencia de esta falta personal, pero, basándose en el hecho de que el servicio había funcionado mal debido a que la oficina se había cerrado antes de la hora reglamentaria, sostuvo que el daño era igualmente imputable a una falta de servicio. En consecuencia, condenó al Estado a reparar el daño sufrido por M. Anguet, afirmando así implícitamente que la víctima de un daño, imputable a la vez a una falta personal y a una falta de servicio puede dirigirse alternativamente, siempre que no se acumulen las indemnizaciones, a los funcionarios personalmente ante el tribunal judicial o a la administración ante el juez administrativo, con el fin de obtener la reparación del perjuicio sufrido”. CASTRO ESTRADA, Alvaro., *op.cit.*

### **1.1.6.- Sistema Español.**

En España se puede encontrar gran influencia de los principios rectores de la institución de la responsabilidad del Estado definidos en Francia, sin embargo no se puede negar la contribución dogmática y legislativa de los juristas, investigadores y docentes españoles a dicha institución.

La institución de la responsabilidad del estado aparece en España a partir del siglo XVIII, en diversas leyes entre las cuales se encuentran la Ley de 1842, en la que se establecía como obligación de la nación “indemnizar los daños materiales causados así en el ataque, como en la defensa de las plazas, pueblos, edificios...”; la Ley de lo Contencioso de 1888; la de Instrucción de Sanidad de 1904, en relación a la destrucción o deterioro de objetos cuando lo exija la garantía de la desinfectación y la de Uso de Armas por militares y personal del orden público de 1945.

Lo cierto es que aunque existieron leyes que regulaban la responsabilidad del Estado, también lo es que no todas las leyes que regulaban los servicios públicos que prestaba el Estado contenían ordenamientos en materia de responsabilidad o incluso se encontraban preceptos que negaban cualquier responsabilidad, por citar un ejemplo se encuentra la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, que en el artículo 24 establecía: “Ninguna reclamación contra el Estado a título de daños y perjuicios o a título de equidad será admitida gubernativamente pasado un año desde el hecho en que se funde el reclamante, quedando a éste únicamente, durante otro año, el recurso que corresponda ante los Tribunales ordinarios competentes, a que hubiere lugar en su caso, como si hubiera sido denegada por el Gobierno”.

Debido a la falta de aplicación práctica de dichas leyes y a ordenamientos que regularan lo relativo a las indemnizaciones, tuvieron que buscar en el Código Civil Español, un fundamento legal para poder reclamar los daños causados por el Estado, lo cual no fue posible, pues no resolvía los problemas de los particulares lesionados por la Administración Pública, sino por

el contrario hacia más complicado el solicitar la reparación del daño, pues en los artículos 1.902 y 1.903, se hacía referencia a que toda persona responde de los daños que por acción u omisión causa a otro, interviniendo culpa o negligencia y que es exigible no sólo por actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder, sin olvidar lo que establecía la Ley Maura de 1904, la cual exigía al particular que tuviese la intención de demandar a un funcionario público, que en forma previa lo hubiese requerido por escrito, a través del conocido recordatorio previo; resultando que si por alguna razón o motivo no lo hubiese hecho, no podría ejercitar la acción civil respectiva.

Después de la guerra civil española se da un nuevo cambio en la legislación, surgiendo así en el año de 1954, la Ley de Expropiación Forzosa, la cual fue creada por la Comisión de Juristas, los cuales formaban parte del Instituto de Estudios Políticos y a quienes el Ministerio de Justicia les había encargado la redacción del proyecto, entre los juristas que participaron en dicho proyecto destaca el maestro Eduardo García de Enterraría, en la que se da una transformación al régimen de la responsabilidad del Estado, pues en dicha Ley se da la extensión del sistema de garantía patrimonial de los administrados fuera de los supuestos de expropiación, aplicándolo a cualquier daño patrimonial imputable a la administración y no sólo al despojo expropiatorio, destacando así los artículos 121 y 133 de dicha ley, los cuales establecían lo siguiente:

“Artículo 121.- Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que los servicios públicos o de la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo”.



“Artículo 133.- Dará lugar a indemnización toda lesión que los particulares sufran en sus bienes o derechos, siempre que sean susceptibles de ser evaluados económicamente”.

Después de la Ley de Expropiación Forzosa, surge la Ley del Régimen Jurídico de la Administración de 1957, en el que se destaca el artículo 40, el cual establecía que los particulares tendrían el derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa. Posteriormente, con ayuda de estas dos leyes se elevó dicho principio (responsabilidad patrimonial del Estado) a nivel Constitucional al disponer en su artículo 106.2 lo siguiente:

“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”.

Y es así como a partir de 1978 con la constitucionalización de dicho principio se puede hablar de un auténtico sistema de garantía patrimonial de los administrados, por último cabe mencionar que el 26 de noviembre de 1992 se expide la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la cual incorpora en su título X las disposiciones 139 a 146, nombrado “De las Responsabilidades de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio”, la cual a su vez deroga los puntos 3 y 5 del artículo 22, los artículos 29, 33, 34, 36, 37, 38, 40, 41, 42 y 43 de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado y en 1993 se aprueba el Reglamento de los

Procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, derogando el capítulo II, del título IV del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

Sin embargo, a pesar de los constantes cambios que España a presentado con respecto a dicho principio y a pesar de contar con uno de los sistemas más avanzados continua perfeccionándose a través de su legislación y jurisprudencia.

## **1.2.- Antecedentes Históricos en México.**

Los antecedentes más remotos que se tienen de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado en México son a partir del año 1821, los cuales se encuentran en diferentes ordenamientos jurídicos de naturaleza administrativa, entre los que se encuentran: la orden del 25 de octubre de 1821, la cual mandaba se reunieran, clasificaran las escrituras y documentos para reorganizar el crédito nacional, posteriormente el 23 de febrero de 1822, se expidió la Ley de Pensiones para viudas y huérfanos de los soldados insurgentes y españoles, en la que se reconoce una pensión a quienes habían muerto en defensa de una causa pública y asimismo el Estado asumió la responsabilidad de los daños causados a extraños y enemigos<sup>6</sup>.

Después de la mencionada Ley de 1822, el 28 de junio de 1824, se expide un decreto en el que el Estado reconoció haber sido responsable, pues decreto el pago de las deudas contraídas por el gobierno de los virreyes, hasta el 17 de septiembre de 1810, en el cual la nación reconoce los créditos contraídos en ella con los mexicanos por el gobierno de los virreyes, siempre que se acredite no haber sido voluntarios.

A partir de este decreto surge la ley del 22 de febrero de 1832 en donde se estableció que los sublevados eran los responsables *in sólido* con sus bienes de todas las propiedades ajenas que tomaran de los particulares o del

---

<sup>6</sup> Estos antecedentes fueron tomados de libro del Doctor Álvaro Castro Estrada, quien a su vez se baso en las obras de: STHAL, Jorge Alejandro. *La Responsabilidad Civil de la Administración Pública*. SEMO, Enrique. *La deuda exterior en la historia de México*. ZEVADA, Ricardo J. *Soberanía y Responsabilidad*, tesis profesional, Facultad Nacional de Jurisprudencia.

Estado, de esta forma el Estado asumió la responsabilidad de los daños causados por sus agentes y las tropas revolucionarias, al ejército vencedor se consideraban como incapaces de obligar al Estado, pues se trataban de fracciones rebeldes y no de sus agentes.

Ahora bien, se podría decir que partir de 1832 el estado consiente de los daños causados con motivo de la guerra emite una serie de decretos entre los que destacan: el del 23 de abril de 1834, el de Don Juan Álvarez, conocido como "Ley de Reclamaciones" y las Leyes de Juárez en 1860, los cuales tenían por objeto indemnizar a las víctimas por daños causados por acciones bélicas; por último con la Ley del 31 de enero de 1870 se proporcionaron prevenciones para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria de los sublevados. Y en ese mismo año, pero del 23 de marzo se giró una circular recomendando la aplicación de la Ley de responsabilidad de los sublevados.

Con motivo de la Revolución de 1910 surgieron una serie de disposiciones entre las que se encuentra la Ley de Reclamaciones de fecha 31 de mayo de 1911, los decretos del 31 de mayo y 30 de julio del mismo año, por virtud del cual se creó y reglamentó la comisión Consultiva de indemnizaciones por los daños producidos en la Revolución de 1910, pero debido a las imprecisiones e insuficiencias de esta ley se sustituyó por la Ley de Reclamaciones del 24 de noviembre de 1917, expedida por Venustiano Carranza y en la cual se instituyeron dos Comisiones. La primera de ellas tenía por objeto establecer la responsabilidad del Estado por daños sufridos en la persona o en la propiedad particular, a consecuencia de los movimientos revolucionarios de 1910 a 1917, así como regular las correspondientes reclamaciones. La segunda comisión estaba encargada de ver todo lo relativo a la apelación para los extranjeros que hubieran objetado los fallos de la primera. Estas reclamaciones debían estar fundadas en daños causados por fuerzas revolucionarias reconocidas como tales por los Gobiernos legítimos, y las causadas por las fuerzas de esos mismos gobiernos en ejercicio de sus funciones y durante la lucha contra los rebeldes, o en los causados por las fuerzas dependientes del llamado Ejército Federal hasta su disolución. El órgano competente para conocer de las reclamaciones era una Comisión

dependiente de la Secretaría de Hacienda, un aspecto importante era que los interesados que acudían a esta Comisión, se entendía que renunciaban a reclamar judicialmente, por lo que, contra las resoluciones dictadas en el procedimiento de reclamación, sólo cabía el amparo.

En el año de 1919, el 30 de agosto, se creó la Ley de Reclamaciones, la cual según el decreto tenía por objeto reformar a la Ley de Reclamaciones de 1917, pero en realidad lo que hizo fue abrogar a la anterior Ley, ello con el fin de prestar especial atención a los daños causados por muerte o lesiones, que no estaban expresamente incluidos en la ley de 1917, sin olvidar que dicha ley sentó las bases para la Construcción de las Comisiones Mixtas General y Especial de Reclamaciones. Los fines principales que perseguía esta ley eran en primer lugar que las reclamaciones fundadas en daños provocados por forajidos o rebeldes, siempre que se compruebe que el daño causado se consumó a consecuencia de algún acto, lenidad u omisión imputables a las autoridades legítimas encargadas de dar garantías, el segundo se refería a que podía ser objeto de indemnización los daños y perjuicios causados por muerte o lesiones, siempre que no hubiera mediado imprudencia o provocación imputable a la víctima.

Por último, a manera de conclusión, cabe hacer destacar que si bien es cierto que a través de la historia, México se ha reconocido civilmente responsable en varias ocasiones, esto se debió a que los daños fueron causados con motivo de disturbios sociales. Por lo cual el reconocimiento de la responsabilidad se ha presentado en México a través de casos aislados y dispersos, lo cual significa que no se ha seguido una teoría general y unificada del instituto de la responsabilidad patrimonial del estado.

Pero no se debe olvidar que a pesar de lo anterior, el conjunto de disposiciones jurídicas mencionadas constituyen un antecedente importante en el proceso de creación de la responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro país y la influencia que tuvieron dichos ordenamientos en los posteriores.

### **1.3.- Reclamaciones Internacionales en las que México Interviene.**

Este apartado tiene por objeto estudiar las Convenciones en las que México reconoció ser responsable patrimonialmente frente a otros países de la comunidad internacional, por daños causados a sus ciudadanos, creándose para tales efectos las Comisiones encargadas del conocimiento de los asuntos que por vía de reclamaciones internacionales fueron presentadas.

A continuación se mencionaran las Convenciones que nuestro país ha signado con otros Estados de mayor relevancia para el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado.

### **1.3.1.- Reclamaciones México-Estados Unidos de América.**

En el año de 1825 empezaron a cobrar importancia las relaciones entre México y Estados Unidos, en materia de reclamaciones internacionales. Pero no fue sino hasta el año de 1868 cuando celebraron un Convenio para el fallo de las reclamaciones que cualquiera de los dos países tuviera contra el gobierno del otro, por perjuicios causados con posterioridad a la celebración del Tratado de Guadalupe Hidalgo entre ambos países. De esta Convención surgió una Comisión Mixta la cual inicio el estudio de las reclamaciones en 1870.

El Congreso Federal de México, el 31 de mayo de 1911, expidió una ley, la cual tenía como fin crear una partida especial del presupuesto, ello para cubrir las indemnizaciones por daños causados en la Revolución. Venustiano Carranza, basándose en esta ley, en el año de 1917, en uso de sus facultades extraordinarias, promulgo una ley que establecía dos comisiones encargadas: La primera de conocer de todas las reclamaciones de nacionales y extranjeros por daños sufridos en los movimientos revolucionarios. La segunda sería de apelación para los extranjeros que hubieren objetado los fallos de la primera. También se dispuso que en ningún caso pudieran reclamarse indemnizaciones por perjuicios.

Dos años después, en el mes de agosto de 1919, se expidió una nueva Ley de Reclamaciones que tuvo por objeto ampliar la jurisdicción de las

Comisiones antes mencionadas, a daños originados después de 1917. Asimismo, quedo establecida la posibilidad de que el ejecutivo entrara en negociaciones internacionales para formar Comisiones Permanentes Mixtas que conociera de todas las reclamaciones de los nacionales de un mismo país.

En el año de 1923 se celebraron en la ciudad de México una serie de conferencias que tuvieron por objeto efectuar un intercambio de opiniones en materia petrolera y agraria. Debido a esas conferencias en ese mismo año, se firmó en México la convención general de reclamaciones, en la que se estableció el ajuste de todas las reclamaciones de ciudadanos mexicanos en contra del gobierno de Estados Unidos y viceversa, presentadas desde el 4 de julio de 1868 y que hubieran quedado pendientes, unas de las características de esta Convención fueron:

- ◆ En el artículo 1° se consagro la llamada “Institución Jurídica de Asignación”, que consistía en que cualquier daño causado por el gobierno mexicano a una sociedad mexicana, no quedaría sujeto a la exclusiva jurisdicción nacional, sino que podría ser materia de una reclamación internacional, siempre que un extranjero tuviera en la misma algún interés como socio acreedor.
- ◆ En el artículo 5° se indicó que para el efecto de determinar la validez o admisión de cualquier reclamación por la Comisión no requería que el extranjero hubiese agotado los recursos legales establecidos en las leyes del país<sup>7</sup>.

Con la Convención de 1923, se creó una Comisión General ante la cual se presentaron 2,781 reclamaciones por parte de los Estados Unidos, en relación a los contratos con el Gobierno Federal, entidades federativas y particulares; expropiaciones individuales, homicidios, injurias, arrestos, etcétera. Por lo que se refiere a México fueron presentadas 836 reclamaciones,

---

<sup>7</sup> Para el autor DIAZ, Luis Miguel, en su libro titulado *México y las Comisiones Internacionales de Reclamación*, menciona en relación a dichas características, que violan el principio de Derecho Internacional relativo al agotamiento de los Recursos Internos.

principalmente en expropiaciones de tierras en Texas y en relación al bombardeo de Veracruz. Pero para 1931, la Comisión General había resuelto favorablemente 193 reclamaciones norteamericanas y 9 mexicanas.

En esta misma Convención se estableció la Institución de asignación y se renunció a la regla de Derecho Internacional consistente en el agotamiento de recursos previos, derogando el principio que establece la falta de responsabilidad de un país por motín, revolución o actos similares y que no admiten más excepción que la ausencia de la debida diligencia para reprimir cuando hubiere oportunidad de tomar providencias.

En el año de 1941, se emitió un acuerdo por el cual se proponía la creación de una ley que tuviera por objeto el ajuste, valorización y pago de las reclamaciones pendientes entre ambos gobiernos; como consecuencia de este acuerdo las reclamaciones perdieron su carácter internacional y se convirtieron en obligaciones de naturaleza interna las cuales fueron competencia de la Secretaría de Hacienda.

Un año después se expidió la ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, la cual autorizaba al Ejecutivo de la Unión para depurar y reconocer las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal y que se hallaran pendientes de pago, exceptuados los créditos resultantes de Convenios de reclamaciones y cualesquiera otros concertados con países extranjeros.

### **1.3.2.- Reclamaciones México-Alemania.**

Con la Revolución Mexicana se ocasionaron diversas reclamaciones por daños causados en las propiedades e intereses de varios países, entre los que destaca Alemania, por ello en 1925, México y Alemania signaron una Convención que tenía por objeto indemnizar pecuniariamente a los ciudadanos alemanes perjudicados por actos revolucionarios comprendidos entre 1910 y 1920; con motivo de esta Convención se creó la Comisión Mixta de Reclamaciones, la cual funcionó por un periodo de cuatro años; y la cantidad

con la que fue sancionada el Gobierno de México respecto a las reclamaciones alemanas ascendió aproximadamente a \$508,912.50 pesos de aquella época.

### **1.3.3.- Reclamaciones México-España.**

El 25 de noviembre de 1925, México y España firman la Convención la cual crea una Comisión Especial de Reclamaciones Pecuniarias, en la que se conocería de todas las reclamaciones contra México, por las pérdidas o daños sufridos en sus personas o en sus bienes por súbditos o protegidos españoles, por sociedades, compañías, asociaciones o personas morales españolas; o por las pérdidas o daños causados a los intereses de súbditos españoles o protegidos españoles en sociedades, compañías, asociaciones u otros grupos de intereses, siempre que dichas pérdidas o daños hubieran sido causado durante el período comprendido entre el 20 de noviembre de 1910 y el 31 de mayo de 1920.

En esta Convención al igual que con la de Estados Unidos se incluyó la norma violatoria del Derecho Internacional en cuanto a que quedó convenido que la Comisión no habría de descartar o rechazar ninguna reclamación por no haberse agotado todos los recursos legales antes de presentar dicha reclamación.

### **1.3.4.- Reclamaciones México-Italia.**

En el año de 1927 México firmó con Italia la Convención sobre Reclamaciones Pecuniarias, en los mismos términos que lo hizo con España, incluyendo la norma en la cual la Comisión no habría de descartar o rechazar ninguna reclamación porque no se hubiere agotado previamente todos los recursos legales.

Por último, cabe mencionar que México se ha reconocido civilmente responsable en varias ocasiones frente a otros estados, aunque ello se ha debido fundamentalmente a presiones políticas del exterior que han traído como resultado la celebración de una serie de Convenciones que han abierto la



brecha para facilitar, en términos desventajosos para México la satisfacciones de intereses extranjeros; lo cual tuvo por consecuencia como advierte Carrillo Flores que se hubieren liquidado con eficacia las reclamaciones extranjeras por daños sufridos en nuestras guerras civiles, por expropiaciones agrarias o petroleras y en cambio constituyó una injusticia el que no se hubieran atendido la de los mexicanos. Al respecto el jurista Luis Miguel Díaz, menciona que “...por intereses coyunturales pero siempre en un plano de desigualdad, las relaciones internacionales de México, con una rara frecuencia, quedaron plasmadas en convenios de reclamaciones que se apartaron del derecho y la equidad”.<sup>8</sup>

#### **1.4.- Leyes Mexicanas que Regulan la Responsabilidad Patrimonial del Estado.**

En nuestro derecho positivo vigente es posible encontrar disposiciones legales que regulan distintos supuestos de responsabilidad patrimonial del Estado. Por ese motivo solo se mencionarán las más importantes en materia de responsabilidad, que se han reconocido en los diferentes ordenamientos jurídicos.

##### **1.4.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Nuestra carta Magna a diferencia de otros países como España o Francia, no había recogido de manera expresa como garantía individual la obligación del Estado de indemnizar a los particulares por los daños o lesiones que éstos sufran con motivo de su actuación administrativa. Sin embargo, en la Constitución Política se encuentran una serie de disposiciones que hacen alusión a los principios básicos de la responsabilidad del Estado, sin olvidar que este principio no se halla reconocido en forma explícita.

---

<sup>8</sup> *Idem.*

Entre los ejemplos más claros se encuentran los principios generales de igualdad, consagrados en los artículos 1º, 31, fracción IV; los principios de legalidad y audiencia los cuales se encuentran en los artículos 14 párrafo segundo, 16 párrafo primero y 27 en sus párrafos segundo y tercero, y por último el artículo 113, mismos que señalan lo siguiente:

Artículo 1º.- “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

Artículo 31.- “Son obligaciones de los mexicanos

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Artículo 14, segundo párrafo:

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

Artículo 16, primer párrafo:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad

competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Artículo 27, segundo y tercer párrafo:

“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana”.

Por último, hay que mencionar que el 14 de junio del 2002, se publicó en el diario oficial de la federación, la reforma al artículo 113 en el que se adiciona un segundo párrafo, incorporando la garantía mediante la cual el particular podrá reclamar al Estado el daño patrimonial derivado la actividad administrativa.

Con dicha reforma se crea la ley reglamentaria, la cual permite desarrollar un sistema de responsabilidad general, objetiva y directa del Estado, con la que se pretende reconocer la obligación de resarcir los daños y perjuicios que irroque a los particulares cuando estos no tengan la obligación jurídica de soportarlos, dicha ley se publicó el 31 de diciembre del 2004, con el nombre de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

#### **1.4.2.- Ley de Expropiación.**

El artículo 1° de la Ley de Expropiación<sup>9</sup> establece aquello que se considera de utilidad pública. A su vez el artículo 2° de dicha ley señala que en tales casos, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad.

Hasta antes del 22 de diciembre de 1993, La ley de Expropiación en su artículo 10 estableció de manera injusta lo siguiente:

Artículo 10.- “El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no éste fijado en las oficinas rentísticas”.

Posteriormente, dicha disposición fue modificada por el Decreto que reforma, adicionada y deroga diversos ordenamientos relacionados con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1993, para establecer que:

---

<sup>9</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de Noviembre de 1936.

Art. 10.- “El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior; en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras”.

En ese mismo año también se reformó el artículo 20, pues antes de las reformas este artículo contemplaba un término excesivo al establecer que: “La autoridad expropiante fijara la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca en un período de diez años”; para finalmente quedar de la siguiente manera:

Artículo 20.- “Las indemnización deberá pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie”.

La importancia de la Ley de Expropiación estriba en que es la primera en reconocer que el particular tenía derecho a que se le pagara por la propiedad que fue desposeída legalmente, con motivo de considerarla de utilidad pública y para beneficio de la sociedad.

#### **1.4.3.- Ley de Vías Generales de Comunicación.**

En la Ley de Vías Generales de Comunicación<sup>10</sup> se encuentran dos tipos de responsabilidad patrimonial: Los daños a terceros derivados de la operación de una aeronave y el de los remitentes de correspondencia<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de febrero de 1940.

<sup>11</sup> A pesar de que los preceptos que aquí se mencionan fueron derogados por el artículo segundo transitorio de la Ley de Aviación Civil, en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de mayo de 1995, se estimo pertinente hacer mención pues dichos preceptos hace alusión a la responsabilidad patrimonial.

En relación al primer supuesto estaban los artículos 351, 352, 354 y 357 los cuales hacían referencia a los daños a terceros al mencionar:

Artículo 351.- “Cuando por la operación de una aeronave o por objetos desprendidos de la misma se causen daños a las personas o a las cosas que se encuentren en la superficie, nacerá la responsabilidad con sólo establecer la existencia del daño y su origen.

Esta responsabilidad recaerá sobre quien tenga, ya sea la propiedad, ya la posesión de la aeronave.

Para los efectos de este artículo se entiende por operación de una *aeronave* todo movimiento de la misma en tierra o durante el vuelo, realizado bajo sus propios medios motores”.

En este precepto se puede observar que no era necesario probar por parte de las víctimas o de quienes operaban la nave un elemento subjetivo (quien fue el que causó el daño), solo bastaba establecer el daño y su origen.

Artículo 352.- “La indemnización por los daños a que se refiere el artículo anterior, para los objetos en la superficie, será hasta por un monto de doce mil quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, Área Metropolitana y, tratándose de personas, se cubrirán los daños conforme a los términos y montos señalados en el artículo 343.

Los propietarios o poseedores de aeronaves garantizarán el pago de la indemnización a su cargo, mediante contrato de seguro con institución debidamente autorizada o depósito en la Nacional Financiera, S.N.C. por una suma que garantice el riesgo, en los términos del reglamento respectivo. En el caso de propietario o poseedores de dos o más aeronaves, el seguro o el depósito se constituirán dentro de los quince días siguientes a la fecha de la obtención de la concesión o permiso.

La Secretaría de Comunicaciones determinará en que casos deben cumplir esta obligación los propietarios extranjeros de aeronaves de servicio privado.

Las garantías se mantendrán vigentes en el plazo de la concesión o permiso.

Las personas físicas o morales que no hubieran garantizado el pago de las indemnizaciones establecidas en este artículo, no gozarán del beneficio de limitación de responsabilidad”.

Artículo 354.- “En los casos de colisión de dos o más aeronaves, los propietarios o poseedores serán solidariamente responsables por los daños causados a terceros o a los bienes en la superficie, cada uno dentro de los límites establecidos”.

Este precepto establecía el principio de solidaridad en caso de colisión.

Artículo 357.- “Las controversias de orden civil que se susciten con motivo de cualquier accidente sufrido por una aeronave o causado por ésta, se tramitarán y decidirán de acuerdo con el artículo 4° de esta ley”.

El artículo 4° de la mencionada ley actualmente vigente dispone que:

“Las controversias que se susciten sobre interpretación y cumplimiento de las concesiones, y toda clase recontractos relacionados con las vías generales de comunicación y medios de transporte, se decidirán:

- I.- Por los términos mismos de las concesiones y contratos;
- II.- Por esta Ley, sus reglamentos y demás leyes especiales;
- III.- A falta de disposiciones de esa legislación, por los preceptos del Código de Comercio;
- IV.- En defecto de unas y de otros, por los preceptos del Código Civil del Distrito Federal y Federal de Procedimientos Civiles, y
- V.- En su defecto, de acuerdo con las necesidades mismas del servicio público de cuya satisfacción se trata”.

Por lo que se refiere al segundo supuesto mencionado, disponía cuáles eran tales derechos y en materia de indemnizaciones señalaba distintos supuestos, situaciones excluyentes y límites de responsabilidad, los cuales se encontraban regulados en los artículos (421 a 452), en materia de comunicaciones postales, los que posteriormente fueron derogados por el



artículo 2° transitorio de la Ley del Servicio Postal Mexicano, expedida en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de diciembre de 1986, por lo que solo se enunciaran los preceptos más relevantes entre los que se encuentran los artículos 510, y 592.

“Artículo 510.- Los remitentes de correspondencia tienen los siguientes derechos:

I.- obtener la devolución de sus envíos;...

...

VII.- Percibir las indemnizaciones siguientes:

a) Tratándose de seguros postales:

Por pérdida: el importe total en que se hubiera asegurado la pieza.

Por faltante: el importe de lo que faltare.

Por avería: el importe del daño causado.

b) Tratándose de reembolsos:

Por pérdida, siempre que no se deba a caso fortuito o de fuerza mayor: hasta treinta pesos;

c) Tratándose de registrados:

Por pérdida, siempre que no se deba a caso fortuito o de fuerza mayor: hasta quince pesos;

VIII.- Tratándose de correspondencia ordinaria, registrada de tercera clase por cuota reducida, y registrada de cualquier clase con franquicia, la Dirección General de Correos no asume ninguna responsabilidad”.

Por último, cabe hacer mención del artículo 592, pues este en forma genérica admite la posibilidad de acudir en vía civil a solicitar la reparación correspondiente cuando alguna persona crea ser perjudicada por hechos u omisiones contrarios a la Ley.

Artículo 592.- “Las personas que se crean perjudicadas por algún hecho u omisión

contrarios a esta ley, además del derecho que les asiste conforma al artículo anterior, tendrán acción civil para exigir indemnización por daños y perjuicios”.

Los aspectos más importantes de esta ley consiste en que se reconoce de forma directa la responsabilidad en el que incurre el dueño o poseedor de la aeronave que cause daños a las personas o a las cosas que se encuentren en la superficie sin olvidar que establece los parámetros de indemnización por los daños causados,

Por otro lado, también se contempla la obligación que tiene la dirección general de correos de responder por los daños causados al particular cuando exista un seguro postal o bien cuando se trate de correspondencia ordinaria y la persona considere que dicha acción le causo un perjuicio.

#### **1.4.4.- Ley Federal del Trabajo.**

Ley Federal del Trabajo<sup>12</sup> es una fuente importante pues en ella se puede encontrar de manera concreta una teoría del riesgo creado o responsabilidad objetiva, sin olvidar que la mayoría de los daños y perjuicios se derivan de las relaciones laborales llamados “riesgos de trabajo”<sup>13</sup>.

Al respecto el artículo 477 de dicha ley señala lo siguiente:

“Cuando los riesgos se realizan pueden producir:

- I. Incapacidad temporal;
- II. Incapacidad permanente parcial;
- III. Incapacidad permanente total;

---

<sup>12</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 1° de Abril de 1970.

<sup>13</sup> Se entiende por riesgo de trabajo: Los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo.

#### IV. La muerte”.

Este es el primer ordenamiento en el que de manera objetiva se termina la obligación para el patrón de indemnizar a los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo previsto en el artículo 487, fracción VI y, si bien es cierto que la ley exceptúa al patrón de la obligación de indemnizar al trabajador en ciertos supuestos, como el que el trabajador se ocasione intencionalmente una lesión por sí solo o de acuerdo con otra persona (artículo 48, fracción III), no libera al patrón de responsabilidad cuando el accidente ocurra por torpeza o negligencia del trabajador o sea causado por imprudencia o negligencia de algún compañero de una tercera persona (artículo 489, fracciones II y III).

Lo anterior tiene suma importancia ya que cuando un particular sufre una lesión o fallece se le tiene que indemnizar a él o a su familia, de acuerdo al artículo 1915 del Código Civil Federal, el cual a su vez se remite a la legislación laboral para establecer los parámetros de la indemnización, tal y como se encuentra previsto en el artículo 484 de la ley en comento, el cual dispone lo siguiente:

“Para determinar las indemnizaciones a que se refiere este Título, se tomará como base el salario diario que perciba el trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba, hasta que se determine el grado de la incapacidad, el de la fecha en que se produzca la muerte o el que percibía al momento de su separación de la empresa”.

Continuando con lo antes mencionado se transcribirán los preceptos que hacen alusión al tema de las indemnizaciones, los cuales para el jurista *Alvaro Castro Estrada* “será referencia indispensable para efectos indemnizatorios del

estado en los casos en que por su actuar normal o anormal, lícito o ilícito, regular o irregular, cause daños a las personas”<sup>14</sup>.

Artículo 485.- “La cantidad que se tome como base para el pago de las indemnizaciones no podrán ser inferior al salario mínimo”.

Artículo 486.- “Para determinar las indemnizaciones a que se refiere este título, si el salario que percibe el trabajador excede del doble del salario mínimo del área geográfica de aplicación a que corresponda el lugar de prestación del trabajo, se considerará esa cantidad como salario máximo. Si el trabajo se presta en lugares de diferentes áreas geográficas de aplicación, el salario máximo será el doble del promedio de los salarios mínimos respectivos”.

Artículo 491.- “Si el riesgo produce el trabajador una incapacidad temporal, la indemnización consistirá en el pago íntegro del salario que deje de percibir mientras subsista la imposibilidad de trabajar. Este pago se hará desde el primer día de la incapacidad.

Artículo 492.- “Si el riesgo de trabajo produce al trabajador una incapacidad permanente parcial, la indemnización consistirá en el pago del tanto por ciento que fija la tabla de valuación de incapacidades, calculado sobre el importe que debería pagarse si la incapacidad hubiera sido

---

<sup>14</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, op.cit. p. 152- 154.

permanente total. Se tomará el tanto por ciento que corresponda entre el máximo y el mínimo establecidos, tomando en consideración la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad y la mayor o menor aptitud para ejercer actividades remuneradas, semejantes a su profesión y oficio. Se tomará asimismo en consideración si el patrón se ha preocupado por la reeducación profesional del trabajador”.

Artículo 493.- “Si la incapacidad parcial consiste en la pérdida absoluta de las facultades o aptitudes del trabajador para desempeñar su profesión, la Junta de Conciliación y Arbitraje podrá aumentar la indemnización hasta el monto de la que correspondería por incapacidad permanente total, tomando en consideración la importancia de la profesión y la posibilidad de desempeñar una categoría similar, susceptible de producirle ingresos semejantes”.

Artículo 495.- “Si el riesgo produce al trabajador una incapacidad permanente total, la indemnización consistirá en una cantidad equivalente al importe de 1095 días de salario”.

Artículo 500.- “Cuando el riesgo traiga como consecuencia la muerte del trabajador, la indemnización comprenderá:

- I. Dos meses de salario por concepto de gastos funerarios, y

II. El pago de la cantidad que fija el artículo 502”.

Artículo 502.- “En caso de muerte del trabajador, la indemnización que corresponda a las personas a que se refiere el artículo anterior será la cantidad equivalente al importe de 730 días de salario, sin deducir la indemnización que percibió el trabajador durante el tiempo en que estuvo sometido al régimen de incapacidad temporal”.

Antes de mencionar su importancia, es necesario comentar que si bien es cierto comentar que dicha ley no tiene relación directa con la responsabilidad patrimonial del Estado, si se puede considerar que esta ley es accesoria pues establece los parámetros para indemnizar a una persona que sufrió un daño por la actividad administrativa realizada por un servidor público.

Ahora bien, por otro lado, hay que mencionar que es la primera ley que habla sobre responsabilidad objetivo así como la obligación que tiene el patrón de indemnizar a los trabajadores que sufren un riesgo de trabajo.

#### **1.4.5.- Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.**

La Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares<sup>15</sup>, establece en su artículo primero, lo siguiente:

Artículo 1º.- “La presente ley tiene por objeto regular la responsabilidad civil por daños nucleares que puedan causarse por el empleo de reactores nucleares y la utilización de

---

<sup>15</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de Diciembre de 1974.

substancias y combustibles nucleares y desechos de éstos”.

En el artículo 3° en el inciso c) define que se entiende por daño nuclear en forma amplia:

“La pérdida de vidas humanas, las lesiones corporales y los daños y perjuicios materiales que se produzcan como resultado directo o indirecto de las propiedades radioactivas o de su combinación con las propiedades tóxicas, explosivas u otras propiedades peligrosas de los combustibles nucleares o de sus productos o desechos radiactivos que se encuentren en una instalación nuclear, o de las substancias nucleares peligrosas que se produzcan en ella, emanan de ella, o sean consignadas a ella”.

En ese mismo artículo pero en el inciso e) define al operador de una instalación nuclear como a “la persona designada, reconocida o autorizada por un Estado en cuya jurisdicción se encuentren la instalación nuclear”, de este precepto se puede desprender que se reconoce una relación entre el Estado y sus agentes, sin olvidar que los daños personales y morales que se produzcan por la actuación del operador, serán atribuibles o imputables al mismo Estado aún cuando la Ley lo limita a ciertos supuestos, fuera de los cuales lo responsabiliza directamente, al respecto los siguientes preceptos mencionan dicha responsabilidad.

Artículo 4°.- “La responsabilidad civil del operador por daños nucleares es objetiva”.

Artículo 5°.- “El operador será responsable de los daños nucleares causados por un accidente nuclear que ocurra en una instalación nuclear a

su cargo, o, en el que intervengan sustancias nucleares peligrosas producidas en dicha instalación siempre que no formen parte de una remesa de sustancias nucleares”.

El artículo 6° de la mencionada ley, fija los límites de la obligación del operador. El 7° establece la posibilidad de que el porteador o transportista asuma las responsabilidades del operador. El 8° se refiere a la responsabilidad solidaria cuando haya más de un operador responsable. El 9° limita a un máximo la responsabilidad, el cual se encuentra limitado en el artículo 14 que al respecto establece:

Artículo 14.- “Se establece como importe máximo de la responsabilidad del operador frente a terceros, por un accidente nuclear determinado, la suma de cien millones de pesos.

Respecto a accidentes nucleares ocasionados en una determinada instalación nuclear dentro de un período de doce meses consecutivos, se establece como, límite la suma de ciento noventa y cinco millones de pesos.

La cantidad indicada en el párrafo anterior, incluye el importe de la responsabilidad por los accidentes nucleares que se produzcan dentro de dichos períodos cuando en el accidente estén involucradas cualesquiera sustancias nucleares peligrosas o cualquier remesa de sustancias nucleares destinadas a la instalación o procedentes de la misma y de las que el operador sea responsable”.

En los artículos 11 y 13 se exonera de responsabilidad al operador en los siguientes casos: “cuando los accidentes nucleares sean directamente



resultantes reacción de guerra, invasión, insurrección u otros actos bélicos o catástrofes nucleares, que produzcan el accidente nuclear”. Al respecto el artículo 13 de dicha ley, dispone: que se exonera al operador que pruebe que la persona que sufrió los daños nucleares los produjo o contribuyó a ellos por negligencia inexcusable o por acción u omisión dolosa.

Por último, de forma complementaría al artículo 14, se encuentra el artículo 18 el cual fija los límites en casos de daños nucleares personales de la siguiente manera:

Artículo 18.- “El importe de la responsabilidad económica por daños nucleares personales es:

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

Algo que se puede decir de la ley es que es una de las más completas, pues reconoce la relación que existe del Estado con sus agentes, la responsabilidad que tiene el operador por los daños nucleares causados debido a un accidente nuclear, el reconocimiento de una responsabilidad objetiva, el monto de la indemnización, la posibilidad de que el Estado responda por los daños que causo el agente, sin olvidar que también establece las causas excluyentes de la responsabilidad, las cuales pueden ser por guerra, invasión, insurrección.

#### **1.4.6.- Ley Aduanera.**

La Ley Aduanera<sup>16</sup> tiene por objeto regular la responsabilidad del Fisco Federal con motivo del extravío de las mercancías depositadas en los recintos fiscales; empero si bien es cierto que el Fisco Federal responde directamente ante los reclamantes por el valor de las mercancías extraviadas, el personal aduanero será, a su vez, responsable ante el Fisco, según lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley Aduanera.

Artículo 28.- “El Fisco Federal responderá por el valor de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras se extravíen, así como por los créditos fiscales pagados en relación con las mismas. El personal aduanero encargado del manejo y custodia de las mercancías será responsable por los mismos conceptos, ante el Fisco Federal”.

El propietario de las mercancías extraviadas en un recinto fiscal, podrá solicitar a la Secretaría, dentro del plazo de dos años, el pago del valor que tenían las mismas al momento de su depósito ante la aduana. Para tal efecto, acreditará que al momento del extravío dichas mercancías se encontraban en el recinto fiscal y bajo custodia de las autoridades aduaneras, así como el importe de su valor. De ser procedente la solicitud, el Fisco Federal pagará el valor de las mercancías extraviadas.

Las personas que hayan obtenido concesión o autorización para prestar los servicios de almacenaje, manejo y custodia de mercancías, responderán directamente ante el Fisco Federal por el importe de los créditos fiscales que

---

<sup>16</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de Diciembre de 1995.

corresponda pagar por las mercancías extraviadas yante los interesados por el valor que tenían dichas mercancías al momento de su depósito ante la aduana. Se considera que una mercancía se ha extraviado, cuando transcurrido tres días a partir de la fecha en que se haya pedido para examen, entrega, reconocimiento o cualquier otro propósito, no sea prestada por el personal encargado de su custodia.

Cuando el extravío se origine por caso fortuito o fuerza mayor el Fisco Federal y sus empleados no serán responsables”.

## CAPITULO II

### La Responsabilidad Patrimonial del Estado

#### 2.1.- Concepto de Responsabilidad y su clasificación.

En su origen el vocablo responsabilidad deriva de la expresión latina “*sponsor*”, que significa “el que se obliga por otro”. A su vez, “responder” proviene del verbo “responderé” que quiere decir “hacer frente”.

El diccionario jurídico elemental define a la responsabilidad: como “la obligación de compensar o reparar por si o por otro, un daño o una culpa”.

*Fernández Ruiz*, define a la Responsabilidad de diversas maneras: la primera como la “capacidad de un sujeto de derecho a conocer y aceptar las consecuencias de sus actos realizados conciente y libremente”, la segunda como “el surgimiento de una obligación, como resultado de un acto específico” y la última “la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero porque así lo disponga la ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar”<sup>1</sup>.

Para *Martínez Morales* “es la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia”<sup>2</sup>.

Consecuentemente, la responsabilidad es ante todo un deber de reparar los daños causados. En cuanto a esto, *Guillermo Cabanellas de Torres* define a la responsabilidad como “obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o en ocasiones especiales, por otro la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo*. 1ª ed. México. Mc. Graw Hill. 1999. p. 102.

<sup>2</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo*. 3ª. ed. México. Oxford. 1999. p. 405.

<sup>3</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elementa*. 11ª ed. Argentina. Heliasta. 1999. p. 132.

Cabe destacar que la responsabilidad surge generalmente cuando a través de un acto u omisión se incurre en un hecho ilícito o lícito el cual ocasiona algún daño, mismo que debe ser reparado precisamente por el sujeto responsable, es decir, quien origino el daño.

Por último, para *José María Fábregas del Pilar*, la responsabilidad consiste en “la indeclinable capacidad de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos y de sus omisiones en cuanto pueden dañar o perjudicar los derechos o los intereses de aquellas otras a quienes afecte su conducta. No puede haber responsabilidad sin imputabilidad”<sup>4</sup>, es decir, sin la existencia de un nexo entre la conducta libre del agente y sus consecuencias.

Dentro de la clasificación de la responsabilidad podemos encontrar una gran variedad de conceptos, en relación a esta figura; pero para efectos de este tema solo se mencionarán los que tengan relevancia con este capítulo:

- ◆ Responsabilidad Civil: Para los doctrinarios *Adriano Cupis y Carneluti*, es la “obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso”<sup>5</sup>.

Al respecto, el artículo 1910 del Código Civil Federal, menciona que se debe de entender por responsabilidad civil: “el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause un daño otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se causo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

Por último, la Responsabilidad Civil, a su vez se divide en Responsabilidad Civil Contractual y Responsabilidad Civil Extracontractual; entendiéndose por la primera la que resulta del incumplimiento de obligaciones que tienen como origen un convenio o acuerdo de voluntades y por la segunda

---

<sup>4</sup> FABREGAS DEL PILAR, José María. *La Responsabilidad del Estado y sus autoridades y funcionarios*. s/e. Madrid. Instituto Editorial Reus. 1957. p.6.

<sup>5</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*. s/e. México. Porrúa. 1998. p. 2826.

aquella que tiene su origen en un hecho o en un acto jurídico, sin que exista vínculo previo entre las partes (responsable y dañado).

- ◆ Responsabilidad Administrativa: El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, menciona que es la obligación que tiene el servidor público de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales.
- ◆ Responsabilidad del Estado: Es la obligación que tiene el Estado de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública: federal y estatal, y de sus funcionarios indemnizándolos del daño causado mediante un compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas.

## **2.2.- Concepto de Responsabilidad Patrimonial del Estado.**

Para el doctrinario *Alvaro Castro Estrada*, la Responsabilidad Patrimonial del Estado es una “institución jurídica que, mediante criterios objetivos de Derecho Público, establece la obligación directa del estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes o derechos, como consecuencia de la actividad propia del Estado”<sup>6</sup>.

## **2.3.- Diversas Teorías sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado.**

La esencia de la responsabilidad patrimonial del Estado es el desarrollo de la actividad administrativa, debido a ello la doctrina se ha pronunciado de

---

<sup>6</sup> CASTRO ESTRADA, Alvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado. op. cit.* p. 42.

diversas formas para justificar la actuación del Estado en el sentido de reparar o resarcir los daños y perjuicios causados a los particulares con motivo de dicha actividad.

Ahora bien, antes de entrar al estudio de los principios es necesario precisar lo que en la doctrina se ha denominado el problema del fundamento y el problema de la naturaleza de la responsabilidad patrimonial del Estado, esto debido a que los diferentes principios recogen la idea de estos conceptos.

En cuanto al primer concepto, se refiere a la identificación de un criterio único o común que justifique el deber de reparación o resarcimiento atribuible a un sujeto, autor o no del daño jurídico. Por lo que hace al problema de la naturaleza, este tiene que ver con la diversidad de principios a los cuales se atribuye cada hecho dañoso a uno o varios sujetos responsables.

#### ◆ **Principio de la Igualdad o Proporcionalidad de las cargas.**

Este principio fue formulado por *Jorge Teissier*, quien se basó en el artículo 13 de la Declaración de los Derechos de 1789, el cual decía: “Los ciudadanos no deben sufrir unos más que otros las cargas impuestas en el interés de todos, de donde resulta que los daños excepcionales, los accidentes que el poder público causa a los particulares, deben ser indemnizados por el presupuesto que ésta formado por las contribuciones de toda la colectividad. Además, las necesidades de la vida común exigen que cada uno soporte sin indemnizaciones los daños resultantes del ejercicio legal y regular del poder público, a menos que el legislador haya dispuesto lo contrario.

Cuando el Estado ejecuta un acto que perjudica a un habitante haciéndole sufrir un daño injusto, con respecto a los demás ciudadanos, está obligado a indemnizar ese daño para no romper el principio de equidad de igualdad, que ampara por igual a todos los habitantes”<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> TEISSIER, Jorge. *La responsabilidad de la Puissance Publique*. Paris. 1906. p. 147. Citado por CASTRO ESTRADA, Alvaro. *La responsabilidad patrimonial del Estado*, op .cit. p. 288.

En este mismo sentido el jurista francés *René Marcq*, consideraba que: “si las cargas públicas deben ser repartidas entre todos los ciudadanos en razón de sus facultades; si ese peso no puede gravitar más gravemente sobre un ciudadano que sobre otro, el principio de igualdad de las cargas exige la reparación por el Estado del daño causado a un particular por el funcionario. Decidir otra cosa y hacer soportar el perjuicio al ciudadano, será reclamarle una prestación extraordinaria, sin proporción con sus facultades ni con la contribución impuesta a los demás ciudadanos”<sup>8</sup>.

Asimismo, esta teoría fue recibida por el Consejo de Estado francés denominado *principio de igualdad o equivalencia de las cargas*. Dicho principio también prevaleció en Alemania conocido como *criterio de la carga desigual o especial del particular sacrificio*, el cual postulaba que si un ciudadano resintió o sufrió un sacrificio especial, corresponde un enriquecimiento u otro beneficio al Estado. Dicho postulado no es del todo correcto pues no es válido que el Estado niegue una indemnización alegando que el daño o sacrificio sufrido por un ciudadano, no le reportó ninguna ganancia o utilidad.

Ahora bien el jurista alemán *Ernst Forsthoff*, principal expositor del principio de la igualdad o proporcionalidad de las cargas mencionaba que: “No toda intervención lleva de suyo a la indemnización, pues ésta sólo debe prestarse cuando el Estado se ve compelido a transgredir un derecho subjetivo que se halla en colisión con el bien común y se causa con ello al afectado un daño que constituye un particular sacrificio que hace a la colectividad”, y su finalidad consiste en compensar una carga determinada impuesta a un individuo o grupo de individuos, y exigida por el interés general, haciendo recaer el daño sobre toda la colectividad”<sup>9</sup>.

Por último, en relación con este principio se puede mencionar que existen discrepancias, ya que no todos los daños o accidentes que el Poder

---

<sup>8</sup> MARCQ, René. *La responsabilité de la Puissance Publique*. Paris. 1911. p. 361. Citado por ALTAMIRA GINGENA, Julio I. *Responsabilidad del Estado*. Buenos Aires. Astrea de Rodolfo Desalma y Hnos. 1973. p.78.

<sup>9</sup> FORSTHOFF, Ernst. *Tratado de Derecho Administrativo*. op. cit., pp. 441-445. Citado por CASTRO ESTRADA, Alvaro. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, op .cit. p. 290.



Público cause a los ciudadanos como resultado de su ejercicio legal o ilegal deben ser soportado sin una indemnización, pues como acertadamente lo menciona el Doctor *Álvaro Castro Estrada*, dicho principio “retraso la incorporación del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado en los países más evolucionados”. Por lo tanto, se concluye que todo daño que se cause, legal o ilegalmente debe ser reparado a menos que exista una obligación jurídica de soportarlo, como sería el pago de los impuestos.

#### ◆ Principio de la Responsabilidad por Riesgo.

Este principio fue defendido por *León Duguit* en Francia, ejerciendo una gran influencia en el pensamiento jurídico, pues existían varios tratadistas que consideraban que los criterios del Derecho Civil, no respondían adecuadamente a una serie de acontecimientos lesivos que sucedían como consecuencia del actuar cada vez más amplio de la Administración Pública.

Por ello, el jurista alemán destacaba la posibilidad de que existan faltas en el servicio lo cual constituye un riesgo, que cuando se verifica, el Estado soportará las consecuencias por ser su responsabilidad una responsabilidad por riesgo. Aunque también admite que puede haber excepciones a tal responsabilidad en los casos de que no hubiera ninguna culpa de los agentes, como en los supuestos de caso fortuito. En resumen “la responsabilidad de la administración existe por el hecho de haber ocasionado el funcionamiento del servicio público un perjuicio particular a un individuo o grupo.

En este sentido *León Duguit* concluye: “La responsabilidad del Estado se reconoce de manera general; pero en modo alguno se trata de la responsabilidad de una persona por culpa, es el seguro sobre el patrimonio colectivo de los riesgos que para los particulares entraña en el funcionamiento, aunque sea normal, de los servicios públicos. Cuando el agente ha actuado fuera del servicio incurre en una responsabilidad personal”<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> DUGUIT, León. *Las Transformaciones del Derecho Público*. (trad. De Adolfo Posada y Ramón Jaen), 2ª ed. Madrid. Franco Beltrán librería Española y Extranjera. 1926. p.341.

Por último, esta teoría fue bien aceptada por El Consejo de Estado en Francia en 1919, denominado *responsabilité pour risque exceptionnel* (responsabilidad por riesgo excepcional), en el que se le impone a la administración el deber de indemnizar a quien sufrió un riesgo de carácter extraordinario hubiese ocasionado daño.

En Alemania también se reconoció dicho principio. Sin olvidar que México también reconoció este principio pues como anteriormente se menciono, la responsabilidad del Estado surge cuando el Estado decide indemnizar a las personas que sufrieron un daño con motivo de la guerra o disturbios sociales en la idea de responsabilidad por riesgo y la de excepcionalidad o gravedad del peligro.

#### ◆ Principio de la Equidad y Enriquecimiento Ilegítimo.

El impulsor más importante de esta teoría fue el alemán *Otto Mayer*, quien hace las siguientes consideraciones sobre el fundamento de la indemnización por los daños causados por la Administración Pública:

“Se trata de indemnizar al individuo por un daño pecuniario que se le ha ocasionado. Esto no se basa en las reglas del Derecho Civil referentes a la responsabilidad por hechos ilícitos; puede haber hechos ilícitos de parte de los agentes y de los representantes del Estado, pero no es esencial para que la indemnización tenga lugar; ésta corresponde sin que haya que tener en cuenta aquello y hasta por actos completamente legítimos; la responsabilidad es siempre la misma”. Y continua afirmando que: “Tampoco podrían invocarse como base jurídica, los principios del Derecho Civil referentes a la restitución de lo indebido, el enriquecimiento sin causa; en los hechos que dan lugar a esta indemnización, puede haber algo que se parezca a un enriquecimiento del Estado a costa del súbdito, pero esto no es lo esencial; la indemnización corresponderá a un cuando el Estado no haya obtenido ventaja económica”<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> MAYER, Otto. *Derecho Administrativo Alemán*. op. Cit. T. IV. p. 213.

Para finalizar, el autor asegura que: “En la relación entre el Estado y el súbdito, se trata no de pérdidas y de ganancias recíprocas, sino del efecto que surte la actividad del Estado sobre los individuos. Esto no ocurre sin que los individuos sufran algunos perjuicios, pero ellos entran en las condiciones de existencia del Estado al cual los individuos pertenecen; por lo tanto, nada se puede cambiar. Pero a partir del momento en que esos perjuicios afectan a un individuo de manera desigual y desproporcionada, empieza actuar la equidad y cuando el perjuicio se traduce en un daño material correspondiente al pasaje de valores que se halla en la repetición de lo indebido, habrá lo que se llama el sacrificio especial, que corresponde al enriquecimiento sin causa que debe indemnizarse. La compensación se hace aquí por medio de una indemnización pagada por la caja común, lo que significa la generalización del sacrificio especial, correspondiente a la restitución de valores que pasado en pugna con la equidad”<sup>12</sup>.

Pero como es natural no todos los juristas estuvieron conformes con dicho principio surgiendo así en Alemania *Ernst, Forsthoff*, quien menciona que la idea básica de la equidad que establece *Otto Mayer*, carecería de la precisión necesaria si únicamente se le diese la base de un principio general y susceptible de múltiples interpretaciones como la de la equidad. En concordancia con este jurista, *Rafael Bielsa*, afirma en la “equidad se puede conceder indemnizaciones por todo daño material; pero se puede también por el mismo principio, negarse toda indemnización o ayuda”.

◆ **Principio de la Estricta Justicia, Bien Común, Solidaridad Social y Estado de Derecho.**

Este principio fue formulado por el jurista argentino *Félix Serría*, el cual postula un razonamiento en defensa de la teoría de la estricta justicia, mencionando lo siguiente:

---

<sup>12</sup> *Idem*, p. 217

“La responsabilidad del Estado surge por el hecho mismo de las personas o de las cosas que tienen a su servicio. No es menester recurrir a la teoría de la falta para encontrar el fundamento jurídico de la responsabilidad directa del Estado, que lleva su aplicación aun a las cosas inanimadas y a los casos en que aquél ejercita un derecho, *verbigracia*. La ejecución de una obra pública que daña a terceros. Varios elementos surgen en apoyo del sistema. La equidad juega, juega entre ellos, rol primordial; también la justicia se hace presente, como es lógico, en toda índole de relaciones generadoras de derecho. Si según hemos dicho, el Estado es o debe ser justicia, si ésta en su esencia, no puede quedar excluida cuando se trata de distribuir entre los ciudadanos esa especie de carga pública del daño, previsible o no, causado por los individuos físicos o por las cosas del servicio público”.

Por otro lado, esta teoría se encuentra estrechamente ligada a la *teoría del bien común* en la que el doctrinario *Julio I. Altamira Gingená*, sostiene lo siguiente:

“El Estado tiene una doble obligación: atender las necesidades de los particulares y proponer el bien común. Por lo tanto, hay que evitar cuidadosamente el chocar con un doble escollo: pues, si se mira excesivamente al hombre y se olvida a la sociedad, corre el grave riesgo de caer en el individualismo. Y, si por el contrario, se olvida del individuo y vuelca su mirada especialmente en la comunidad, se precipitará hacia el colectivismo. Por ello, la posición de los gobernantes debe ser ecuánime, mirando a la sociedad sin olvidarse del individuo”. [continúa mencionando el autor] “Para nosotros, el fundamento de la responsabilidad del Estado es el bien común. Es decir, el bien de toda la comunidad y ella no puede encontrarse plenamente satisfecha si un miembro o un grupo de sus miembros sufren los daños producidos por la actividad de la Administración; por lo tanto, le corresponde indemnizar los perjuicios que ocasione”.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> ALTAMIRA GINGENA, Julio.I. *Responsabilidad del Estado*. op.cit. pp. 85-86.

Ahora bien, en Argentina el doctrinario *Guillermo Altamira*, defiende la *teoría de la solidaridad humana*, argumentando que: “Los cimientos de la doctrina de la responsabilidad, deben buscarse en el principio de la solidaridad humana, que es precisamente el que informa e impone ayuda recíprocamente a todos los individuos que constituyen la colectividad. Sus fuentes no deben buscarse en la moral ni en la caridad, sino en un acto de justicia distributiva que la sociedad esta obligada a realizar para aquellas personas que por hechos que no les son imputables se encuentran de pronto y por un acontecimiento ajeno a su voluntad, en situación de inferioridad para cumplir con su fin individual y social, y siendo el Estado el órgano por el cual la sociedad realiza esa obra de solidaridad, ya que por su enorme magnitud escapa al poder del individuo, es quien debe afrontar ese problema y resarcir. Como el perjuicio lo ha sufrido el damnificado por un acto o un hecho imputable a un agente del Estado que lo ocasiona en un acto del servicio o con motivo de él o empleando los medios que el Estado le facilita, transforma la obligación moral, impuesta por la solidaridad humana de ayuda recíproca, en una obligación jurídica de indemnizar, otorgándole la acción y el derecho para exigirla”<sup>14</sup>.

Para el doctrinario argentino *Miguel S. Marienhoff*, la *teoría del Estado*, es considerada como el fundamento único del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado, al mencionar que: “Es de esos principios, o postulados, que forman un complejo y que tienden todos, a lograr la seguridad jurídica y el respeto del derecho de los administrados de donde surge el fundamento de la responsabilidad estatal en el campo del Derecho Público”.

Por último, no hay que olvidar que el Estado tiene como finalidad lograr el bien común, el cual no podría lograrse si el Estado no accediera a reparar los daños y perjuicios causado por su actividad administrativa, pues de no admitir su responsabilidad jurídica, no podríamos estar frente aun verdadero Estado de Derecho.

#### ◆ Principio de la Garantía Legal.

---

<sup>14</sup> ALTAMIRA, Pedro Guillermo. *Responsabilidad extracontractual del Estad*, Cordoba, 1941, p. 110. Citado por CASTRO ESTRADA, Alvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. op. cit. p. 297.

El doctrinario argentino *Rafael Bielsa*, creador de esta teoría considera que no se puede hablar de una responsabilidad cuando se refiere al Estado, pues dicha noción es considerada exclusiva del derecho privado, por ese motivo el considera que lo más propio es hablar de una garantía legal.

Al respecto, dicho autor menciona lo siguiente: “En rigor cuando el Estado se obliga a indemnizar, esa obligación no supone responsabilidad en el sentido estricto sino garantía legal, como ya lo hemos explicado. Y esa garantía –no responsabilidad en el concepto tradicional- presupone culpa, por que siendo ésta solamente imputable al que puede discernir sobre las consecuencias del hecho lesivo, transgrediendo un deber jurídico, no puede hablarse de culpa de la Administración Pública, es decir, del Estado. Pero el Estado puede obligarse a indemnizar el daño que sus agentes (funcionarios o empleados) causen injustamente, o sea ilegalmente, a los particulares. Esa obligación –que debe tener un fundamento jurídico- es garantía y no responsabilidad; y debe ser garantía legal, por que la obligación de indemnizar solamente puede imponerse al Estado por la ley. Los tribunales no pueden hacer responsable al Estado sino cuando la ley establece esa responsabilidad”<sup>15</sup>.

Ahora bien, el tratadista argentino es de la opinión de que para que se pueda atribuir una responsabilidad a la Administración Pública, es necesario que concurren dos factores: el primero, la culpa de sus agentes y el segundo, un daño jurídico.

Sin embargo, el autor considera que la administración se encuentra obligada a reparar los daños causados como consecuencia de una garantía legal, más no es responsable de ellos, pues en la administración no existe la posibilidad de culpa, ya que solo es atribuible a los agentes, es decir, a los servidores públicos, para efectos de resarcir los daños causados por su actividad.

---

<sup>15</sup> BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo*. 6ª ed. Buenos Aires. La Ley. 1966. t. V. Citado por CASTRO ESTRADA, Alvaro. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*. op, cit. pp. 298, 299.

## **2.4.- Elementos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.**

### **2.4.1.- Sujetos.**

Toda relación jurídica comienza con dos sujetos y la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado no es la excepción, pues supone la existencia de dos sujetos. Uno denominado sujeto activo y el otro sujeto pasivo.

Sujeto activo: Es aquel que tiene derecho personal de exigir una prestación, es decir, es el particular que sin tener obligación jurídica de soportarlo, ha sido víctima de un daño no buscado, ni producido como consecuencia de la acción u omisión administrativa del Estado, independientemente de la licitud o ilicitud de la conducta que lo causo.

Sujeto pasivo: Es aquel que tiene la obligación de realizar la prestación respectiva, es decir son aquellos sujetos a quienes correspondería el deber jurídico de pagar la indemnización con motivo de la presencia de lesiones que se infirieran a los sujetos activos por virtud del actuar administrativo o no actuar.

### **2.4.2.- Daño.**

La palabra daño proviene del latín (*damnum*), que significa daño, deterioro, menoscabo, destrucción, ofensa, o dolor que se provocan en la persona, cosas, o valores morales o sociales de alguien.

El Código Civil Federal, en su artículo 2108, define al daño como: “La pérdida o menoscabo sufridos en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”.

Al respecto, en la doctrina jurídica, existen varios autores que a través de diferentes teorías explican la relación del daño con el Estado, entre los

cuales destacan: *Leguina Villa*, quien considera al daño como una “trascendencia patrimonial apreciable”, pues menciona que es deseable dejar algún margen de exclusión de la obligación de reparación cuando ciertos daños afecten a amplios grupos de la población y cuyo resarcimiento constituirá una grave e indeseable carga financiera para el Estado, de ahí que se considere una carga pública.

Para *Miguel S. Marienhoff*, la idea de que el perjuicio o daño general no pueda ser indemnizable por considerarse una carga pública, no es aceptable, pues afirma que el perjuicio general se concreta en la pérdida definitiva de la propiedad sobre una cosa, un ejemplo de ello es una disposición legislativa que declara de dominio público, ciertas cosas que eran del dominio privado de los administrados, tal disposición no representa una carga pública, sino un despojo o confiscación.

En la doctrina francesa, se considera que el daño debe recaer sobre un grupo de personas o bien a una sola de manera desigual, desproporcionada e injusta, a diferencia de la doctrina española, la cual tiene el nombre de “individualización con relación a una persona o grupo de personas”, la cual se refiere a su relación de afectación a una persona o grupo de personas, más no al daño que afecta a la generalidad de los ciudadanos. En otras palabras y como bien lo expresa el jurista español, ante el Consejo de Estado al exponer los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa, 1971; “Los daños causados por el mal funcionamiento de los servicios públicos, son, por lo común cargas no indemnizables que los administrados tienen el deber jurídico de soportar a causa de su generalidad; sin embargo, cuando la carga pasa de ser general a singular y entraña un sacrificio excesivo y desigual para algunos de los administrados, se convierte en una lesión indemnizable en razón de la particular incidencia dañosa de la actividad administrativa, sobre el patrimonio del perjudicado. Esta mayor intensidad del sacrificio postula claramente el reconocimiento al administrado del derecho a obtener una indemnización compensatoria del daño sufrido, que, por su gravedad excepcional, no puede ser considerado como una carga general de obligado acatamiento”.



Ahora bien, las características principales del daño son las de ser cierto y no eventual, especial a la persona afectada y no común a los miembros de la colectividad, debe exceder a los inconvenientes inherentes a la vida ordinaria de la colectividad, debe afectar una situación jurídica protegida, debe ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas y por último puede ser futuro siempre que se tenga conocimiento de que el daño ocurrirá.

Los daños resarcibles pueden ser materiales, personales o morales (*pretium doloris*), pues la garantía a la integridad patrimonial protege tanto a los bienes como a los derechos de las personas.

Se entiende por daños materiales. La destrucción o deterioro (pueden ser por una acción u omisión) de una cosa (mueble e inmueble) ajena o propia, en perjuicio de un tercero. Para el Derecho Penal es: El detrimento causado dolosamente en cosa ajena o en cosa propia, en este caso siempre que se configure perjuicio a un tercero. Para que el daño sea resarcible en la Responsabilidad Patrimonial del Estado no es necesario que exista un dolo, basta con que exista un particular que no tenga la obligación jurídica de soportar el daño para que puede obtener una indemnización.

El daño personal es: Todo ataque, lesión o menoscabo inferido a la persona de otro.

Por último el Código Civil Federal en su artículo 1916, primer párrafo, menciona que por daño moral se entiende: “la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro honor, reputación vida privada, configuraciones y aspectos físicos, o bien en la consideración que de si misma se tienen los demás”. Para el jurista Mexicano Salvador Ochoa Olvera es: una lesión sobre bienes de naturaleza extramatrimonial o inmaterial.

#### **2.4.3.- Imputabilidad.**

La imputabilidad consiste en atribuir por ministerio de la ley la acción u omisión lesiva al sujeto pasivo de la relación obligacional, que en este caso es el Estado, y tratándose de su actividad formalmente administrativa, la administración pública.

Al respecto, existen dos teorías que tratan de justificar la imputación al Estado de los actos u omisiones de sus agentes.

**Teoría de la representación**, la cual presuponen que toda persona moral como es el Estado, obra por medio de órganos que la representan, reconduciendo de tal concepción al principio de la representación legal. *verbigracia*. los contratos de mandato en el derecho privado, que establecen los alcances y límites de las facultades representativas, excedidos los cuales no obliga a sus mandantes, salvo ratificación expresa.

**Teoría organicista**, creada por *Otto von Gierke*, el cual conceptúa a las personas jurídicas como un conjunto de órganos, al grado que de desaparecer éstos, dejaría de haber personas jurídicas.

Por otro lado, los supuestos doctrinales de imputación de responsabilidad patrimonial, objetiva y directa del Estado son:

- ◆ La realización directa y legítima de daños incidentales resarcibles por parte de la Administración Pública, siempre y cuando no hubiese obligación jurídica de soportarlos.
- ◆ La actuación ilícita de la Administración Pública, a través del actuar reprochable de sus agentes o servidores públicos (incluidos los daños personales o anónimos), siendo éste el supuesto más común de imputación.
- ◆ Los daños y perjuicios producidos a consecuencia de los llamados casos de “riesgo creado por la Administración Pública”.
- ◆ Los daños derivados de “enriquecimiento sin causa” aplicables a la Administración Pública.

#### **2.4.4.- Relación causal o nexo causal.**

Leguina Villa define a la causalidad jurídica como: “la relación existente entre un daño resarcible y el hecho que constituye la fuente normativa de responsabilidad”.

Para dicho autor la causalidad debe resolver tres cuestiones específicas: la necesidad de proteger a la víctima de un suceso dañoso; la necesidad de limitar, dentro de la infinita cadena de hechos y precedentes causales, algunos hechos de especial relevancia; y la necesidad de limitar las consecuencias o efectos dañosos atribuidos a un determinado hecho causal.

Dentro de las principales teorías de la causalidad se encuentran:

*La teoría de la equivalencia de las condiciones*, la cual admite que cualquier hecho o condición debe ser considerado como causa, en tanto todos ellos, en una forma o en otra, contribuyen a producir el resultado final.

*Teoría de la causalidad adecuada* que estriba en admitir la mayor o menor aptitud de los hechos o condiciones para producir el daño respectivo, de acuerdo a un criterio de experiencia común que conduce a terminar la causa eficiente del daño o causa próxima del mismo.

*Causa adicional sobrevenida*, que presupone la posibilidad de la concurrencia, la cual reconoce que una lesión patrimonial puede ser resultado de un concurso inicial o también sobrevenido de diversos hechos dañosos, cada uno de los cuales contribuyen en diferente proporción en la producción de la mencionada lesión patrimonial.

#### **2.4.5.- Causas excluyentes de responsabilidad.**

Los daños ocasionados por la fuerza mayor, conocida como causa irresistible, ajena a la actividad administrativa del Estado, quedan fuera de la obligación de ser indemnizables, entre estos daños se encuentran los casos de

declaración de guerra, actos políticos, la devaluación. Sin olvidar que también están los hechos de un tercero o cuando no es posible prever o evitar el daño según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existente en el momento de su acaecimiento.

No sucede lo mismo con el caso fortuito, pues si bien es cierto que proviene de hechos imprevisibles o indeterminables, son producto del funcionamiento interno de los servicios, y por tanto, conectados a sus propios elementos intrínsecos, de los cuales debe responder.

## CAPITULO III

### Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

#### 3.1.- Origen del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Con el pensamiento de los Enciclopedistas y la Revolución Francesa surge propiamente la justicia administrativa en Francia, al estimar que los procedimientos administrativos no podían ser juzgados por los Tribunales Judiciales, ya que se trataban de conflictos entre los particulares y el Gobierno.

Así surgen dentro del Consejo de Estado, órganos jurisdiccionales especializados en lo contencioso administrativo, que conocían de los asuntos en que se suscitan controversias entre gobernantes y gobernados, primero impartiendo una justicia retenida, que al paso de algunos años, se convirtió en justicia delegada.

Es importante señalar que el control de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas para proteger la esfera jurídica de los administrados, es obligación prioritaria del Estado Democrático.

El estado de derecho, actuando de esta forma, crea los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar la impartición de justicia cuando entre la administración pública y los particulares, surgen conflictos que deben resolverse en el marco de la seguridad jurídica.

En México, en el siglo XIX, hubo intentos de establecer órganos Contencioso Administrativos con la Ley de *Lares*, y por una Ley expedida por *Maximiliano de Habsburgo*, pero su aplicación fue efímera.

Transcurrieron años hasta que en 1936 se promulga la Ley de Justicia Fiscal, y el 1° de enero de 1937 empieza a funcionar el llamado Tribunal Fiscal de la Federación, para conocer de la materia contenciosa fiscal, al paso del tiempo ha cambiado este organismo, para ser hoy el Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativa, habiéndole dado competencia no sólo para asuntos fiscales, sino también de controversias en materia administrativa. En 1946, se reforma la Constitución y se le dio legalidad constitucional a este Tribunal.

Pero debido a que el Tribunal Fiscal se distinguió por ser un organismo eficiente para resguardar y proteger los derechos de los ciudadanos frente a los actos del Estado, se fueron adicionando competencias.

Y es en 1942, cuando se le suma la capacidad de solución sobre las controversias por la aplicación de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal; en 1943 las relativas al requerimiento de pago de fianzas a favor de la Federación, estados y Distrito Federal; en 1944 las liquidaciones y cobro de cuotas del IMSS; en 1961 sobre las controversias por la interpretación de contratos de obras públicas; en 1971 sobre controversias relativas a las aportaciones del Infonavit; en 1983 sobre las resoluciones que impongan sanciones disciplinarias a los servidores públicos; en 1986 las impugnaciones de resoluciones recaídas al recurso administrativo en materia de comercio exterior; en 1993 con la celebración del Tratado de Libre Comercio, sobre las resoluciones recaídas a los recursos en contra de actos sobre mercado de país de origen, certificación de origen y sobre los diversos aspectos relacionados con el procedimiento de investigación de prácticas desleales de comercio exterior, medidas de salvaguarda, determinación y aplicación de cuotas compensatorias; en 1994 sobre actos o resoluciones que nieguen indemnización por daños y perjuicios a particulares, derivados de faltas administrativas de los servidores públicos.

Pero debido a las reformas a su Ley Orgánica vigentes a partir de enero del 2001, cambió su denominación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y se identificó al juicio como contencioso administrativo y no como nulidad.

Actualmente, nuestra Constitución en su artículo 73, fracción XXIX, inciso H. otorga facultades al Congreso para expedir leyes que instituyan

tribunales de lo contencioso administrativo. En el artículo 116 fracción V se señala que las Constituciones y las leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo. Para el Distrito Federal el artículo 122 Base Quinta, da la base constitucional para la existencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y le otorga plena autonomía para emitir sus fallos.

Por último, la Justicia Administrativa en México, en su trayectoria por el tiempo, y hasta la fecha, ha llegado a representar indudablemente, uno de los pilares fundamentales en que se sustenta el Estado de Derecho, integrada a lo que debe o debiera ser, un extenso mundo de garantías jurídicas para los gobernados, frente a los excesos, desviaciones y desbordes del poder de la Administración Pública.

### **3.2.- Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

El Tribunal Fiscal de la Federación, denominado a partir del 2001 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nombre que conserva hoy en día es: un organismo judicial que conoce de las controversias entre los causantes y las autoridades fiscales federales así como de otros conflictos semejantes y que actualmente está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

Para el Jurista *Refugio de Jesús Fernández Martínez*, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece, y que se integra por una sala superior y por las salas regionales.

Al respecto, la Magistrada Presidenta del Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa menciona que: es un Órgano Jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir Justicia Administrativa resolviendo en forma honesta y gratuita las controversias entre los particulares y la

Administración Pública Federal de manera pronta, completa e imparcial, con el objeto de contribuir al avance del Estado de Derecho en México al salvaguardar el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz social y el desarrollo democrático.

### **3.3.- Competencia.**

Antes de entrar al estudio de la competencia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es necesario hacer mención de cómo se encuentra actualmente integrado este organismo, para poder comprender su competencia y los alcances que tienen sus fallos.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, orgánicamente se encuentra distribuido a lo largo del Territorio Nacional en 36 Salas Regionales, divididas de la siguiente manera: 25 Foráneas y 11 Metropolitanas, integradas por tres magistrados cada una, las cuales se dividen en las siguientes regiones:

- I. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;
- II. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;
- III. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;
- IV. Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua;
- V. Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;
- VI. Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;
- VII. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;
- VIII Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;
- IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;
- X. Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán;
- XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;
- XII. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;
- XIII. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;
- XIV. Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;
- XV. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;



- XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;
- XVII. Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos;
- XVIII. Golfo Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado;
- XIX. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;
- XX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.

Las Salas Regionales se integran por tres Magistrados y el Pleno de la Sala Superior se encuentra formado por once Magistrados, correspondiéndole a uno de sus integrantes la Presidencia del Tribunal, quien es designado precisamente por el Pleno en términos de la Ley Orgánica, dicho pleno a su vez se divide en dos secciones que se conforman de cinco Magistrados cada una.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas<sup>1</sup> que se indican a continuación:

- ◆ Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- ◆ Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- ◆ Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

---

<sup>1</sup> Se consideran resoluciones definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

- ◆ Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.
- ◆ Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.
- ◆ Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.
- ◆ Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- ◆ Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.
- ◆ Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos

descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

- ◆ Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.
- ◆ Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.
- ◆ Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- ◆ Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- ◆ Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- ◆ Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.
- ◆ Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

El pleno se compondrá de los magistrados de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal, bastando la presencia de siete de sus miembros para que puedan sesionar.

Las resoluciones del Pleno se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente.

Cuando se apruebe un precedente o se fije la jurisprudencia por el Pleno, se elaborará la tesis y el rubro correspondiente para su publicación.

Las sesiones del Pleno serán públicas; Cuando se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones del Pleno serán privadas.

Es competencia del Pleno:

- ◆ Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- ◆ Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna.
- ◆ Señalar la sede y el número de las Salas Regionales.
- ◆ Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.
- ◆ Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.
- ◆ Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta Ley, cuando, a petición de la Sección respectiva, lo considere conveniente.
- ◆ Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio.
- ◆ Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un magistrado de Sala Regional.
- ◆ Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los magistrados las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pondrá a la consideración del Presidente de la República.

- ◆ Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales.
- ◆ Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de Actuarios, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.
- ◆ Designar de entre sus miembros a los magistrados visitantes de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas.
- ◆ Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor.
- ◆ Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación dirigido a los interesados, para que, con base a éste, puedan recabar copias certificadas o documentos de los mismos.
- ◆ Las demás que establezcan las leyes.

Las Secciones de la Sala Superior se integrarán con cinco magistrados de entre los cuales elegirán a sus Presidentes. Bastará la presencia de cuatro de sus integrantes para que pueda sesionar la Sección. El Presidente del Tribunal no integrará Sección.

Las resoluciones de las Secciones de la Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, cambiará de Sección.

Las sesiones de las Secciones de la Sala Superior serán públicas. Cuando se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones de las Secciones de la Sala Superior serán privadas.

Compete a las Secciones de la Sala Superior:

◆ Resolver los juicios en los casos siguientes:

a). Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.

b). En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.

c). Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.

- ◆ Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.
- ◆ Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.
- ◆ Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.
- ◆ Las demás que establezcan las leyes.

Los Presidentes de las Secciones de la Sala Superior serán designados en la primera sesión que en el año tenga la Sección respectiva, la cual será privada.

Durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata.

En el caso de faltas temporales de dichos Presidentes, serán suplidos por los magistrados de la Sección en orden alfabético. Si la falta es definitiva, la Sección designará nuevo Presidente para concluir el período, pudiendo ser reelecto en el siguiente período.

Compete a los Presidentes de las Secciones de la Sala Superior:

- ◆ Atender la correspondencia, autorizándola con su firma.
- ◆ Convocar a sesiones, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones.
- ◆ Autorizar las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos y firmar los engroses de resoluciones.



- ◆ Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la Sección, reclamados en los juicios de amparo.
- ◆ Tramitar los incidentes, recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilan ante la Sección.
- ◆ Dictar los acuerdos o providencias de trámites necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio de la Sección se beneficie la rapidez del proceso.
- ◆ Imponer las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la Sección.

El Presidente del Tribunal será designado en la primera sesión que en el año tenga el Pleno de la Sala Superior, durará en su cargo dos años y no podrá ser reelecto en forma inmediata.

El Presidente del Tribunal en el caso de faltas temporales será suplido alternativamente, cada treinta días naturales, por los Presidentes de las Secciones de la Sala Superior siguiendo el orden alfabético. Si la falta es definitiva, el Pleno designará nuevo Presidente para concluir el período.

El Presidente del Tribunal para el desempeño de las funciones que le corresponden, será auxiliado por la Oficialía Mayor, la Secretaría General de Acuerdos, la Contraloría Interna y las demás unidades administrativas que establezca el reglamento interior.

Son atribuciones del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

- ◆ Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades.

- ◆ Despachar la correspondencia del Tribunal.
- ◆ Presidir las comisiones del Tribunal.
- ◆ Convocar a sesiones al Pleno de la Sala Superior, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones.
- ◆ Someter al conocimiento del Pleno de la Sala Superior los asuntos de la competencia del mismo, así como aquéllos que a su juicio considere necesario.
- ◆ Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos del Pleno de la Sala Superior y firmar los engroses de resoluciones del Pleno.
- ◆ Ejercer la facultad señalada en el Artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, conforme a los criterios que el Pleno establezca.
- ◆ Dictar los acuerdos o providencias de trámites necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio del Pleno se beneficie la rapidez del proceso.
- ◆ Tramitar los incidentes, los recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante el Pleno de la Sala Superior, así como imponer las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.
- ◆ Presidir la Sección que lo requiera para integrar *quórum*.
- ◆ Tramitar y formular los proyectos de resolución tratándose de excitativas de justicia, recusaciones o excusas de los magistrados y someterlos a la aprobación del Pleno.

- ◆ Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones del Pleno que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo.
- ◆ Conceder licencia a los magistrados por enfermedad y en otros casos hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal.
- ◆ Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los secretarios, actuarios, peritos y demás servidores públicos del Tribunal, las sanciones administrativas correspondientes.
- ◆ Designar o remover:
  - a) A propuesta del Magistrado respectivo, a los secretarios y actuarios correspondientes.
  - b) A propuesta del Contralor, a los peritos.
  - c) A propuesta del Oficial Mayor, al demás personal administrativo del Tribunal.
  - d) A propuesta del Coordinador de Actuarios, a su personal, cuando se establezcan actuarías comunes a varias Salas.
- ◆ Conceder o negar licencias a los secretarios y actuarios y demás personal administrativo de la Sala Superior, en los términos de las disposiciones aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que estén adscritos.

- ◆ Dictar las medidas que exijan el funcionamiento y la disciplina del Tribunal.
- ◆ Dirigir la buena marcha del Tribunal dictando las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal, pudiendo acordar los cambios de adscripción del personal y la distribución de recursos presupuestales.
- ◆ Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Secciones de la Sala Superior y entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes.
- ◆ Evaluar el funcionamiento de las Secciones de la Sala Superior, así como de las Salas Regionales del Tribunal y dictar las medidas que sean necesarias para mejorarlo.
- ◆ Formular y proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de Presupuesto del Tribunal.
- ◆ Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del Presupuesto del Tribunal.
- ◆ Realizar los actos administrativos y jurídicos que conforme a las leyes deban ser realizados a nombre del Tribunal.
- ◆ Rendir anualmente ante el Pleno de la Sala Superior un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales jurisprudencias establecidas por el Pleno y las Secciones de la Sala Superior.
- ◆ Supervisar la publicación de las jurisprudencias, tesis y precedentes del Tribunal.

### **3.4.- Procedimiento Administrativo.**

El Procedimiento Administrativo es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurre en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración.

*Gabino Fraga*, define al procedimiento administrativo como “el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo”<sup>2</sup>.

Para el Jurista *Andrés Serra Rojas* el procedimiento administrativo consiste en “un conjunto de tramites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden el acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez al mismo tiempo que para la realización de un fin”<sup>3</sup>.

Por último es necesario comentar que el procedimiento administrativo es el cause legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa.

#### **3.4.1.- Recurso Administrativo.**

Por recurso se puede entender el medio del cual disponen los particulares para impugnar los actos y resoluciones emitidos por las autoridades, que consideren ilegales.

Por otro lado, el recurso administrativo es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados.

---

<sup>2</sup> FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 22ª ed. México. Porrúa. 1982. p.255.

<sup>3</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. 12ª ed. México. Porrúa. 983. p. 273.

Para el jurista *Gabino Fraga*, el recurso de revocación es “un medio legal que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la legalidad y la inoportunidad del mismo”<sup>4</sup>.

Ahora bien, para que dicho recurso sea válido es necesario que se encuentre en la ley y este debidamente reglamentado, así como la existencia de una resolución administrativa (elementos esenciales), sin olvidar que debe presentarse dentro del término establecido, dirigirse a la autoridad que emitió el acto, expresar los hechos, agravios y ofrecer las pruebas que considere necesarias para demostrar la violación del acto.

El Código Fiscal de la Federación, en su Título Quinto denominado De los Procedimientos Administrativos, en el artículo 116 regula un solo recurso administrativo, denominado recurso de revocación, suprimiendo a los recursos de nulidad de notificaciones, de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, para englobarlos en el recurso de revocación.

En este sentido se establece que contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer recurso de revocación, siendo optativo dicho recurso, es decir que el particular puede promover el juicio de nulidad ante dicho tribunal, sin tener que agotar o tramitar previamente el recurso de revocación.

El recurso de revocación procederá en contra de:

- ◆ Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.

---

<sup>4</sup> Idem. p. 435.

- b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.
- c) Dicten las autoridades aduaneras.
- d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 del Código Fiscal de la Federación.

◆ Los actos de autoridades fiscales federales que:

- a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación.
- b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley.
- c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 del Código Fiscal de la Federación.
- d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del Código Fiscal de la Federación.

El escrito de interposición el recurso, deberá presentarse ante la autoridad en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado.

El escrito mediante el cual se interponga el recurso, por regla general debe presentarse ante la autoridad competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación.

Por excepción y tomando en consideración la naturaleza del contenido de los actos que se reclaman, el escrito debe presentarse en cualquier tiempo antes de que se consumen los actos de manera irreparable, y en cada caso se establecerá el plazo de interposición del recurso.

Pero cuando el recurso de revocación se interponga por que el procedimiento administrativo de ejecución no se ajusto a la ley, las violaciones cometidas antes del remate podrán hacerse valer en cualquier tiempo, antes de la publicación de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de material o cuando se alegue que el acto no le fue notificado, casos en que el plazo para interponer el recurso se computará a partir del día siguiente al de la diligencia de embargo.

Si las violaciones tuvieren lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria o se tratase de venta de bienes fuera de subasta, el recurso se hará valer contra la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta.

Cuando el tercero afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, podrá hacer valer el recurso de revocación en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal.

Si el tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales, lo hará valer en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal.

El escrito de interposición del recurso debe presentarse ante la autoridad que corresponda, pero también se admite que pueda enviarse a la autoridad competente en razón del domicilio o a la que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. En estos casos, se tendrá como fecha de



presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.

Si el particular afectado por un acto o resolución administrativa fallece durante el plazo a que se refiere este artículo, se suspenderá hasta un año, si antes no se hubiere aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para la interposición del recurso si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos, cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento inclusive, en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, cuando el particular se encuentre afectado por un acto o resolución administrativa, se suspenderá el plazo para interponer el recurso de revocación hasta por un año. La suspensión cesará cuando se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 del Código Fiscal de la Federación:

- ◆ Constar por escrito.
- ◆ Indicar el nombre, denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestando al Registro Federal de Contribuyentes, para efectos de determinar la competencia de la autoridad administrativa y la clave que le corresponde en dicho registro.
- ◆ Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.

- ◆ El domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

Además de los requisitos anteriores, en el escrito de interposición del recurso se debe indicar:

- ◆ La resolución o el acto que se impugna.
- ◆ Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.
- ◆ Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Cuando no se expresen los agravios, no se señale la resolución o el acto que se impugna, los hechos controvertidos o no se ofrezcan las pruebas, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que dentro del plazo de cinco días cumpla con dichos requisitos.

Si dentro de dicho plazo no se expresan los agravios que le cause la resolución o acto impugnado, la autoridad fiscal desechará el recurso; si no se señala el acto que se impugna se tendrá por no presentado el recurso; si el requerimiento que se incumple se refiere al señalamiento de los hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el promovente perderá el derecho a señalar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

La firma del interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que se le imprimirá su huella digital.

El promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso, la documentación siguiente:

- ◆ Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de otro o de personas morales, o en los que conste que ésta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnada o que se cumple con los requisitos a que se refiere el primer párrafo del artículo 19 del Código Fiscal de la Federación.

El cual se refiere a que la representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales se hará mediante escritura pública, mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y los testigos ante un notario o fedatario público, o mediante constancia de inscripción en el registro de representantes legales que lleve la autoridad fiscal.

- ◆ El documento en que conste el acto impugnado.
- ◆ Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.
- ◆ Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, podrán presentarse en fotocopia simple, siempre que obren en poder del recurrente los originales. En caso de que presentándolos en esta forma la autoridad tenga indicios de que no existen o son falsos, podrá exigir al contribuyente la presentación del original o copia certificada.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en

que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos. Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

La autoridad fiscal, a petición del recurrente, recabará las pruebas que obren en el expediente en que se haya originado el acto impugnado, siempre que el interesado no hubiere tenido oportunidad de obtenerlas.

Cuando no se acompañe alguno de los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días. Si el promovente no los presentare dentro de dicho término y se trata de los documentos que acrediten la personalidad, el documento en el que consta el acto impugnado o la constancia de notificación, se tendrá por no interpuesto el recurso; si se trata de las pruebas, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos administrativos:

- ◆ Que no afecten el interés jurídico del recurrente.
- ◆ Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de sentencias.
- ◆ Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- ◆ Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.

- ◆ Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
- ◆ En caso de que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, cuando el promovente niegue conocer el acto impugnado.
- ◆ Si son revocados los actos por la autoridad.
- ◆ Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que resuelve un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- ◆ Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

En el recurso de revocación se admitirá toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

Las pruebas supervenientes<sup>5</sup> podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso.

---

<sup>5</sup> Se entiende por pruebas supervenientes aquellas que no existan antes de la interposición del recurso o se declare bajo protesta de decir verdad que no se tenía conocimiento de ellas hasta antes de la interposición del recurso.

Harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales; pero, si en los documentos públicos citados se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración, se estará a lo dispuesto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual establece que se estimara primordialmente la fiabilidad del método en que se haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.

Las demás pruebas quedarán a la prudente apreciación de la autoridad. Si por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, las autoridades adquieren convicción distinta acerca de los hechos materia del recurso, podrán valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en este artículo, debiendo en ese caso fundar razonadamente esta parte de su resolución.

Para el trámite, desahogo y valoración de las pruebas ofrecidas y admitidas, serán aplicables las disposiciones legales que rijan para el juicio contencioso administrativo federal, a través del cual se puedan impugnar las resoluciones que pongan fin al recurso de revocación, en tanto no se opongan a lo dispuesto en este Capítulo.

La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

En este supuesto el recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.

No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y, si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente. Asimismo, en dicha resolución deberán señalarse los plazos en que la misma puede ser impugnada en el juicio contencioso administrativo. Cuando en la resolución se omita el señalamiento de referencia, el contribuyente contará con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el juicio contencioso administrativo.

La resolución que ponga fin al recurso podrá:

- ◆ Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.
- ◆ Confirmar el acto impugnado.
- ◆ Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.
- ◆ Dejar sin efectos el acto impugnado.
- ◆ Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Cuando se deje sin efectos el acto impugnado por la incompetencia de la autoridad que emitió el acto, la resolución correspondiente declarará la nulidad lisa y llana.

Las autoridades demandadas y cualquier otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las resoluciones dictadas en el recurso de revocación, conforme a lo siguiente:

- ◆ En los casos en los que la resolución deje sin efectos el acto impugnado y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

a) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo su revocación; en el caso de revocación por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo perentorio de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos de seis meses,



cuando se trate de una visita domiciliaría o de una revisión de gabinete y de cinco años cuando se trate de caducidad.

En el caso previsto en el párrafo anterior, cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes en el plazo de cuatro meses no se contará el tiempo transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto correspondiente y aquél en el que se proporcione dicha información o se realice el acto. Transcurrido dicho plazo sin dictar la resolución definitiva, la autoridad no podrá reiniciar un procedimiento o dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada en el recurso, salvo en los casos en los que el particular, con motivo de la resolución del recurso, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le confirme un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la revocación de la resolución impugnada o lo indemnice por los daños y perjuicios causados.

Los efectos que establece esta fracción se producirán sin que sea necesario que la resolución del recurso lo establezca y aun cuando la misma revoque el acto impugnado sin señalar efectos.

b) Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la resolución le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución impugnada ni puede dictarse después de haber transcurrido cuatro meses, aplicando en lo conducente lo establecido en el segundo párrafo siguiente al inciso a) que antecede.

Para los efectos de este punto, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de recursos en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

Cuando se interponga un medio de impugnación, se suspenderá el efecto de la resolución hasta que se dicte la sentencia que ponga fin a la controversia.

Los plazos para cumplimiento de la resolución que establece este artículo, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en el que haya quedado firme la resolución para el obligado a cumplirla.

### **3.5.- Juicio Contencioso Administrativo Federal o Juicio de Nulidad.**

El Juicio Contencioso Administrativo es el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del poder ejecutivo o judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública, en el derecho mexicano a esta institución se le conoce también con el nombre de justicia administrativa o proceso administrativo.

Ahora bien, antes de entrar al estudio de los siguientes incisos, es necesario conocer a las partes que intervienen en dicho proceso, así como las reglas generales y las causas en las que puede ser improcedente.

Son partes en el juicio contencioso administrativo:

- ◆ El demandante.
- ◆ Los demandados. Tendrán ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

c) El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal.

|

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

- ◆ El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece esta Ley.

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Toda promoción deberá estar firmada por quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

Cuando la resolución afecte a dos o más personas, la demanda deberá ir firmada por cada una de ellas, y designar a un representante común que elegirán de entre ellas mismas, si no lo hicieren, el Magistrado Instructor nombrará con tal carácter a cualquiera de los interesados, al admitir la demanda.

Ante el Tribunal no procederá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.

La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones. La representación de los menores de edad será ejercida por quien tenga la patria potestad. Tratándose de otros incapaces, de la sucesión y del ausente, la representación se acreditará con la resolución judicial respectiva.

La representación de las autoridades corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su Reglamento o decreto respectivo y en su caso,

conforme lo disponga la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Tratándose de autoridades de las Entidades Federativas coordinadas, conforme lo establezcan las disposiciones locales.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.

La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas presentar alegatos o interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 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.

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

Por causa de improcedencia se entiende el motivo que impide que el juicio que se promueva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no obstante haberse admitido y tramitado en todas sus etapas, dicte una resolución que será adversa para el promovente, por darse una causa que impide que se emita una resolución respecto al fondo del asunto planteado.

En este tenor de ideas, es improcedente, el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

- ◆ Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.
- ◆ Que no le competa conocer a dicho Tribunal.
- ◆ Que hayan sido materia de sentencia pronunciada Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que hubiera identidad de partes

y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

- ◆ Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivamente o juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los plazos que señala la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Se entiende que no hubo consentimiento cuando una resolución administrativa o parte de ella no impugnada, cuando derive o sea consecuencia de aquella otra que haya sido expresamente impugnada.

- ◆ Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.
- ◆ Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.
- ◆ Conexos<sup>6</sup> a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma.
- ◆ Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
- ◆ Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.
- ◆ Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

---

<sup>6</sup> Existe conexidad cuando concurren las causas de acumulación, las cuales puede ser: que las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios; cuando el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto, aunque las partes sean diferentes o se invoquen distintos agravios; cuando se impugnen actos que sean antecedentes o consecuencia de los otros.

- ◆ Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.
- ◆ Que puedan impugnarse en los términos del Artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.
- ◆ Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el Artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.
- ◆ En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las Leyes fiscales especiales.
- ◆ Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- ◆ Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

El sobreseimiento es la forma de terminar un juicio, sin entrar al fondo del asunto planteado, es decir, que el juicio se concluye, dejando la resolución impugnada como sino hubiera sido impugnada, con todos sus efectos y



consecuencias, en consideración de la causa de sobreseimiento, el cual puede ser total o parcial.

En este sentido procede el sobreseimiento cuando:

- ◆ Durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el Artículo anterior.
- ◆ En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.
- ◆ Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.
- ◆ En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

### **3.5.1.- La demanda y los plazos para su presentación.**

Proviene del latín *demandare* (de y mandado), el cual tenía un significado diferente al que se utiliza en la actualidad: confiar, poner a buen seguro, remitir.

La demanda es el acto procesal por el cual una persona, que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, formula su pretensión expresando la causa o causas en que intente fundarse ante el órgano jurisdiccional, y con el cual inicia un proceso y solicita una sentencia favorable a su pretensión.

Cundo sean particulares los demandantes, la demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.

De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional.

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio de nulidad se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

El escrito de demanda deberá indicar:

- ◆ El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.
- ◆ La resolución que se impugna.
- ◆ La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- ◆ Los hechos que den motivo a la demanda.
- ◆ Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del

procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cuál estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

- ◆ Los conceptos de impugnación.
- ◆ El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
- ◆ Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

En cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en un solo escrito.

El escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en los puntos 2 y 6, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en los puntos 3, 4, 5, 7 y 8, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto en el punto 1 este artículo o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala.

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos previstos en los puntos 1 y 6, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en los puntos 3, 4, 5, 7 y 8, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en el sitio visible de la propia sala.

El demandante deberá adjuntar a su demanda:

- ◆ Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes.
- ◆ El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio.
- ◆ El documento en que conste el acto impugnado.
- ◆ En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta deberá acompañarse una copia, en la que obre el sello de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

- ◆ La constancia de la notificación del acto impugnado.

Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el magistrado instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.

- ◆ El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- ◆ El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232.
- ◆ Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como conteniendo información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la

demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren los puntos 1 a 4, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren los puntos 5, 6 y 7, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el juicio contencioso administrativo, se estará a las reglas siguientes:

- ◆ Si el demandante afirma conocer la resolución administrativa, los conceptos de impugnación contra su notificación y contra la resolución misma, deberán hacerse valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que lo conoció.
- ◆ Si el actor manifiesta que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación, o su ejecución.

En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia del auto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda.

- ◆ El Tribunal estudiará los conceptos de nulidad expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación del acto administrativo.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor del acto administrativo desde la fecha en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiese formulado contra la resolución.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada, y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con el acto administrativo combatido.

Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

- ◆ Cuando se impugne una negativa ficta;
- ◆ Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación;
- ◆ En los casos previstos por el Artículo 16 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.
- ◆ Cuando la autoridad demandada plantee el sobreseimiento del juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso se presenten.

Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el magistrado instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas



documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX del artículo 15 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

El tercero, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, podrá apersonarse en juicio, mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Deberá adjuntar a su escrito, el documento en que se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca y el cuestionario para los peritos.

### **3.5.2.- Contestación.**

Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a 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.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.

El demandado en su contestación y en la contestación de ampliación de la demanda expresará:

- ◆ Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- ◆ Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- ◆ Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.
- ◆ Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.
- ◆ Las pruebas que ofrezca.
- ◆ Los argumentos por medio de los cuales desvirtúe el derecho a indemnización que solicite la actora.
- ◆ En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

El demandado deberá adjuntar a su contestación:

- ◆ Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda.
- ◆ El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

- ◆ El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.
- ◆ En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.
- ◆ Las pruebas documentales que ofrezca.

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos antes mencionados, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.

Las autoridades demandadas deberán señalar, sin acompañar, la información calificada por la Ley de Comercio Exterior como gubernamental confidencial o la información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

Cuando haya contradicciones entre los fundamentos de hecho y de derecho dados en la contestación de la autoridad que dictó la resolución impugnada y la formulada por la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado de que dependa aquélla,

únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones, lo expuesto por éstos últimos.

### **3.5.3.- Pruebas.**

La prueba es el conjunto de actos desarrollados por las partes, los terceros y el propio juzgador, con el objeto de lograr la obtención del cercioramiento judicial sobre los hechos discutidos y discutibles.

En los juicios que se tramiten ante este Tribunal, el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado de sus excepciones.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades 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.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

El Magistrado Instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

La prueba pericial se sujetará a lo siguiente:

- ◆ En el acuerdo que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos

correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

- ◆ El magistrado instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias.
- ◆ En los acuerdos por los que se discierna a cada perito, el magistrado instructor le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda y ratifique su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.
- ◆ Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en este Artículo, las partes podrán solicitar la ampliación del plazo para rendir el dictamen o la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I, ya no podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción III de este precepto.
- ◆ El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que debe rendir dicho dictamen y las partes cubrirán sus honorarios. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes.

Para desahogar la prueba testimonial se requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale. De los testimonios se levantará acta pormenorizada y podrán serles formuladas por el magistrado o por las partes aquellas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán testimonio por escrito.

Cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar la prueba mediante exhorto, previa calificación hecha por el magistrado instructor del interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el magistrado o juez que desahogue el exhorto. Para diligenciar el exhorto el magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá solicitar el auxilio de algún juez o magistrado del Poder Judicial de la Federación o de algún tribunal administrativo federal.

A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les soliciten; si no se cumpliera con esa obligación la parte interesada solicitará al magistrado instructor que requiera a los omisos.

Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos imputados a aquella y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documento.

En los casos en que la autoridad requerida no sea parte e incumpla, el Magistrado Instructor podrá hacer valer como medida de apremio la imposición de una multa por el monto equivalente de entre noventa y ciento cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, al funcionario omiso. También podrá comisionar al Secretario o Actuario que deba

recabar la certificación omitida u ordenar la compulsión de los documentos exhibidos por las partes, con los originales que obren en poder de la autoridad.

Cuando se soliciten copias de documentos que no puedan proporcionarse en la práctica administrativa normal, las autoridades podrán solicitar un plazo adicional para hacer las diligencias extraordinarias que el caso amerite y si al cabo de éstas no se localizan, el magistrado instructor podrá considerar que se está en presencia de omisión por causa justificada.

La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

- ◆ Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales; pero, si en los documentos públicos citados se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.
- ◆ Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.
- ◆ El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la sala.

Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital, para su valoración se estará a lo dispuesto por el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles.

#### **3.5.4.- Alegatos y cierre de instrucción.**

El Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.

### **3.5.5.- Sentencia.**

La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 9o. de esta Ley, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

El plazo para que el magistrado ponente del Pleno o de la Sección formule su proyecto, empezará a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados del Pleno, Sección o Sala, el magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.



Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

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.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- ◆ Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- ◆ 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.
- ◆ Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- ◆ 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.
- ◆ Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Para los efectos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente artículo, se considera que no afectan las defensas del particular ni trascienden al sentido de la resolución impugnada, entre otros, los vicios siguientes:

- a) Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.
- b) Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

c) Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.

d) Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.

e) Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsión a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.

f) Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

La sentencia definitiva podrá:

- ◆ Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- ◆ Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

- ◆ Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.
- ◆ 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 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.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

- ◆ V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:
  - a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
  - b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.
  - c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando, tratándose de asuntos fiscales, hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

Si el cumplimiento de la sentencia que la Sala que haya conocido del asunto determinará, atendiendo el tiempo transcurrido hasta el total cumplimiento del fallo y los perjuicios que la omisión hubiere ocasionado, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 58 de esta Ley. El ejercicio de dicho derecho se tramitará vía incidental.

Cuando para el cumplimiento de la sentencia, sea necesario solicitar información o realizar algún acto de la autoridad administrativa en el extranjero, se suspenderá el plazo a que se refiere el párrafo anterior, entre el momento en que se pida la información o en que se solicite realizar el acto correspondiente y la fecha en que se proporcione dicha información o se realice el acto.

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluirá el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el particular, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

La sentencia se pronunciará sobre la indemnización o pago de costas, solicitados por las partes, cuando se adecue a los supuestos del artículo 6o. de esta Ley.

La sentencia definitiva queda firme cuando:

- ◆ No admita en su contra recurso o juicio.
- ◆ Admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, habiéndolo sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado, y
- ◆ Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

Cuando haya quedado firme una sentencia que deba cumplirse en el plazo establecido por el artículo 52 de esta Ley, el secretario de acuerdos que corresponda, hará la certificación de tal circunstancia y fecha de causación y el Magistrado Instructor o el Presidente de Sección o del Tribunal, en su caso, ordenará se notifique a las partes la mencionada certificación.

La parte que estime contradictoria, ambigua u obscura una sentencia definitiva del Tribunal, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación.

La instancia deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita e interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia. La aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación.

Las partes podrán formular excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal, si el magistrado responsable no formula el proyecto respectivo dentro del plazo señalado en esta Ley.

Recibida la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal, solicitará informe al magistrado responsable que corresponda, quien deberá rendirlo en

el plazo de cinco días. El Presidente dará cuenta al Pleno y si éste encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de quince días para que el magistrado formule el proyecto respectivo. Si el mismo no cumpliera con dicha obligación, será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el supuesto de que la excitativa se promueva por no haberse dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto del magistrado responsable, el informe a que se refiere el párrafo anterior, se pedirá al Presidente de la Sala o Sección respectiva, para que lo rinda en el plazo de tres días, y en el caso de que el Pleno considere fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a la Sala o Sección para que dicte la sentencia y si ésta no lo hace, se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de Sección.

Cuando un magistrado, en dos ocasiones hubiere sido sustituido conforme a este precepto, el Presidente del Tribunal podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente:

- ◆ En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales:

a) Tratándose de la incompetencia, la autoridad competente podrá iniciar el procedimiento o dictar una nueva resolución, sin violar lo resuelto por la sentencia, siempre que no hayan caducado sus facultades. Este efecto se producirá aun en el caso de que la sentencia declare la nulidad en forma lisa y llana.

b) Si tiene su causa en un vicio de forma de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo la nulidad; en el caso de

nulidad por vicios del procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

En ambos casos, la autoridad demandada cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal de la Federación.

En el caso previsto en el párrafo anterior, cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes, en el plazo de cuatro meses no se contará el tiempo transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto correspondiente y aquél en el que se proporcione dicha información o se realice el acto. Igualmente, cuando en la reposición del procedimiento se presente alguno de los supuestos a que se refiere el tercer párrafo del artículo 46-A del Código Fiscal de la Federación, tampoco se contará dentro del plazo de cuatro meses el periodo por el que se suspende el plazo para concluir las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete, previsto en dicho párrafo, según corresponda.

Si la autoridad tiene facultades discrecionales para iniciar el procedimiento o para dictar una nueva resolución en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la nulidad de la resolución impugnada.

Los efectos que establece este inciso se producirán sin que sea necesario que la sentencia lo establezca, aun cuando la misma declare una nulidad lisa y llana.

c) Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En



ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada.

Para los efectos de este inciso, no se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de juicios en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

d) Cuando prospere el desvío de poder, la autoridad queda impedida para dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos que dieron lugar a la resolución impugnada, salvo que la sentencia ordene la reposición del acto administrativo anulado, en cuyo caso, éste deberá reponerse en el plazo que señala la sentencia.

- ◆ En los casos de condena, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva. En ningún caso el plazo será inferior a un mes.

Cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Los plazos para el cumplimiento de sentencia que establece este artículo, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa informe a la autoridad que no se interpuso el juicio de amparo en contra de la sentencia, o el particular informe a la autoridad, bajo protesta de decir verdad, que no interpuso en contra de la sentencia, dicho juicio. La autoridad, dentro del plazo de 20 días posteriores a la fecha en que venció el término de 15 días para interponer el juicio de amparo, deberá solicitar al Tribunal el informe mencionado.

En el caso de que la autoridad no solicite el informe mencionado dentro del plazo establecido, el plazo para el cumplimiento de la resolución empezará

a correr a partir de que hayan transcurrido los 15 días para interponer el juicio de amparo.

A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de esta Ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

- ◆ La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia. Se exceptúan de lo dispuesto en este párrafo las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.

Concluído el término anterior con informe o sin él, la Sala Regional, la Sección o el Pleno de que se trate, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso procederá como sigue:

a) Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio en los términos de este inciso, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

b) Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.

De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio de conformidad con lo establecido por el inciso a).

c) Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.

Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la suspensión que se decrete, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.

d) Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

- ◆ A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:

a) Procederá en contra de los siguientes actos:

1.- La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

2.- La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

3.- Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.

4.- Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el subinciso 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.

b) Se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso anterior, subinciso 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto.

El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que provocó la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

c) En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida

y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Además, al resolver la queja, la Sala Regional, la Sección o el Pleno impondrá la multa y ordenará se envíe el informe al superior jerárquico, establecidos por la fracción I, inciso a) de este artículo.

d) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.

e) Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno comprueba que la resolución a que se refiere el inciso a), subinciso 2 de esta fracción, se emitió después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comunique esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.

f) En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

g) Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.

- ◆ Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento ante el instructor.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los

documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala, la que resolverá en un plazo máximo de cinco días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

- ◆ A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución administrativa definitiva, se le impondrá una multa en monto equivalente a entre doscientas cincuenta y seiscientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y, en caso de haberse suspendido la ejecución, se considerará este hecho como agravante para graduar la sanción que en definitiva se imponga.

Existiendo resolución administrativa definitiva, si la Sala Regional, la Sección o el Pleno consideran que la queja es improcedente, prevendrán al promovente para que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto respectivo, la presente como demanda, cumpliendo los requisitos previstos por los artículos 14 y 15 de esta

Ley, ante la misma Sala Regional que conoció del primer juicio, la que será turnada al mismo Magistrado Instructor de la queja

### **3.5.6.- Recursos.**

#### **De la Reclamación**

El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción, aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Interpuesto el recurso a que se refiere el artículo anterior, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la sala para que resuelva en el término de cinco días. El Magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse.

Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiere cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte.

Como único caso de excepción, las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de **reclamación** ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.

Interpuesto el recurso en los términos señalados en el párrafo anterior, la Sala Regional ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco

días para que exprese lo que a su derecho convenga. Una vez transcurrido dicho plazo, la Sala Regional remitirá a la Sección de la Sala Superior que por turno corresponda, dentro de las veinticuatro horas siguientes, copia certificada del escrito de demanda, de la sentencia interlocutoria recurrida, de su notificación y del escrito que contenga el recurso de reclamación, con expresión de la fecha y hora de recibido.

Una vez remitido el recurso de reclamación en los términos antes señalados, se dará cuenta a la Sala Superior que por turno corresponda para que resuelva en el término de cinco días.

### **De la Revisión**

Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas que dicten, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, secciones o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

- ◆ Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por períodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce.



- ◆ Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.
- ◆ Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

a).- Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

b).- La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

c).- Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

d).- Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

e).- Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

f).- Las que afecten el interés Fiscal y Administrativa.

- ◆ Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier

aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria.

Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión.

Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.

## **CAPITULO IV**

### **Propuesta para Reformar el Procedimiento de Reclamación previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.**

#### **4.1.- Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos.**

La reforma del artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, surgió no de la necesidad de crear una Institución de la responsabilidad del Estado, pues esta ya existía aunque su aplicación resultaba algo imposible debido a que los principios en los que se fundaba dicha responsabilidad, son las Teorías de la Culpa Civil y de la Responsabilidad Subsidiaria, es decir, que tenía que identificar primero al servidor público que cometió el acto y demostrar que efectivamente tenía la intención de causar el daño. Sin olvidar, que el Estado no era responsable, pues solo actuaba subsidiariamente, es decir, que si el servidor público no tenía dinero para reparar el daño al particular, el Estado le ayudaba a pagar dicho daño y después podía ejercer la acción en vía de regreso, es decir, podía iniciar un juicio en contra del servidor público para solicitar el dinero que el Estado le dio para pagar el daño que causo. Por ese motivo, el legislador considero que la Responsabilidad del Estado debe regirse por los principios del derecho público, en especial del derecho administrativo, estableciendo una responsabilidad directa y objetiva sin necesidad de demostrar la culpa de la autoridad, siendo indispensable que el particular afectado demuestre el daño ocasionado y el nexo causal con la actividad del Estado.

De esta manera, el legislador inserta dicho principio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte orgánica con el objetivo de darle el carácter de norma superior que obligue y limite a los servidores públicos a responder por los daños causados con motivo de su actuación, sin olvidar que con dicha reforma se otorga un derecho al particular, el cual establece lo siguiente:

Art. 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.**

Como ya se señaló, el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “*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*”, siendo precisamente la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado el ordenamiento reglamentario de dicho precepto constitucional.

Fue así como surgió esta ley creando un sistema de responsabilidad general, objetiva y directa del Estado, con lo cual se reconoce la obligación de resarcir los daños y perjuicios que se le causen a los particulares cuando estos no tengan la obligación jurídica de soportarlo.

Dicha ley Reglamentaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2004 y que entró en vigor el 1 de enero del 2005, se conforma por 36 artículos que establece las formas y términos para solicitar al estado la indemnización por los daños y perjuicios causados por su actuación irregular.

#### **4.2.- Análisis de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.**

A continuación, analizaremos los puntos que a juicio de la sustentante merecen especial atención de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

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.

Como se puede observar, el legislador estableció que la ley que ocupa es de orden público e interés general; para lo cual es importante definir que se entiende por orden público e interés general.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 522, publicada en Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Apéndice de 1995, Tomo VI, Parte SCJN, página: 343, estableció qué es lo que se debe de entender por orden público e interés general al señalar textualmente lo siguiente:

SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PUBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA. De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuella el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo; sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuándo, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se realizan esas contravenciones, así como de los que a su vez señala esta Suprema Corte en su jurisprudencia, revela que se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

Contradicción de tesis. Varios 473/71. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo Administrativos del Primer Circuito. 30 de noviembre de 1972. Unanimidad de cuatro votos.

Ahora bien, la doctrina ha definido como orden público e interés general como las instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad, principios, normas e instituciones que, no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos ni por la aplicación de derecho extranjero.

Un segundo elemento que se desprende del numeral que nos ocupa es el de la indemnización, que no es otra cosa sino el resarcimiento en beneficio del particular, por la actividad administrativa del Estado la cual le causó un daño a los bienes y derechos por causas ajenas a él.

El tercer elemento, es la parte que señala: “*sin obligación jurídica de soportarlo*”, lo que significa que no existan causas de justificación capaces de legitimar el perjuicio material producido, esto es, siempre que no concurra un título jurídico que determine o imponga como rigurosamente inexcusable, efectivamente querido o al menos eventualmente aceptado el perjuicio contemplado.

Por último, refiere el artículo primero de la ley en comento, *a la actividad administrativa irregular*, misma que es definida por el propio precepto legal al señalar que se debe entender por esta: “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”.

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

Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado Mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones.

La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones a que se refiere el párrafo anterior, en su caso, deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda.

A juicio de la sustentante, es importante destacar que no solamente el Ejecutivo Federal puede ser responsable sino también el Poder Judicial y el Poder Legislativo, es decir, será el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quien decidirá la responsabilidad de los tres poderes de la Unión, lo que sin duda también será materia de otra diversa controversia.

Ahora bien, por lo que se refiere a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, será materia de amplias discusiones, ya que el Estado Mexicano, en algunos asuntos, se ha negado a acatar las recomendaciones de dicha Comisión, basta recordar el caso de *Jorge Castañeda* quien solicitó su registro al Instituto Federal Electoral para poder competir en las elecciones del 2006, solicitud que fue negada por dicho Instituto y ante esta situación decidió acudir a la Comisión, resolviendo que se le permitiera registrar y poder competir en las elecciones, recomendación que ningún órgano del Estado acató.

Artículo 3.- Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de



hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

El artículo tercero, hace mención que no procederá el pago de los daños cuando sean ocasionados por un caso fortuito o fuerza mayor, lo cual es aceptado no solamente por la doctrina sino por el legislador al establecer tal situación en el Código Civil Federal.

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.

Artículo 5.- Los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial que se determinen conforme a esta Ley, 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 la fijación de los montos de las partidas presupuestales deberán preverse las indemnizaciones que no hayan podido ser pagadas en el ejercicio inmediato anterior, según lo dispuesto en los artículos 8 y 11 de la presente Ley.

Artículo 6.- Los entes públicos federales, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos para el ejercicio fiscal correspondiente, incluirán en sus respectivos anteproyectos de presupuesto los recursos para cubrir las

erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial conforme al orden establecido en el registro de indemnizaciones a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley.

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

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

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

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

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.

Artículo 10.- Los entes públicos tendrán la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la Responsabilidad Patrimonial del Estado o de obtener alguna de las indemnizaciones a que se refiere esta Ley.

## CAPÍTULO II De las Indemnizaciones

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

- a) Deberá pagarse en moneda nacional;
- b) Podrá convenirse su pago en especie;
- c) La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo;
- d) En todo caso deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización;
- e) En caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización procederá la actualización de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, y
- f) Los entes públicos federales podrán cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes, realizando una proyección de los pagos de acuerdo a lo siguiente:

1. Los diversos compromisos programados de ejercicios fiscales anteriores y los que previsiblemente se presentarán en el ejercicio de que se trate;

2. El monto de los recursos presupuestados o asignados en los cinco ejercicios fiscales previos al inicio del pago en parcialidades, para cubrir la Responsabilidad Patrimonial del Estado por la actividad administrativa irregular impuestas por autoridad competente, y

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

Artículo 12.- Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.

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

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

I. En el caso de daños personales:

a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y

b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos

médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.

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

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

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

Artículo 15.- Las indemnizaciones deberán cubrirse en su totalidad de conformidad con los términos y condiciones dispuestos por esta Ley y a las que ella remita. En los casos de haberse celebrado contrato de seguro contra la responsabilidad, ante la eventual producción de daños y perjuicios que sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, la suma asegurada se destinará a cubrir el monto equivalente a la reparación integral. De ser ésta insuficiente, el Estado continuará obligado a resarcir la diferencia respectiva. El pago de cantidades líquidas por concepto de deducible corresponde al Estado y no podrá disminuirse de la indemnización.

Artículo 16.- Las sentencias firmes deberán registrarse por el ente público federal responsable, quienes deberán llevar un registro de indemnizaciones debidas por responsabilidad patrimonial, que será de consulta pública.

Las indemnizaciones por lesiones patrimoniales serán pagadas tomando en cuenta el orden cronológico en que se emitan las resoluciones de las autoridades administrativas.

Los preceptos legales anteriores, son claros y no merecen de explicación alguna.

### CAPÍTULO III Del Procedimiento

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

Artículo 18.- La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 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 el Código Fiscal de la Federación, 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 21.- El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios:

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

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

Artículo 22.- La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo.

Por su parte, al Estado corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.

Artículo 23.- Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las reclamaciones que prevé la presente Ley, deberán contener como elementos mínimos los siguientes: El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación. Igualmente en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de esta Ley, en dicha resolución se deberán razonar los

critérios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

Artículo 24.- Las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante podrán impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

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

Artículo 26.- Los reclamantes afectados podrán 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.

Todo el capítulo tercero, que se encuentra integrado por los artículos 17 al 26, y que regulan el procedimiento de reclamación, a juicio de la sustentante, va a crear diversas controversias, que no serán resueltas hasta que el Legislador corrija las inconsistencias que en ella se señalan, o bien cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación defina cual es el procedimiento correcto que debe seguir el gobernado para reclamar una indemnización al Estado.



De lo anterior, toda vez que, en primer término, el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece que la parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, esto es, se le está dando a dicho Tribunal, el carácter de una autoridad administrativa, lo cual rompe con toda su naturaleza jurídica, pues el mismo, en términos constitucionales y doctrinales, es un Órgano Jurisdiccional, lo que resulta aberrante para la función por la cual fue creado.

Tan es así, que el citado artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, señala que la reclamación se deberá realizar conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ley que precisamente regula los actos de las Autoridades Administrativas.

Ahora bien, el mismo artículo 18 establece en su segundo párrafo que: *los particulares **en su demanda**, deberán señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular*, lo que evidentemente refleja una confusión del legislador de las diversas figuras jurídicas, y que consecuentemente, también traerán confusión a los que pretenden reclamar alguna indemnización al Estado.

Acorde con el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pero igual de confuso, el artículo 19 del mismo ordenamiento legal, establece que *“el procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por esta Ley, a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, en la vía jurisdiccional”*, es decir, primeramente se indica que la reclamación se debe promover conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y posteriormente que deberá ajustarse, además de lo dispuesto por la ya tantas veces señalada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, en la vía jurisdiccional.

A continuación, y a manera de ejemplo, se hace un esquema de la gran diferencia que existe en promover una instancia en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y conforme a la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, únicamente respecto del escrito inicial:

## LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Artículo 12.- Las disposiciones de este Título son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.

Artículo 13.- La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

Artículo 14.- El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada.

Artículo 15.- La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

Artículo 15-A.- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se disponga otra cosa respecto de algún trámite:

I. Los trámites deberán presentarse solamente en original, y sus anexos, en copia simple, en un tanto. Si el interesado requiere que se le acuse recibo, deberá adjuntar una copia para ese efecto;

II. Todo documento original puede presentarse en copia certificada y éstos podrán acompañarse de copia simple, verificación, sólo en aquellos casos previstos en ésta u otras leyes;

III. Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;

IV. Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos;

V. Admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución;

VI. Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando;

VII. Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;

VIII. Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes;

IX. Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y

X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley.

Artículo 17.- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda.

Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.

Artículo 17-A.- Cuando los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca la dependencia u organismo descentralizado, el cual no podrá ser menor de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación; transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención, se desechará el trámite.

Salvo que en una disposición de carácter general se disponga otro plazo, la prevención

de información faltante deberá hacerse dentro del primer tercio del plazo de respuesta o, de no requerirse resolución alguna, dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación del escrito correspondiente. La fracción de día que en su caso resulte de la división del plazo de respuesta se computará como un día completo. En caso de que la resolución del trámite sea inmediata, la prevención de información faltante también deberá hacerse de manera inmediata a la presentación del escrito respectivo.

De no realizarse la prevención mencionada en el párrafo anterior dentro del plazo aplicable, no se podrá desechar el trámite argumentando que está incompleto.

En el supuesto de que el requerimiento de información se haga en tiempo, el plazo para que la dependencia correspondiente resuelva el trámite se suspenderá y se reanudará a partir del día hábil inmediato siguiente a aquel en el que el interesado conteste.

Artículo 17 B.- Salvo disposición expresa en contrario, los plazos para que la autoridad conteste empezarán a correr al día hábil inmediato siguiente a la presentación del escrito correspondiente.

#### LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Artículo 13.- La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los plazos que a continuación se indican:

I. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de

carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.

II. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación de la resolución de la Sala o Sección que habiendo conocido una queja, decida que la misma es improcedente y deba tramitarse como juicio. Para ello deberá prevenir al promovente para que presente demanda en contra de la resolución administrativa que tenga carácter definitivo.

III. De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse por el Servicio Postal Mexicano, mediante correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante, pudiendo en este caso señalar como domicilio para recibir notificaciones, el ubicado en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Competente, en cuyo caso, el señalado para tal efecto, deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año, si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para interponer la demanda si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un

tratado para evitar la doble tributación, incluyendo en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, el plazo para interponer el juicio contencioso administrativo federal se suspenderá hasta por un año. La suspensión cesará tan pronto como se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.

Artículo 14.- La demanda deberá indicar:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente, en cuyo caso, el domicilio señalado para tal efecto deberá estar ubicado dentro de la circunscripción territorial de la Sala competente.

II. La resolución que se impugna. En el caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación.

III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

En caso de que ofrezca pruebas documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada.

Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada. La remisión del expediente administrativo no incluirá las documentales privadas del actor, salvo que las especifique como ofrecidas. El expediente administrativo será remitido en un solo ejemplar por la autoridad, el cuál estará en la Sala correspondiente a disposición de las partes que pretendan consultarlo.

VI. Los conceptos de impugnación.

VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

En cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas, o que se afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio contra dichas resoluciones en un solo escrito.

El escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Magistrado Instructor requerirá a los promoventes para que en el plazo de cinco días presenten cada uno de ellos su demanda correspondiente, apercibidos que de no hacerlo se desechará la demanda inicial.

Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por



improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII y VIII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no se señale domicilio del demandante para recibir notificaciones conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en sitio visible de la propia Sala.

Artículo 15.- El demandante deberá adjuntar a su demanda:

I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.

II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el Tribunal, cuando no gestione en nombre propio.

III. El documento en que conste la resolución impugnada.

IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado

Instructor procederá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta Ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.

VII. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta Ley.

IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible.

Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días.

Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando en el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 16.- Cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de las impugnables en el juicio contencioso administrativo federal, se estará a las reglas siguientes:

I. Si el demandante afirma conocer la resolución administrativa, los conceptos de impugnación contra su notificación y contra la resolución misma, deberán hacerse valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que la conoció.

II. Si el actor manifiesta que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien la atribuye, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia de la resolución administrativa y de su notificación, mismas que el actor deberá combatir mediante ampliación de la demanda.

III. El Tribunal estudiará los conceptos de impugnación expresados contra la notificación, en forma previa al examen de los agravios expresados en contra de la resolución administrativa.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor de la resolución administrativa desde la fecha en que manifestó conocerla o en la que se le dio a conocer, según se trate, quedando sin efectos todo lo actuado en base a dicha notificación, y procederá al estudio de la impugnación que se hubiese formulado contra la resolución.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con la resolución administrativa combatida.

La que se refiere a que la parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual menciona que las promociones (nótese que la ley habla de promociones y no de demanda, pues este termino es utilizado solo cuando se promueve un juicio y no un recurso) deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen, lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

El error, a juicio de la sustentante, no termina ahí, pues en el artículo 24 de la Ley en comento, señala que “*las resoluciones del **Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa** que nieguen la indemnización o que, por su*

*monto, no satisfagan al reclamante podrán impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el **Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**".*

Con el debido respeto que se puede merecer el Legislador, lo establecido en el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no refleja más que una carencia total de conocimientos técnicos jurídicos, pues pretende que una vez que dicho "Órgano Jurisdiccional" (¿O ya no se le debería llamar así?) haya resuelto la reclamación planteada por el gobernado, éste pueda impugnarla vía juicio de nulidad ante el mismo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En conclusión, el procedimiento de reclamación traerá muchas controversias que se contraponen con el mismo espíritu del legislador, pues por un lado, el haber emitido la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, refleja el ánimo de circunscribir a todos los actos del estado al marco de la constitución o de las leyes que de ella emanan, y por otro, se ponen trabas al gobernado para hacer efectiva la reclamación que señala la ley, pues no se debe perder de vista que, como ya a ocurrido, algunas Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueden efectuar una interpretación de las normas que nos ocupan y desechar las reclamaciones, arguyendo que no obstante lo referido por dicha ley, a quien se le debe de presentar en primer término la reclamación es a la autoridad responsable.

Ahora bien, conforme al artículo veinticuatro de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, una vez que resuelva la Sala Superior, el particular puede promover juicio de nulidad ante el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ¿y quien será la autoridad demandada?. Evidentemente que la Sala Superior.

Recapitulando, primero se puede promover la reclamación ante una Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; posteriormente el Recurso de Revisión ante su superior jerárquico (Sala Superior); y después juicio de nulidad ante otra Sala Regional, esto es, ésta va a juzgar los actos de su Superior; rompiendo de esta forma con el esquema de

subordinación, pues un órgano inferior no puede revisar las resoluciones de alguien que tiene un rango superior, ¿y qué pasaría si por turno le corresponde conocer del juicio de nulidad a la misma Sala que conoció de la Reclamación?, nos encontraríamos en una situación interminable pues dicha sala se mantendría en la postura de que actuó conforme a la ley y de que su resolución fue apegada a derecho.

Como se puede apreciar, la problemática que trae consigo la forma en la que se señaló el procedimiento de reclamación, dificultará y en mucho, el que los gobernados puedan hacer efectivas las reclamaciones al estado por su actividad irregular y por tanto urge su modificación.

Por último, de no modificarse el procedimiento de reclamación previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se dejaría en estado de indefensión al Estado, por virtud de que ni la Ley de Amparo, ni la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ni la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo ni la tan multicitada Ley de Responsabilidad Patrimonial, contemplan un medio de defensa para la autoridad.

Es decir, en caso de que un particular presenta su reclamación y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, determina que efectivamente procede el pago de daños y perjuicios la autoridad tendría que cumplir con dicha resolución, aún a pesar de que el Tribunal haya cometido ciertas irregularidades dentro del procedimiento (lo cual sería posible debido a la enorme carga de trabajo y a la extensa competencia a la que se ve sujeto a conocer), situación que deja en estado de indefensión al Estado, pues este no cuenta con algún medio de defensa para impugnar dicha resolución, lo cual traería como consecuencia un perjuicio para el erario federal, patrimonio que se constituye con las contribuciones que realizan los gobernados.

#### CAPÍTULO IV De la Concurrencia

Artículo 27.- En caso de concurrencia acreditada en términos del artículo 21 de esta Ley, el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo con su respectiva participación. Para los efectos de la misma distribución, las autoridades administrativas tomarán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios de imputación, mismos que deberán graduarse y aplicarse de acuerdo con cada caso concreto:

a) Deberá atribuirse a cada ente público federal los hechos o actos dañosos que provengan de su propia organización y operación, incluyendo las de sus órganos administrativos desconcentrados;

b) Los entes públicos federales responderán únicamente de los hechos o actos dañosos que hayan ocasionado los servidores públicos que les estén adscritos;

c) Los entes públicos federales que tengan atribuciones o responsabilidad respecto de la prestación del servicio público y cuya actividad haya producido los hechos o actos dañosos responderán de los mismos, sea por prestación directa o con colaboración interorgánica;

d) Los entes públicos federales que hubieran proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otras responderá de los hechos o actos dañosos causados, cuando las segundas no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada. Por su parte, los entes públicos federales ejecutores responderán de los hechos o actos dañosos producidos, cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado, y

e) Cuando en los hechos o actos dañosos concurra la intervención de la autoridad federal y la local, la primera deberá responder del pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando la parte correspondiente de la entidad federativa en los términos que su propia legislación disponga.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas respecto de la materia que regula la presente Ley.

Artículo 28.- En el supuesto de que el reclamante se encuentre entre los causantes de la lesión cuya reparación solicita, la proporción cuantitativa de su participación en el daño y perjuicio causado se deducirá del monto de la indemnización total.

Artículo 29.- En el supuesto de que entre los causantes de la lesión patrimonial reclamada no se pueda identificar su exacta participación en la producción de la misma, se establecerá entre ellos una responsabilidad solidaria frente al reclamante, debiéndose distribuir el pago de la indemnización en partes iguales entre todos los cocausantes.

Artículo 30.- En el supuesto de que las reclamaciones deriven de hechos o actos dañosos producidos como consecuencia de una concesión de servicio público por parte de la Administración Pública Federal, y las lesiones patrimoniales hayan tenido como causa una determinación del concesionario que sea de ineludible cumplimiento para el concesionario, el Estado responderá directamente.

Los concesionarios tendrán la obligación de contratar seguros u otorgar garantías a favor del concesionario, para el caso de que la lesión reclamada haya sido ocasionada por la actividad del concesionario y no se derive de una determinación del concesionario.

## CAPÍTULO V

### Del Derecho del Estado de Repetir contra los Servidores Públicos

Artículo 31.- El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los



Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

La gravedad de la infracción se calificará de acuerdo con los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, se tomarán en cuenta los siguientes criterios: Los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.

Artículo 32.- El Estado podrá, también, instruir igual procedimiento a los servidores públicos por él nombrados, designados o contratados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos derivado de faltas o infracciones administrativas graves. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes aplicables en la materia.

Artículo 33.- Los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas por las que se les imponga la obligación de resarcir los daños y perjuicios que el Estado haya pagado con motivo de los reclamos indemnizatorios respectivos, a través del recurso de revocación, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Artículo 34.- La presentación de reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado interrumpirá los plazos de prescripción que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos, los cuales se reanudarán cuando

quede firme la resolución o sentencia definitiva que al efecto se dicte en el primero de los procedimientos mencionados.

Artículo 35.- Las cantidades que se obtengan con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se adicionarán, según corresponda, al monto de los recursos previstos para cubrir las obligaciones indemnizatorias derivadas de la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales.

#### **4.3. Propuesta para Reformar el Procedimiento de Reclamación previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado**

La propuesta no va encaminada a abrogar la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, pues considero que la creación de dicha ley es un paso importante en nuestro sistema jurídico mexicano, a pesar de las irregularidades que presenta, sino por el contrario va dirigida a proponer la reforma del procedimiento de reclamación, pues hoy en día como esta redactada la ley atenta contra la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que hay que recordar que es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa resolviendo en forma honesta y gratuita las controversias entre los particulares y la administración pública federal de manera pronta, completa e imparcial, motivo por lo cual no se puede considerar al tribunal como una autoridad administrativa, tal y como lo quiere hacer la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al pretender que sea el tribunal quien resuelva si la autoridad administrativa que causo el daño al bien o a los derechos del particular debe pagar la indemnización, pues este acto no es una resolución.

Actualmente la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se encuentra, por lo que se refiere al procedimiento de reclamación de la siguiente forma:

### CAPÍTULO III Del Procedimiento

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

Artículo 18.- La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 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 el Código Fiscal de la Federación, 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 21.- El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios:

a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la

relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y

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

Artículo 22.- La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo.

Por su parte, al Estado corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.

Artículo 23.- Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las reclamaciones que prevé la presente Ley, deberán contener como elementos mínimos los siguientes: El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación.

Igualmente en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de esta Ley, en dicha resolución se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación

correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

Artículo 24.- Las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante podrán impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

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

Artículo 26.- Los reclamantes afectados podrán 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.

Por lo anterior es necesario reformar los siguientes artículos con el objeto de darle un sentido más claro a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado:

### CAPÍTULO III Del Procedimiento

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

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

Los particulares en su **reclamación**, 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 la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en la vía administrativa y a lo dispuesto por la Ley Federal del 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 21.- El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios:

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

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

Artículo 22.- La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante que considere lesionado su patrimonio, por no tener la obligación jurídica de soportarlo.

Por su parte, al Estado corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.

Artículo 23.- Las resoluciones que dicte **la dependencia, entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo** con motivo de las reclamaciones que prevé la presente Ley, deberán contener como elementos mínimos los siguientes: El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación.

Igualmente en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de esta Ley, en dicha resolución se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

Artículo 24.- Las resoluciones de **la autoridad administrativa** que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante podrán impugnarse **mediante recurso de revisión en vía administrativa, o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

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

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

Artículo 26.- Los reclamantes afectados podrán 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.

Ahora bien, a juicio de la sustentante el procedimiento de reclamación, debe iniciar como una instancia, ante la autoridad administrativa que cometió el daño, y a ahora si, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a dicha instancia le recaerá una resolución en la que en forma fundada y motivada resolverá si procede o no el pago de los daños y perjuicios.



Una vez analizado el caso concreto por la autoridad administrativa y si el particular no esta de acuerdo con dicha resolución podrá acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a promover el juicio de nulidad en contra de la resolución administrativa que emitió la autoridad siguiendo así el procedimiento establecido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En este tenor, una vez que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa analizó todo el procedimiento, es decir, que admitió la demanda le corrió traslado al demandado, lo emplazo para que conteste dentro del termino que establece la ley, valoró las pruebas ofrecidas por las partes, se desahogaron los alegatos y por último se dicto sentencia, procede el juicio de amparo o bien el recurso de revisión, en contra de dicha sentencia, con esto no se deja en estado de indefensión al Estado, pues con el recurso de revisión, contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, podrá impugnar la sentencia emitida por el tribunal, ante el Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa.

No obstante todo lo anterior, la interpretación que se le debe dar al artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, es que dicha reclamación se debe presentar ante la autoridad administrativa que causo el daño o perjuicio al particular.

Se sostiene lo anterior por las siguientes consideraciones:

Que la aplicación de toda norma jurídica a un caso concreto es siempre labor de interpretación, entendiéndose por esta el proceso intelectual que acompaña necesariamente el proceso de aplicación del derecho, esta a su vez se clasifica en varios métodos, los cuales son:

- ❖ Método Exegético.- Considera que los textos tienen un valor absoluto, para este método la ley constituye la única fuente del derecho, ya que su solo texto debe suministrar la solución de todas las dificultades.

- ❖ Método Histórico.- Considera que la ley, debe ante todo, satisfacer las necesidades de la vida jurídica actual, por lo que sostiene que la mejor manera de interpretar las leyes es la que se ciñe a las necesidades del momento en que se hace la interpretación y no al momento en que la ley fue expedida.
- ❖ Método de la Escuela Científica.- Es la investigación de la voluntad legislativa con la ayuda de la formula expresa.
- ❖ Método de la Libre Investigación Científica.- Admite que en los casos no previstos legislativamente la ley puede ser suplida o complementada por la costumbre, es decir, es libre por cuanto no se halla sujeta a la autoridad de las fuentes formales y científicas por cuanto debe apoyarse en elementos objetivos que sólo la ciencia puede descubrir.

Por lo anterior de no interpretarse el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se atenta contra la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia y Administrativa, que como ya se menciona en el capítulo tercero del presente trabajo, es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa resolviendo en forma honesta y gratuita las controversias entre los particulares y la administración pública federal de manera pronta, completa e imparcial con el objeto de contribuir al avance del estado de derecho, ello sin olvidar la violación al artículo 73, fracción XXIX inciso H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que le dan dicho carácter, en este sentido podemos citar la frase que dice: **“NO HAY QUE ESTAR A LA LETRA QUE MATA, SINO AL ESPIRITU QUE VIVIFICA”**.

El particular al igual que la autoridad administrativa tienen la facultad de llegar a un convenio, sin necesidad de acudir al juicio de nulidad, claro siempre y cuando ambas partes estén de acuerdo con la indemnización, razón por la cual quien debe de conocer primero de la reclamación es la propia autoridad que causo el daño o perjuicio, ello en razón que de acuerdo con la Ley Federal

de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su artículo 8, los únicos que puede fijar la indemnización son las autoridades administrativas; sin olvidar, que por lógica jurídica cuando dos personas tienen problemas, lo primero que hacen es tratar de arreglar sus diferencias entre ambos; si después de platicar y de ver posibles soluciones ambas partes no están de acuerdo, entonces acuden con un tercero para que el resuelva que deben hacer.

De no interpretarse el artículo y aplicarse a raja tabla nos encontraríamos, como ya se mencionó antes, ante una serie de irregularidades, entre las que se pueden mencionar: la violación al principio de subordinación, pues un inferior no puede revisar las resoluciones de su superior jerárquico; sin olvidar que se deja al Estado en indefensión, pues dicha ley no contempla un medio de defensa, para que el Estado pueda impugnar la resolución que no le fue favorable.

Por ultimo, el presente trabajo tiene por objeto como ya se ha mencionado anteriormente, proponer la reforma a los artículos que regulan el procedimiento de reclamación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o bien que la Suprema Corte de Justicia de la Nación establezca el procedimiento a seguir, lo cual de no hacer las reformas a dichos artículos o bien de aplicarse dichos artículos a raja tabla, sin que exista una interpretación de los mismos, se dijo se dejaría al Estado en indefensión, pues no contaría con algún medio de defensa, ello sin olvidar que se atenta contra la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y se vulnera el precepto constitucional que le otorga el carácter de órgano jurisdiccional, por tal motivo dicho trabajo va dirigido a los legisladores así como a todos los abogados, pues hay que recordar que la aplicación de toda norma jurídica a un caso concreto es siempre labor de interpretación.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** Los antecedentes más cercanos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado se encuentra a finales del siglo XIX, pues en Roma no existían derechos privados contra el estado, lo cual daba lugar a que el Imperio Romano no tenía restricciones con respecto a las actividades que realizaba, ocasionando que no se pudiera reclamar algún tipo de responsabilidad o indemnización.

En México, la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, surge a partir del año de 1821; los cuales se encuentran en diferentes ordenamientos jurídicos de naturaleza administrativa, entre los cuales se encuentran: la orden del 25 de octubre de 1821, la cual mandaba se reunieran y clasificaran las escrituras y documentos para reorganizar el crédito nacional, posteriormente el 23 de febrero de 1822, se expidió la Ley de Pensiones para Viudas y Huérfanos de los Soldados Insurgentes y Españoles, en la que se otorga una pensión a quienes habían muerto en defensa de una causa pública.

**SEGUNDA:** Por Responsabilidad podemos entender la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero porque así lo disponga la ley, lo requiera una convención, lo estipule un contrato o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar.

Al respecto, diversos juristas tratan de justificar la actuación del Estado en el sentido de reparar o resarcir los daños y perjuicios causados a los particulares con motivo de dicha actividad a través de las diferentes teorías sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado; entre ellas se encuentran: El Principio de la Igualdad o Proporcionalidad de las Cargas, Principio de la Responsabilidad por Riesgo, Principio de la Equidad y Enriquecimiento Ilegítimo, Principio de la Estricta Justicia, Bien Común, Solidaridad Social y Estado de Derecho, Principio de la Garantía Legal.

En este sentido podemos decir, que la Responsabilidad Patrimonial del Estado no es otra cosa que una institución jurídica que, mediante criterios objetivos del derecho público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente sus bienes o derechos como consecuencia de la actividad propia del Estado, sus elementos son: sujeto, daño, imputabilidad, relación causal o nexo causal.

**TERCERA:** La Justicia Administrativa, surge en Francia con el pensamiento de los enciclopedistas y la revolución francesa, al estimar que los procedimientos administrativos no podía ser juzgados por los tribunales judiciales, pues se trataban de conflictos entre los particulares y el gobierno.

En México, en 1936 se promulga la Ley de Justicia Fiscal, surgiendo así el 1 de enero de 1937, el llamado Tribunal Fiscal de la Federación.

Por otro lado, el Tribunal Fiscal de la Federación, denominado a partir del 2001, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa resolviendo las controversias entre los particulares y la administración pública federal de manera pronta, completa e imparcial con el objeto de contribuir al avance del estado de derecho.

En este sentido, el Procedimiento Administrativo, es un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas que determinen los requisitos previos que preceden el acto administrativo, como sus antecedentes y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez al mismo tiempo para la realización de un fin.

Ahora bien, el Juicio Contencioso Administrativo es un procedimiento que se sigue ante el tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del poder ejecutivo o

judicial con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública.

**CUARTA:** La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, surgió de la adición al segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el legislador considero que la Responsabilidad Patrimonial del Estado debe regirse por los principios del derecho público, en especial del derecho administrativo, estableciendo una responsabilidad directa y objetiva sin necesidad de demostrar la culpa de la autoridad.

Con dicha ley se ha logrado un gran avance en el ámbito jurídico mexicano, pues se acepta la idea de que el Estado causa daños y perjuicios por su actividad administrativa ya sea de forma lícita o ilícita y que además deba responder por ellos, sin embargo, a juicio de la sustentante el procedimiento de reclamación previstos en dicha ley, la cual entro en vigor el primero de enero del dos mil cinco, presenta una serie de irregularidades e inconsistencias que sin duda provocaran muchos problemas al momento de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En conclusión, el procedimiento de reclamación traerá muchas controversias que se contraponen con el mismo espíritu del legislador, pues por un lado, el haber emitido la ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, refleja el animo de circunscribir a todos los actos del Estado al marco de la constitución o de las leyes que de ella emanen y por otro lado, se ponen trabas al gobernado para hacer efectiva la reclamación que señala la ley.

Motivo por el cual, se propone reformar el capítulo que se refiere al procedimiento de reclamación, proponiendo que sea la autoridad que cometió la irregularidad quien conozca de su propio acto, es decir, que el particular que se vio afectado por el acto de autoridad acuda primero con la misma autoridad y solicite la indemnización por los daños o perjuicios que le causo, lo cual en caso de negarse o

de no estar conforme con la resolución de dicha autoridad, podrá iniciar el juicio contencioso administrativo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la que dicha sentencia será apelable a través del juicio de amparo.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo, parte general, 1ª ed, México, Porrúa, 1996.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso, 13ª ed, México, Porrúa, 1997.
- 3.- ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Practico de los Recursos Administrativos, 3ª ed, México, Porrúa, 1996.
- 4.- ARRIOGA VIZACAINO, Adolfo. Derecho Fiscal, 1ª ed, México, Themis, 1980.
- 5.- ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público, 2ª ed, México, Porrúa, 1998.
- 6.- BERNAL, Beatriz y LEDESMA, José de Jesús. Historia del Derecho Romano y de los Derecho Neorromanistas, 7ª ed, México, Porrúa, 1997.
- 7.- BIOSCA TOMAS, Ezequiel Y BETANZOS HERNANDEZ, Germán. Nociones de Derecho Positivo Mexicano, 1ª ed, México, Porrúa, 1996.
- 8.- BORJA SORIANO, Manual. Teoría General de las Obligaciones, Tomo II, México, Porrúa, 1974.
- 9.- BRAVO GONZALEZ, Agustín y BRAVO VALDES, Beatriz. Derecho Romano, Primer Curso, 15ª ed, México, Porrúa, 1997.
- 10.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 15ª ed, México, Porrúa, 2002.



11.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales, 32ª ed, México Porrúa, 2000.

12.- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, 11ª ed, Argentina, heliasta, 1999.

13.- CADENA ROJO, Jaime. La Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, México, Trillas, 1976.

14.- CARDENAS ELIZONDO, Francisco. Introducción al Estudio del Derecho Fiscal, 2ª ed, México, Porrúa, 1997.

15.- CASTRO ESTRADA, Álvaro. Nueva Garantía Constitucional la Responsabilidad Patrimonial del Estado, 3ª ed, México, Porrúa, 2002.

16.- CASTRO ESTRADA, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2ª ed, México, Porrúa, 2000.

17.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 2ª ed, México, Porrúa, 1998.

18.- DIAZ, Luis Miguel. La Responsabilidad del Estado y Contaminación, 1ª ed, México, Porrúa, 1982.

19.- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Tomo II y III, 11ª ed, México, Porrúa, 1998.

20.- DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, Tomo II, Buenos Aires, Atrea de Rodolfo y Ricardo Depalma, 1992.

21.- FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo, 1ª ed, México, Porrúa, 1995.

22.- FIX ZAMIDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, s.e., México, el Colegio Nacional, 1983.

23.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 37ª ed, México, Porrúa, 1998.

24.- GAMIZ PARRAL, N. Máximo. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, 1ª ed, México, Porrúa, 1990.

25.- GARCIA de ENTENTERRERIA, Eduardo y RAMON FERNANDEZ Tomas. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I y II, 9ª ed, Madrid (España), Civitas, 1999.

26.- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 49ª ed, México, Porrúa, 1999.

27.- GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, 2ª ed, México, Porrúa, 1997.

28.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo al estilo Mexicano, 1ª ed, México, Porrúa, 1993.

29.- HAURIOU, ANDRÉ. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, 2ª ed, México- Barcelona- Caracas, 1980.

30.- KELSEN, Hans. La Teoría Pura del Derecho, 3ª ed, México, Porrúa, 1990.

31.- LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría Practica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 49ª ed, México, Porrúa, 1997.

32.- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México, 4ª ed, México, Porrúa, 1997.

33.- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 13ª ed, México, Porrúa, 1997.

34.- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo, primer curso, 2ª ed, México, Harla, 1994.

35.- MENDIETA ALATORRE, Ángeles. Métodos de Investigación y Manual Académico, 14 ed, México, Porrúa, 1981.

36.- M.E. FUENTES, Pujol. La Información Documentada, s.e, Barcelona España, Ate, 19981.

37.- PARDINAS, Felipe, Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales, 25ª ed, México, Siglo Veintiuno Editores, 1982.

38.- PEREZ de LEON, Enrique. Notas de Derecho Constitucional, 16ª ed, México, Porrúa, 1997.

39.- PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, 25ª ed, México, Porrúa, 1998.

40.- SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, 1ª ed, México, Porrúa, 1998.

41.- SANCHEZ MEJORADA y VELASCO, Carlos. El Estado de Derecho, 1ª ed, México, Instituto de Propositiones Estratégicas, A.C., 1996.

42.- SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado, 14ª ed, México, Porrúa, 1998.

43.- SERRA ROJAS, Andrés. Trayectoria del Estado Federal Mexicano, 10ª ed, México, Porrúa, 1991.

44.- TAMAYO JARAMILLO, Javier. La Responsabilidad del Estado, s.e., Santa Fe de Bogota, Colombia, Themis, 1997.

45.- TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 10ª ed, México, Porrúa, 1982.

46.- TORRENTE I RIBERT, Pere-Joan. La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Publicas, Madrid, Colecciones de Estudios y Monografías, 1995.

47.- TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo, 1ª ed, México, Porrúa, 1998.

48.- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Procedimientos en materia Fiscal y Administrativa, "Especialización en materia Procesal Fiscal".

## **LEGISLACIÓN**

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

3.- Ley Federal de los Servidores Públicos.

4.- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

5.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

6.- Ley del Servicio de Administración Tributaria.

7.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

8.- Código Fiscal de la Federación.

9.- Código Civil Federal.

## **HEMEROGRAFIA**

- 1.- Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal. Año 11, número 3, Enero-Marzo, 1997, México Distrito Federal, Formación Grafica, S.A. de C.V. Evolución de la Justicia Fiscal y Administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación.
- 2.- Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal. Año 11, número 4, Enero-Marzo, 1997, México Distrito Federal, Formación Grafica, S.A. de C.V. Evolución de la Justicia Fiscal y Administrativa en el Tribunal Fiscal de la Federación.

## **OTRAS FUENTES**

- 1.- ABASCAL ARIAS, Guillermo. La Responsabilidad Patrimonial del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- 2.- VILLAREAL LAVIANDA, Rene. Necesidad de Incluir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Responsabilidad Patrimonial del Estado, ENEP Acatlan.

## **PAGINAS ELECTRÓNICAS**

- 1.- <http://www.google.com.mx/>
- 2.- <http://www.scjn.gob.mx/ius/default.asp>
- 3.- <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>
- 4.- <http://www.asambleadf.gob.mx>
- 5.- <http://www1.universia.net/CatalogaXXI/C10046PPESII1/E127389/>
- 6.- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cont.htm?r=refjud>