



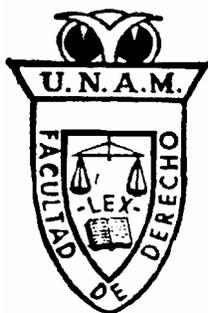
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL

**"DEL PROCEDIMIENTO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA FINCAR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL
DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RUBÉN ELIZALDE SÁNCHEZ



MÉXICO, D.F.,

2007



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 mamá,
María Luisa Sánchez Salamanca.**

Gracias por el cariño y por la fortaleza que me has brindado, por los sacrificios que has hecho para que culmine mis estudios, de ti aprendí a enfrentar los problemas y a luchar por mis ideales, eres mi ejemplo a seguir.

**A mi asesora,
Ana Isabel Flores Solano.**

Le agradezco su tiempo y dedicación que me brindó para la elaboración de este trabajo, así como por sus consejos en la carrera desde que fue mi tutora, recuerde que le tengo gran respeto y cariño.

A mis padres y hermanos.

Siempre cuento con su apoyo, y me siento afortunado por tenerlos como familia.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por ser una gran institución a la que debo tanto, por el apoyo que me brindó en mis estudios.

A la licenciada Silvia Cerón Fernández.

Por el aprendizaje profesional y humano que por usted he adquirido, por brindarme la oportunidad de ser parte de su equipo de trabajo, le estoy eternamente agradecido.

"DEL PROCEDIMIENTO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA FINCAR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA."

Introducción.

CAPÍTULO I. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

A) Estado.....	2
a) Antecedentes.....	2
b) Concepto.....	8
c) Justificación.....	10
d) Personalidad jurídica.....	11
B) La Administración Pública.....	13
a) Antecedentes.....	13
b) Concepto.....	18
c) Naturaleza jurídica.....	20
d) Justificación.....	20
e) Personalidad jurídica.....	21
f) Estructura.....	24

CAPÍTULO II. RESPONSABILIDAD

A) Concepto.....	36
B) Responsabilidad civil.....	45
C) Responsabilidad subsidiaria.....	49
D) Responsabilidad solidaria.....	50
E) Responsabilidad de los servidores públicos.....	51

CAPÍTULO III. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

A) Origen y evolución histórica.....	59
B) Naturaleza jurídica.....	67
C) Relación jurídica obligacional.....	69

D) Responsabilidad subsidiaria del Estado.....	75
E) Responsabilidad solidaria del Estado.....	77
F) Reforma al artículo 113 Constitucional.....	82
G) Responsabilidad del Estado en el Ámbito Internacional.....	85

CAPÍTULO IV. RESPONSABILIDAD DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

A) Servicio de Administración Tributaria.....	91
a) Concepto.....	91
b) Estructura.....	95
c) Marco Jurídico.....	100
B) Procedencia de la Responsabilidad.....	101
C) Procedimiento.....	105

CAPÍTULO V. PROCEDIMIENTOS PARA HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

A) Procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.....	110
B) De la Reclamación.....	111
C) Del Juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa....	114
D) Impugnación de las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	120

CAPÍTULO VI. PROPUESTAS PARA FINCAR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

A) Propuesta de Reforma al artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.....	126
B) Necesidad de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y	

Administrativa conozca, pero no resuelva las impugnaciones de sus propias resoluciones131

C) Propuesta de Reforma al artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.....133

CONCLUSIONES..... 135

Bibliografía.....142

INTRODUCCIÓN.

En este trabajo realizaremos un análisis sobre el procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria, por lo que estudiaremos en primer término al Estado y a la Administración Pública, los antecedentes de cada uno de ellos, así como su personalidad jurídica, en el que concluimos que el Estado sí tiene personalidad jurídica y por lo tanto es susceptible de imputación de la responsabilidad por los daños que ocasione con motivo de su actuación u omisión, asimismo, debe de respetar el orden y actuar conforme a la ley.

Por otra parte, para una mejor comprensión sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, analizaremos su concepto, así como su evolución histórica y las reformas constitucionales que se han presentado.

Ahora bien, el Estado como ente jurídico realiza diversos actos, y por lo tanto puede afectar a terceros, por lo que debe de responder por el daño patrimonial que ocasione, en esta tesis se analiza principalmente sobre la responsabilidad patrimonial en materia fiscal, por lo que se realiza un estudio respecto del Servicio de Administración Tributaria, cómo está integrada, sus funciones, su marco jurídico y el procedimiento que establece el artículo 34 de su ley, para el pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les corresponda.

Pero no simplemente basta con que se establezca en alguna norma que el Estado sea responsable, sino que consideramos que es necesario que realmente exista un procedimiento en el que se establezca de manera clara el procedimiento a seguir para que dicho órgano descentralizado pague el daño patrimonial que ocasione.

En ese entendido, se analiza la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la creación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en el que se ve la necesidad de reformar algunas normas legales como el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para que exista un procedimiento en el que al afectado se le indemnice por la responsabilidad patrimonial que ocasione el Servicio de Administración Tributaria, y no únicamente se acepte que pueda existir una responsabilidad patrimonial sin que se establezca un procedimiento idóneo para hacerlo efectivo.

Rubén Elizalde Sánchez

México Distrito Federal, septiembre de 2007.

CAPÍTULO I.

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

CAPÍTULO I. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

A) Estado.

a) Antecedentes.

Se tiene conocimiento que el hombre desde sus inicios, necesita unirse con otros seres humanos para poder enfrentarse a los fenómenos que se presentan en el mundo que lo rodea, se integra a comunidades en la que el esfuerzo de todos en conjunto da como resultado un mejor manejo de dichos fenómenos, es decir, no hemos alcanzado nuestros objetivos, incluso el dominio de la naturaleza, más que mediante la cooperación y organización en comunidad.

Es por ello que el individuo se organiza, los intereses o necesidades que tenga serán parte esencial para formar parte de un grupo social y, uno de sus objetivos primordiales es el bien común, por lo que “no podemos concebir al hombre en aislamiento, lo tenemos que visualizar como sociable.”¹

Por la necesidad de dar una explicación sobre el origen del Estado, se han desarrollado varias corrientes, de las cuales analizaremos la patriarcal, patrimonial, del poder, la divina y la contractual.

La corriente patriarcal propone como modelo al arcaico Estado romano, “los miembros de una gens, provenientes de una familia ya fuera en línea paterna o materna, desarrollaban sus sentimientos de pertenencia determinada y formas específicas de convivencia; los clanes o tribus se formaron por el hecho de que tales patrones de pertenencia se extendieran a ramificaciones más amplias de los linajes.”²

¹ Allivis Pelayo, Manuel. *Fisco, Federalismo y Globalización en México*, Editorial TAX, México 2003. Pág. 31.

² Reinhold, Zippelius. Traducción al Español de Héctor Fix Fierro. *Teoría General del Estado*. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México 1998. Pág. 102.

La organización entre los miembros de estos grupos constituyen alianzas, donde primero los dirigen los padres de familia, posteriormente en los grupos más grandes se toman en cuenta las habilidades o el carisma que tengan cada uno de sus miembros para que los pueda dirigir, y si se presenta el caso de ser un hombre destacado, puede transmitir a sus descendientes el lugar que ocupa dentro del grupo social que represente.

Por otra parte, la corriente patrimonial se basó en la propiedad del soberano sobre el territorio del Estado. “Esta teoría encuentra su modelo en el sistema feudal, en el que el rey posee la nuda propiedad del suelo y, mediante el feudo, vincula así a los vasallos y subvasallos, mientras que los siervos sólo pueden considerarse como accesorios de la tierra.”³

El gobernante era el dueño de todo, incluyendo a las personas, las cuales pasaban a formar parte de su patrimonio y por tanto tenía a su disposición a todo y a todos los que estuvieran en la región de su dominio.

Ahora bien, tratándose de la teoría del poder ésta tiene lugar cuando se presenta “el proceso por el cual un grupo obtiene el poder sobre otro, y lo domina, en el modelo del origen del Estado.”⁴

Toda organización se basa en el poder y tratándose del Estado, la persona que lo dirija lo hará a través del empleo de su poder, sin importar los medios que utilice con la finalidad de obtener un orden y cumplir sus objetivos.

También, una de las corrientes más sobresalientes para explicar el origen del Estado fue la divina, la cual tuvo gran influencia en diferentes partes del mundo, ya que por siglos explicó la posesión del poder en base a que “Dios elige a la persona o a la estirpe de gobernantes de un Estado y les confiere la investidura

³ Ibidem. Pág. 104.

⁴ Ibidem. Pág. 105.

del poder en forma sobrenatural, preternatural o providencia, o sea al margen de los medios normales del orden natural de las cosas.”⁵

Esa idea del derecho divino principalmente en el siglo XVI defendía a los que detentaban el poder de aquella época, ya que explicaba a los súbditos el porqué debía ser absoluto el poder de sus gobernantes y por lo tanto estar dispuestos a obedecer el mandato de Dios.

Por último, hacemos mención de la corriente contractual, la cual nos explica que el Estado es creado por los hombres de manera libre (en cuanto el acuerdo de voluntades) y espontánea, cuya justificación radica en el pacto político y social. “John Locke cree que el contrato es el único medio por el cual uno se desprende de su libertad natural y se sujeta a los vínculos de la sociedad civil. Éste consiste en concertar un pacto mediante el cual unos se ponen de acuerdo con otros para unirse en comunidad con miras a una vida confortable y segura.”⁶

Esta teoría nos explica que al unir las voluntades de los miembros de una sociedad, se logró mayor eficacia en sus fines, y por lo tanto el poder del Estado fue más dominante, ya que esta corriente generalizó los elementos contractuales de aquella época en un modelo más amplio del origen de la dominación estatal, es decir, todos se ponen de acuerdo mediante un contrato social y con ello existe mayor posibilidad para el cumplimiento de sus objetivos en común.

La base del Estado, según esta teoría es el consentimiento de todos los miembros que deseen integrarse a una comunidad, y como lo expresó Juan Jacobo Rousseau, “cada individuo cederá a la comunidad sus derechos naturales para que se establezca una organización política con voluntad propia y distinta de los miembros que la integran.”⁷

⁵ Pellet Lastra, Arturo. *Teoría del Estado*. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina 1999. Pág. 38.

⁶ Ibidem. Pág. 41.

⁷ Ibidem. Pág. 42.

Por otra parte, existen diversas opiniones sobre el inicio de la formación del Estado en la historia, el autor Miguel Acosta Romero señala que “la historia recoge las primeras formaciones sociales permanentes, en Egipto, cerca del año 6000 antes de Cristo; y es a partir de entonces, cuando se conoce una polis, ciudad imperio, república, a la agrupación humana asentada en un territorio con cierto orden y una determinada actividad y fines.”⁸

Tenemos conocimiento que desde la antigua Grecia, filósofos como Platón y Aristóteles reflexionaban en relación al Estado. Platón estudió sobre la organización de la polis, con el objetivo de que ésta fuera más perfecta, uno de sus ideales era de una ciudad donde la justicia fuera el valor esencial y los justos sus gobernantes.

Por otro lado, Aristóteles consideró que en esa polis, “la sociedad política de los griegos, es el punto culminante de un desarrollo de las asociaciones humanas cuyos estadios anteriores han sido la familia, la tribu, la aldea, el pueblo y por último la ciudad.”⁹

Asimismo, señaló que la ciudad se organiza mediante una constitución que crea la polis o Estado. “El estado antiguo, es Iglesia al propio tiempo y por eso no sólo ha de ocuparse del Derecho, sino también de la honestidad de la vida. Abarca cuanto es sagrado y querido al hombre, de aquí que el griego no deba entregarse al Estado por temor a una coacción exterior, sino por devoción.”¹⁰

En la edad media los señores feudales, tenían un poder absoluto que les permitía gobernar la hacienda pública, legislar e inclusive hasta actuar como jueces en los conflictos que se presentaban entre sus súbditos, así tenemos que la clase social de los plebeyos de los señoríos feudales, no sentían otra autoridad

⁸ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. 17ª. Edición. México 2004. p. 99.

⁹ Pellet Lastra, Arturo. Op. Cit. pág. 31

¹⁰ Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*. Compañía Editorial Continental, S.A., México 1956. Pág. 247.

que la que en forma inmediata y casi siempre despótica ejercía sobre ellos quien los gobernaba.

Las personas tenían una sumisión directamente al gobernante directo del territorio en que vivían y no al rey, lo que le permitió que se ejerciera un gobierno inmediato, por eso el Estado feudal que dependía de la relación personal de gobernado y gobernante, fue forzosamente reducido, posteriormente con los movimientos sociales, esa idea cambió y surgió entonces la concepción contractualista, de la cual ya se dio una explicación en la parte relacionada sobre las corrientes para dar una explicación sobre el origen del Estado.

Ahora bien, sabemos que un Estado puede imponer coactivamente a sus habitantes el seguimiento de una religión, pero no puede modificar a su arbitrio la religión misma, en virtud de que la relación entre Estado e Iglesia durante mucho tiempo, principalmente en la Edad Media, tuvo una exigencia formulada por parte de la Iglesia para que el Estado la obedeciera, ya que cualquier relación que pueda tener el Estado con los intereses religiosos de los pueblos, siempre se encuentra el Estado encerrado en límites infranqueables, incluso cuando se trate de una religión obligatoria del Estado, es por ello que debe respetarse las decisiones religiosas de un grupo social, siempre respetando el orden jurídico.

Por lo tanto, como lo señala el autor Georg Jellinek, “la Iglesia ofreció a los Estados de la Edad Media el ejemplo vivo y permanente de una asociación unitaria que no admite dentro de sí división ni oposición alguna, mostrando con ello de un modo indubitable el valor que tiene una organización autoritaria y monista.”¹¹

Al tratar sobre los antecedentes del Estado, es necesario remitirnos a la obra “El Príncipe”, en la que el autor Nicolás Maquiavelo plasmó ideas muy sobresalientes en relación al Estado, ya que se considera que a partir de esa obra

¹¹ Ibidem. Pág. 265.

se inicia la politología moderna y se toma como precursor de las ideas de grandes pensadores como Bodin, Hobbes, Locke, Rousseau y Montesquieu. En su obra, Nicolás Maquiavelo se apartó de la bondad e ideal de la justicia, “él cree que lo mejor en su tiempo es lograr un gobierno eficaz para una Italia unida y “descentralizada”, no importando los medios que deban usarse para alcanzar esta finalidad.”¹²

Las ideas que planteó en su obra son claro reflejo de los cargos diplomáticos que había ocupado en aquella época, ya que fue Secretario de la Segunda Cancillería *dei governi della Signoria fiorentina*, y posteriormente agente diplomático del gobierno republicano de Savonarola. “Para el florentino la política es el arte del Estado dirigido menos a la felicidad de los miembros de la ciudad que a la obtención de su obediencia, cruel ideología que resume en uno de los más discutibles consejos de este príncipe del pensamiento que fue el plebeyo Maquiavelo: Más vale ser temido que ser amado.”¹³

Con el Renacimiento se da un cambio sobre los aspectos sociales, culturales, económicos, intelectuales y en el aspecto que se relaciona con la concepción del Estado, también se conserva sin duda alguna, muchos rasgos del Estado antiguo, pero es en realidad el Estado moderno, que quiere considerarse a sí mismo como el poder supremo que gravita sobre todos sus miembros, es decir surge el principio de que el Estado Moderno como una unidad de asociación, debe organizarse conforme a una Constitución, la cual deberá ser respetada por todos los miembros que la integran.

Por último, precisamos que en el Estado contemporáneo se presentan fenómenos principalmente económicos, los cuales ocasionan que un Estado se una con otros para enfrentar las situaciones que se les presenten, así tenemos por

¹². Pellet Lastra, Arturo. Op. Cit. Pág. 28.

¹³ Ibidem. Pág. 29.

ejemplo que la Unión Europea, es la integración de varios Estados, quienes ceden parte de su soberanía para el logro de sus fines.

En general concluimos que el Estado en todo el desarrollo de su historia se fortaleció por la organización que tuvo en cada sociedad y al integrarse cada una de ellas, se trató de conseguir los fines que todos deseaban al unirse, aunque en ocasiones se aprovecharon de esa integración para que una sola persona o un solo grupo tuviera el poder y dominara a los demás, en la actualidad sobresalen principalmente los intereses económicos, los cuales dan origen a diversas organizaciones y diferentes formas de fortalecer la estructura de un Estado.

b) Concepto.

El vocablo Estado proviene del latín *status*, palabra empleada en Roma para caracterizar la situación jurídica en que se encontraba una persona. Era el conjunto de sus derechos y obligaciones, es decir, se utilizaba para describir la posición que una persona ocupaba en el contexto social. Como lo menciona el maestro Savino Ventura Silva, “el Estado romano, como los tipos análogos de Estado-ciudad que conoció el mundo antiguo clásico, sólo protegía en su ordenamiento jurídico a los miembros (*quirites, cives*) de *civitas* romana: Los que gozaban de la ciudadanía eran capaces de derechos, tenían personalidad. Juntamente con el *status libertatis*, el *status civitatis* constituía un supuesto necesario para ser persona.”¹⁴

El significado del vocablo Estado, desde sus inicios con el transcurso del tiempo ha cambiado y la concepción que tenemos ahora es diferente, de ésta palabra, autores de diversas nacionalidades en diferentes etapas de la historia, han dado varios conceptos, así tenemos que el autor argentino Arturo Pellet Lastra señala que “el Estado es una sociedad conformada por un grupo humano que vive en comunidad sobre un territorio determinado, cuya estructura de poder está

¹⁴ Ventura Silva, Sabino. *Derecho Romano*. Editorial Porrúa. Decimaquinta Edición. México 1998. p 89.

ocupada por una clase dirigente y reglada por normas constitucionales. Tiene por finalidad lograr el bien común y proyectarse con identidad propia en la comunidad internacional."¹⁵

Por otro lado, el diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México concibe al Estado “como una corporación, como una persona jurídica, esta corporación es una corporación territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial.”¹⁶

Por su parte, el diccionario de la lengua española señala que el Estado significa el “conjunto de los órganos de gobierno de un país soberano. Territorio de cada país independiente. País o dominio de un príncipe o señor feudal. En el régimen federativo, porción de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque sometidos en ciertos asuntos a las decisiones del gobierno general.”¹⁷

El autor Hans Kelsen en su obra *Teoría General del Derecho y del Estado* manifiesta que el Estado “es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento.”¹⁸

En el entendido de que para lograr ese orden debe existir algo que los obligue a dirigirse a ciertas acciones para el fin que persiguen, es decir debe existir una fuerza externa y por eso se tiene la idea de que el Estado es una sociedad políticamente organizada, porque es una comunidad constituida por un orden coercitivo, y ese orden es el derecho.

¹⁵ Pellet Lastra, Arturo. Op. Cit. pág. 24.

¹⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo D-H, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Decimocuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2000. p 1322.

¹⁷ *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo a-g. 21ª. Edición, Madrid 1992, p. 902.

¹⁸ Hans Kelsen. Traducción por Eduardo García Maynes. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1995. Pág. 224

También el autor citado, en su obra nos indica que sólo con el orden normativo el Estado puede ser una autoridad capaz de obligar, especialmente si dicha autoridad es considerada como soberana.

Por otro lado, el autor Miguel Acosta Romero define al Estado como “la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.”¹⁹

En ese mismo orden de ideas, el profesor Mario de la Cueva explica un concepto muy importante en la definición del Estado, la soberanía, y señala que “el Estado no es solamente la organización de una comunidad que está permanentemente en un territorio, porque el municipio no es un Estado, aunque sea una comunidad humana organizada y fija en un territorio. La soberanía es la nota que distingue al Estado, corporación territorial, de otras corporaciones territoriales.”²⁰

De las anteriores definiciones, podemos concluir que el Estado es una sociedad políticamente organizada por un grupo de hombres, soberana, con independencia y autodeterminación, establecida en un territorio determinado, constituida bajo un régimen jurídico propio, integrada por órganos de gobierno y administración.

c) Justificación.

De acuerdo a lo sostenido por Aristóteles, el hombre por naturaleza es un ser sociable; asimismo, justifica la comunidad política en la naturaleza sociable del hombre, que sólo en comunidad desarrolla plenamente su personalidad. “El

¹⁹ Acosta Romero, Miguel, op cit. P 102.

²⁰ De la Cueva, Mario. *Teoría del Estado*. Editado por Francisco Berlín Valenzuela, México 1961. Pág. 29.

hombre debe servirse de la razón y de la industria de sus manos, pero también de la ayuda de otros hombres, porque la fuerza del individuo no basta para alcanzar sus fines."²¹

Es necesario que el hombre para el logro de sus fines y su continuo desarrollo, debe de integrarse a una comunidad, que se estructure y organice de manera que pueda constituirse un Estado, con sus características propias, las cuales ya mencionamos en el punto anterior de este capítulo, en el que tratará de convivir con sus semejantes de una manera justa, así, las pretensiones que se deseen conseguir dentro del Estado no se justificarán por el hecho de que éste asegure una ordenación social territorial, sino tan solo, en cuanto aspire a una ordenación justa.

Cuando los grupos humanos se organizan y tienen finalidades semejantes, se integran a un Estado, por la seguridad jurídica que se pueda lograr en él, "la institución del Estado aparece, de esta suerte, justificada por el hecho de ser una organización de seguridad jurídica, que sirva a la aplicación y ejecución de los principios morales del derecho."²²

d) Personalidad Jurídica.

Al constituirse un Estado independiente, soberano y con la posibilidad de autodeterminarse tiene derechos y obligaciones, por lo tanto desde ese momento tiene personalidad jurídica propia, que no es una ficción, sino una realidad.

Para el estudio de la personalidad del Estado, analizaremos algunas teorías, de las cuales la teoría de la ficción, de la doble personalidad y la patrimonial son las más sobresalientes.

²¹ Reinhold, Zippelius. Op. Cit. Pág. 113.

²² Hermann, Heller. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, Argentina 1992. Página 242.

La teoría de la ficción propuesta por el autor Savigny, indica que el Estado no existe, sino que es un ente ficticio, en donde “el individuo capaz de determinarse es sujeto de derecho por naturaleza. Para atribuir subjetividad jurídica y capacidad de obrar a otras formaciones como una asociación, se recurrió a la ficción de que semejante persona existía; se le imaginó como una persona ficticia.”²³

No podemos concebir al Estado como un ente ficticio, existe como una realidad jurídica y, por lo tanto es susceptible de derechos y obligaciones, es por ello que consideramos que tiene una personalidad jurídica propia, de acuerdo a lo que establece el Código Civil Federal se le ha considerado como una persona moral, en virtud de que el artículo 25 del citado precepto legal a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 25. Son personas morales:

I. La Nación, los Estados y los Municipios;”

(...)

Por lo que se refiere a la teoría patrimonial, ésta expresa que el Estado tiene su propio patrimonio y por lo tanto debe de ser responsable por sus acciones, por ese hecho se le otorga una personalidad en cuanto a su patrimonio y manifiesta que el patrimonio del Estado es perfectamente concebible en una forma puramente objetiva, como un conjunto de bienes afectados a un fin determinado, en donde es necesario que cuente con dicho patrimonio para el cumplimiento de sus objetivos por los cuales fue creado.

Por otro lado, la teoría de la doble personalidad del Estado explica que existe una personalidad de derecho público y una personalidad de derecho privado, es decir, “cuando el Estado actúa como ente soberano teniendo relaciones con otros Estados y con los particulares con el carácter de autoridad,

²³ Reinhold, Zippelius. Op. Cit. Pág. 88

entonces la personalidad es de Derecho Público; y cuando entra en relaciones de coordinación con los particulares, para celebrar contratos sujetos a Derecho Civil, actúa con una personalidad de Derecho Privado.”²⁴

Por lo tanto, la teoría de la doble personalidad afirma que el Estado cuando actúa como ente soberano frente a otros Estados y tiene relaciones con los gobernados como autoridad, se trata de una personalidad de derecho público.

Por otra parte, cuando actúa frente a los gobernados en contratos civiles, en relación de coordinación y no se toma en cuenta su carácter de autoridad, se trata entonces de una personalidad de derecho privado, en virtud de que actúa como una persona física, por lo que puede ser sujeto de derechos y obligaciones.

De lo anterior, podemos concluir que el Estado sí tiene una personalidad jurídica propia, la cual es única, que puede actuar con carácter de derecho público y privado, dependiendo de la situación en que se ubique, por lo tanto es susceptible de derechos y obligaciones, y si en el momento de realizar sus funciones existe una afectación con quien tiene relaciones, debe responder en su caso por los daños y perjuicios que llegue a ocasionar, lo anterior en atención a que al ser reconocida su personalidad, debemos entender que “una persona jurídica tiene derechos y obligaciones, hállese o facultada u obligada.”²⁵

B) La Administración Pública.

a) Antecedentes.

La Administración Pública a través de la historia presenta avances significativos y por las situaciones sociales, económicas, políticas, culturales, entre otras, es que existe la necesidad de adaptarse a cada situación en concreto,

²⁴ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 110.

²⁵ Hans Kelsen. *Teoría General del Estado*. Ediciones Coyoacán. México 2004. Pág. 92.

y por lo tanto en las diferentes etapas de la historia y en distintas regiones del mundo su organización y estructura son diversas.

Para el estudio de los antecedentes de la administración pública es necesario citar las ideas de Aristóteles, considerado uno de los principales iniciadores en su análisis, ya que su ideología sobre la división de las funciones estatales aún sigue vigente, cuyo pensamiento al respecto se le conoce como la teoría de la división de poderes, la cual se refiere a las actividades que debe de desempeñar el propio Estado y en relación a la administración pública, consideró que ésta consiste en “realizar actividades concretas para satisfacer las necesidades colectivas de la población, de la polis griega al frente de las cuales colocó a la tarea educativa pero agregando que al lado de ésta el Estado realizaba distintas actividades para darle a la población servicios de agua, de seguridad, de comunicaciones y distintas actividades indispensables para el bienestar de la comunidad, que son el contenido de la función administrativa.”²⁶

La idea propuesta por Aristóteles fue retomada por el autor francés Montesquieu, quien formuló su teoría acerca de que el poder debe contener al poder, señalando que deben existir tres poderes:

- “Legislativo. Crea y aprueba leyes.
- Judicial. Sanciona y vigila el cumplimiento de las leyes.
- Ejecutivo. (Dividido en dos campos de acción: el exterior y el interior. El primero consiste en declarar la guerra, la paz, enviar y recibir embajadores, velar por la seguridad y prevenir ataques extranjeros. El segundo consiste en castigar crímenes y dirimir pleitos civiles).”²⁷

Las ideas de Montesquieu fueron difundidas principalmente en Europa y posteriormente a otros países como el nuestro, su pensamiento aún tiene

²⁶ Galindo Camacho, Miguel. *Teoría de la Administración Pública*. Editorial Porrúa. México 2000. Pág. 18.

²⁷ Ponce Gómez, Francisco “y otro”. *Fundamentos de Derecho*. Editorial Banca y Comercio. Tercera Edición. México 2001. Pág. 61.

vigencia, sin embargo, se ha tomado de manera un poco diferente en cada región, debido a la forma de organización de cada Estado.

Asimismo, es importante mencionar al tratadista francés Charles Jean Bonnin, considerado como precursor de la ciencia de la administración pública, quien vivió durante la etapa del absolutismo, la revolución francesa y la época del imperio con Napoleón Bonaparte, entre sus aportaciones más importantes se tienen las ideas de instituir un código administrativo, “su propuesta de implantación de un código administrativo que diera racionalidad a la administración pública, mejorando su organización y aligerando su movimiento, miraba hacia una sociedad que demandaba la satisfacción de sus necesidades.”²⁸

Durante la revolución francesa se dieron cambios significativos en diferentes aspectos y por lo que hace a la administración pública, también en ésta se presentaron ideas sobresalientes, debido al pensamiento revolucionario de la época se introdujo la idea de que el pueblo debe de participar directamente en el manejo del gobierno, “ofreció al mundo las posibilidades de establecer nuevas formas de organización política y administrativa, terminando no solamente con el poder de las monarquías absolutistas, sino edificando sobre sus viejas teorías, nuevas formas de organización administrativa, aun cuando estaban fundadas en los principios de la centralización y tenían como origen el pensamiento y acción de las ciencias camerales del absolutismo.”²⁹

Con el movimiento social de la revolución francesa se destruyó de manera definitiva las instituciones del absolutismo que predominaron durante esa época, la centralización fue sin duda una de las características principales para tratar de controlar al Estado, en virtud de que la centralización desempeñó un papel fundamental en Francia, pues una vez eliminados los estancos feudales, la sociedad todavía requería amalgamar tanto las fuerzas individuales y como las

²⁸ Charles-Jean Bonnin. *Principios de Administración Pública*. Traducción al español por Eliane Cazenave Tapie Isoard. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 2004. Pág. 92.

²⁹ Galindo Camacho, Miguel. Op. Cit. Pág. 21.

fuerzas colectivas, debido a las naturalezas diversas de la libertad y la sociabilidad que se presentaron en ese momento.

Sin embargo, la población francesa no creyó en los políticos que llevaban el control de su país y con el golpe de Estado realizado a finales del siglo XIX por Napoleón Bonaparte, se dio un cambio significativo en la administración de Francia, los funcionarios fueron nombrados y removidos por el Emperador en su calidad de agentes directos de ejecución de las leyes y gestión de los asuntos públicos, así, se consideró que las manos del emperador modelaron la formidable administración pública que la revolución francesa había postulado intrínsecamente y convirtieron el torbellino revolucionario en un mecanismo regular, lo que le permitió conquistar nuevos territorios y con ello estableció un gran imperio.

Con el imperio napoleónico se difundieron las ideas sobre la administración pública en los territorios dominados, se consolidó la organización centralizada por el Estado, para el control de las regiones conquistadas nombró a prefectos, quienes fueron investidos con facultades coercitivas, sin embargo, no podían establecer impuestos, “la institución prefectoral creada por Napoleón llevó la administración pública moderna en Europa, junto con los ejércitos franceses. En 1810 en plena cumbre del Imperio, 130 prefectos administraban Europa desde Roma hasta Hamburgo, pasando por Mainz.”³⁰

Por otra parte, en nuestro país con el acontecimiento de la conquista española a principios del siglo XVI, se dan cambios radicales en los aspectos espirituales, económicos, políticos y por supuesto en el funcionamiento de la administración pública. El primer gobierno de la Nueva España fue una audiencia, la que tuvo como finalidad otorgar a Hernán Cortés el gobierno civil, sin embargo no tuvo éxito en razón de que únicamente se preocuparon por enriquecerse y no por establecer el funcionamiento de una administración adecuada, la cual se enfocara a organizar de manera eficiente a las nuevas tierras conquistadas.

³⁰ Charles-Jean Bonnin. Op. Cit. Pág. 84.

Posteriormente se mandó de España al primer Virrey, quien organizó entre otros aspectos, la administración pública, Antonio de Mendoza gobernó a la Nueva España entre los años de 1535 a 1550, a él se le debe la organización de las autoridades civiles y el control de un territorio.

Asimismo, la administración colonial se caracterizó por un centralismo propio de los imperios, que buscó organizar y operar la Nueva España dentro de las esferas, ámbitos de competencia e intereses de la propia corona española.

Nuestro país tuvo influencia por los acontecimientos que se presentaron principalmente en Europa, los ideales de los pensadores del siglo XIX fueron difundidos y con la independencia consumada en 1821 se trató de organizar la administración pública, sin embargo existió una inestabilidad política, lo anterior en virtud de que se presentaron diferencias entre conservadores y liberales para lograr una forma de gobierno que se estableciera de acuerdo a las exigencias de la época.

Durante el gobierno de Benito Juárez García se tuvo el ideal de conseguir una nación estable, pero con las intervenciones extranjeras y los problemas políticos que se presentaron impidieron de alguna manera que se lograra un aparato administrativo con mayor grado de organización, sin embargo de las aportaciones más sobresalientes durante su gobierno fue que sentaron las bases para una organización más adecuada a las necesidades de un país que surgía con las ideas de consolidar la separación entre el Estado y la iglesia, pensamiento que ocasionó varios movimientos sociales, pero logró fortalecer la estructura de un Estado bien organizado.

Posteriormente en el gobierno de Porfirio Díaz se alcanzó un avance importante en la organización administrativa del Estado, la intervención de la inversión extranjera y como consecuencia el desarrollo de la industria, propiciaron que el país lograra un crecimiento importante, “en la etapa porfirista en sus dos

periodos de gobierno 1877-1880 y 1884-1910, la administración pública alcanza un mayor grado de madurez, especialización y complejidad. Esto es mediante el crecimiento de las dependencias y entidades gubernamentales, así como de nuevas atribuciones y funciones que le fueron encomendadas.”³¹

Debido al avance que se logró durante la administración de Porfirio Díaz, se presentó la necesidad de crear estructuras gubernamentales para el control de la administración pública, tal es el caso de que con el crecimiento del sistema ferroviario se creó la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que instauró las bases para que el crecimiento de ferrocarriles y carreteras lograra un buen resultado.

Ahora bien, la forma de gobierno porfirista no benefició a todos los habitantes del país, a pesar de los adelantos que se lograron principalmente en el ámbito económico, ya que se originó una desigualdad social muy fuerte, lo que dio inicio a la revolución mexicana, la cual culminó como principal resultado el establecimiento de una nueva constitución, la de 1917.

Con el surgimiento de la Constitución del 5 de febrero de 1917, se asentaron entre otros aspectos, las bases para la organización de la administración pública, tanto federal como local y a pesar de las modificaciones que se han presentado a través de los años, se sigue conservando los ideales principales, y por lo que hace a la forma de organización del Estado, ésta se explicará cuando analicemos la estructura de la administración pública.

b) Concepto.

En relación al concepto sobre la Administración Pública, existen diversas opiniones, así tenemos que el autor Miguel Acosta Romero señala que “es la parte

³¹ Sánchez González, José Juan. *Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México*. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México 2004. Pág. 194.

de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”³²

Por otra parte, el autor Gabino Fraga señala que “desde el punto de vista formal la Administración Pública es parte, quizá las más importante, de uno de los poderes en que los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo”.³³

El autor Miguel Galindo Camacho advierte lo siguiente: “es una ciencia social que tiene por objeto la actividad del órgano ejecutivo cuando se trata de la realización o prestación de los servicios públicos en beneficio de la comunidad, buscando siempre que su prestación se lleve a cabo de manera racional a efecto de que los medios e instrumentos de la misma se apliquen de manera idónea para obtener el resultado más favorable por el esfuerzo conjunto realizado.”³⁴

Por otro lado, el diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México menciona que “por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos.”³⁵

³² Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 263.

³³ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 40ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2000. Pág. 119.

³⁴ Galindo Camacho, Miguel. Op. Cit. Pág. 5

³⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Op. Cit. Tomo A-CH, p 107.

De las anteriores definiciones podemos concluir que la Administración Pública es una ciencia social, que tiene por objeto el estudio de las formas de organización del Estado que dependen del Poder Ejecutivo, así como la manera en que deben de realizarse las funciones con el objetivo de preservar el bienestar social.

c) Naturaleza Jurídica.

Al estar ligada la administración pública principalmente con el derecho administrativo, se pensaría que pertenece al derecho público, sin embargo, debido a las diversas funciones que realiza, tal como ya lo hemos señalado, participa en actividades de derecho público y derecho privado, consideramos por lo tanto que no es exclusiva del derecho público, “su naturaleza no puede constreñirse a un solo campo del derecho, sino que puede variar en función de la actividad que el Estado desarrolle para lograr sus fines.”³⁶

La Administración Pública al interactuar con los particulares en derecho privado, puede realizar actos diversos como lo son civiles, mercantiles, inclusive puede obligarse en un contrato, pero también puede actuar como ente soberano, con la potestad que se le ha otorgado y por lo tanto puede realizar actos de derecho público, es por ello que podrá ubicarse tanto en el campo del derecho público como también en el privado, dependiendo del tipo de actividad que efectúe.

d) Justificación.

Para que el Estado cumpla con los fines que se le encomiendan, necesita organizarse, de manera que cubra todas las exigencias de los miembros que la integran, es por ello que debe surgir la administración pública, la cual servirá a

³⁶ Castrejón García, Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo. I.* Segunda Edición. Editorial Cárdenas. México 2002. Pág. 52.

muchos campos de actividad, tanto individual como colectivo y en una diversidad de formas que pueda abordarse desde puntos de vista diferentes, pero encaminados a que el Estado se organice y estructure de manera que pueda conseguir los objetivos que se le encomienden.

Para el control de las actividades administrativas del estado es necesario que se estructure de manera que todo se encuentre debidamente regulado, “debido a que la administración pública es un proceso vital del Estado y de la sociedad, es decir, una parte de su entramado organizativo existencial, de sus relaciones y de sus costumbres, requiere para su operación de normas consecuentes consigo misma depuradas de reglamentaciones antiguas, así como una composición sistemática para su aplicación.”³⁷

Es por ello que la creación de una administración dentro de un Estado es necesaria, sin esa organización es difícil que se cumplan con los objetivos de una sociedad, en nuestro país el que dirige la administración pública es el Presidente de la República, quien junto con los poderes legislativo y judicial, persigue una estabilidad en el país.

e) Personalidad Jurídica.

Sobre la personalidad jurídica de la Administración Pública, existen diferentes opiniones, hay autores que sostienen que tiene personalidad jurídica propia y por otra parte hay quienes niegan su personalidad jurídica, como el autor Gabino Fraga quien señala que “la administración pública no tiene, como tampoco la tienen ni el poder ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; solo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado.”³⁸

³⁷ Charles-Jean Bonnin. Op. Cit. Pág. 93.

³⁸ Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 119.

Por otra parte, el autor Álvaro Castro Estrada menciona que “en Derecho Público los organismos descentralizados cuentan con una personalidad jurídica de carácter instrumental, la cual les ha sido otorgada para el cumplimiento de los fines del Estado.”³⁹

Como ya mencionamos, el Estado sí tiene una personalidad jurídica propia y por lo que se refiere a la administración pública, consideramos que no la tiene, se le ha otorgado sólo de manera instrumental para que pueda llevar acabo sus actividades, sin embargo, el hecho de que se mencione que los organismos descentralizados cuenten con personalidad jurídica y patrimonio propios, no significa que sean independientes del Estado, es decir, que constituyan otro tipo de personas, en el estudio de este trabajo analizamos que todo emana del Estado, por eso cuando el Estado a través de algunas de sus formas de organización causa un daño o perjuicio al gobernado, es necesario demandarlo a través de alguna de sus dependencias competentes y es por ello que será el Estado quien responda sobre sus acciones, auxiliándose para ello de sus organismos correspondientes, para que de manera eficiente se de una solución a las reclamaciones que se les presenten.

Por último, consideramos pertinente señalar que a pesar de que se les ha otorgado a los organismos públicos descentralizados personalidad y patrimonio propios, ello no significa que sean independientes a la administración pública.

Sirve de apoyo a la anterior consideración, la tesis 2a. CCXXV/2001, emitida por la Segunda Sala, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, diciembre de 2001, visible en la página 371, cuyo rubro y texto son los siguientes:

³⁹ Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México 2000. Pág. 6.

“ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE TENGAN PERSONALIDAD JURÍDICA PROPIA, NO SON INDEPENDIENTES DEL ESTADO, PUES SON CONTROLADOS DE MANERA INDIRECTA POR LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA. La circunstancia de que los organismos descentralizados cuenten con personalidad jurídica propia, no significa que su actuación sea libre y esté exenta de control, en virtud de que su funcionamiento y específicamente las facultades de autoridad que por desdoblamiento estatal desempeñan, están garantizadas y controladas a favor de los gobernados y de la administración pública. Ello es así, porque la toma de decisiones de esta clase de entidades está identificada con las finalidades de la administración central y del Poder Ejecutivo, desde el momento en que se establece en la ley que su control se ejerce por el propio Poder Ejecutivo y que sus órganos directivos deben integrarse con personas ligadas a la administración central, a fin de lograr una "orientación de Estado" en el rumbo del organismo. Así, la actuación de dichos entes está evaluada y vigilada por la secretaría de Estado del ramo que se identifique más directamente con su objeto, es decir, los organismos descentralizados, aun cuando sean autónomos, continúan subordinados a la administración centralizada de una manera indirecta, al existir un reemplazo de la "relación de jerarquía" por un "control administrativo".

Amparo en revisión 198/2001. Banco Inbursa, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Inbursa. 17 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.

Amparo en revisión 358/2001. Inversora Bursátil, S.A. de C.V., Casa de Bolsa, Grupo Financiero Inbursa. 14 de noviembre de 2001. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Amparo en revisión 47/2001. Seguros Inbursa, S.A. de C.V. 23 de noviembre de 2001. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Constanza Tort San Román.”

Ahora bien, de la tesis transcrita con antelación, se advierte que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustenta que los organismos públicos descentralizados no son independientes del Estado, aunque tengan personalidad jurídica propia, y como ya lo mencionamos esa personalidad sólo es de carácter instrumental, la actuación de tales organismos aun cuando sean autónomos, está evaluada y vigilada por la Secretaría de Estado del ramo que se identifique más directamente con su objeto.

f) Estructura.

Para el estudio de la estructura de la administración pública se analizará la federal, la cual tiene su fundamento en el artículo 90 de nuestra carta magna, en el que se determina que será centralizada y paraestatal, regulada por la Ley Orgánica que establezca el Congreso, esto es, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, establece que el titular del poder ejecutivo será quien dirija la administración pública federal, es decir, el Presidente de la República.

Ahora bien, para que exista un orden dentro de la estructura orgánica de la administración pública, es necesario que se presente una relación jerárquica, “ésta implica una serie de derechos y obligaciones entre el superior y el inferior.”⁴⁰

Los poderes que implican la relación jerárquica entre los superiores y los inferiores son los siguientes: poder de nombramiento, poder de decisión, poder de

⁴⁰ Quintana Valtierra, Jesús. *Vademécum de Administración Pública y Derecho Migratorio en el Estado Mexicano*. Editorial Trillas. México 1999. Pág. 33.

mando, poder de vigilancia, poder disciplinario, poder de revisión y poder de resolver conflictos de su competencia.

El poder de decisión consiste en la facultad de señalar un contenido a la actividad de la administración pública, es decir. decidir es ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo, negativo o de abstención, dependiendo del resultado que se desee obtener.

El poder de nombramiento es la facultad que otorgan la Constitución y las leyes que de ella emanen para designar a los funcionarios públicos, dentro de la administración pública el titular del Poder Ejecutivo tiene la potestad legal de designar y remover libremente a sus colaboradores inmediatos, actuando siempre con los mecanismos y restricciones que la ley establezca.

Al referirnos al poder de mando, éste puede revestir cualquier aspecto verbal o escrito y consiste en la facultad suprema del poder público en que un superior jerárquico ordena a sus inferiores la ejecución de los actos tanto jurídicos como materiales, encaminados a cumplir los objetivos específicos de la administración pública, dependiendo del lugar en que se ubiquen dentro de la estructura administrativa será la capacidad y el nivel de mando que tengan cada uno de ellos.

El poder de revisión es la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores, esa facultad se puede ejercitar a través de actos materiales, o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que pueden llegar a revocar o modificar esos actos, o bien, en caso de que no se encuentren irregularidades, procederá entonces a confirmarlos.

Por otra parte, el poder de vigilancia consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, vigilarlos material o jurídicamente y cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus obligaciones, surge una serie de

responsabilidades civiles, penales y administrativas, dependiendo de cada caso en concreto.

El poder disciplinario es la posibilidad de utilizar un procedimiento de represión administrativa contra aquel servidor público que afecte o perjudique a la administración pública y a los gobernados, derivado de actos irregulares o indebidos que realicen.

Por último, el poder de resolver conflictos de competencia, consiste en la posibilidad de determinar a quien le compete conocer o resolver sobre determinado asunto, evitando así controversias entre los diversos órganos, es decir, esta facultad le permite al superior jerárquico delimitar los campos de acción de los órganos administrativos.

Ahora bien, al entrar al estudio de la estructura de la administración pública federal, analizaremos en primer término a la centralización, entendiendo a ésta como la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y los órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones de mando, acción y ejecución dentro del ámbito de competencia que cada uno de ellos les corresponda.

La administración pública centralizada de acuerdo a lo que establece el artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, está integrada de la siguiente manera:

“Artículo 2. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I.- Secretarías de Estado;*
- II.- Departamentos Administrativos, y*
- III.- Consejería Jurídica.”*

El Presidente de la República es quien está al frente de la administración pública centralizada, con el apoyo de las Secretarías de Estado y dependencias realiza las funciones que le son encomendadas por nuestra Constitución. Es importante mencionar que las Secretarías de Estado han tenido cambios en cuanto al nombre y sus competencias, debido a las necesidades que se presentan en el país o simplemente por el deseo de dar un cambio en la estructura de la administración pública.

En la actualidad, de acuerdo a lo que establece el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se tienen dieciocho Secretarías de Estado y una Consejería Jurídica, las cuales son:

“ARTICULO 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Seguridad Pública

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Secretaría de Energía

Secretaría de Economía

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de la Función Pública

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.”

Dentro de la centralización existe la desconcentración administrativa, la cual es “una variante exitosa de la centralización, ya que los órganos que llevan acabo todas las actividades y actos administrativos, lo hacen en representación del órgano central que los creó, y nunca en virtud de facultades propias, ya que carecen de ellas.”⁴¹

Con la desconcentración se logra tener un mejor control y desempeño en las actividades que le son encomendadas a las diferentes Secretarías de Estado, tal es el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que para la realización de sus funciones se apoya del Servicio de Administración Tributaria, para que se encargue principalmente en todo lo concerniente a la recaudación de impuestos en el ámbito de su competencia, así como la facultad que tiene para organizarse para que pueda cumplir con los objetivos por los cuales fue creado.

Por lo que se refiere a los departamentos administrativos, éstos ya no existen dentro de la organización pública federal, sin embargo, siguen conservando su fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo que consideramos innecesario ya que tuvieron su existencia, pero por los cambios estructurales han desaparecido, por lo que es conveniente que se

⁴¹ Galindo Camacho Miguel. Op. Cit. Pág. 206.

reforme la ley orgánica en cuestión, máxime que el dos de agosto de dos mil siete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y ya no se considera a los Departamentos Administrativos dentro de la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, en ese sentido el artículo de mérito establece lo siguiente:

"Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

La leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado."

Por otra parte, dentro de la administración pública centralizada, debemos mencionar que la Procuraduría General de la República ocupa un lugar muy importante, en virtud de que auxilia al titular del ejecutivo federal para la realización de ciertas funciones, asimismo depende directamente del Presidente de la República, quien puede nombrar y remover a su titular, ya que a pesar de las reformas tanto constitucionales como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, conserva facultades que lo colocan en una esfera primordial dentro de la administración pública federal.

Es por ello que existen opiniones de autores que lo consideran de suma importancia, como el profesor Miguel Acosta Romero, quien define a la Procuraduría General de la República como "el órgano superior político-administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los

asuntos jurídicos administrativos del Estado, conforme al artículo 102 de la Constitución y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.”⁴²

Por lo que hace a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, con la reforma constitucional del apartado A, del artículo 102, de diciembre de de mil novecientos noventa y cuatro, y la reforma de quince de mayo de mil novecientos noventa y seis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no sólo le fueron delegadas diversas atribuciones que tenía la Procuraduría General de la República, sino que también se presentaron diversos cambios. En relación a esos cambios se tienen varias críticas, por ejemplo se considera que “el consejero jurídico tiene gran poder por el hecho de que pueda vetar el nombramiento de los directores jurídicos de las Secretarías de Estado o inclusive, removerlos sin que el secretario de Estado del que dependen los directores jurídicos tengan injerencia en ese veto o remoción.”⁴³

Por lo tanto, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal debe de ser manejado de manera que dentro de la estructura de la administración pública federal no existan conflictos por su forma de actuar y por las atribuciones encomendadas, sino que realmente sirva de apoyo para el mejor manejo de la administración y con ello se cumplan los objetivos que se le encomienden.

En ese mismo orden de ideas, por lo que hace a la integración de la administración paraestatal, el artículo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece lo siguiente.

“Artículo 3. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

⁴² Acosta romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 399.

⁴³ Op. Cit. Pág. 433.

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.”

En primer término, de acuerdo a lo señalado por el autor Miguel Acosta Romero, la descentralización administrativa es “una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la administración pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado.
2. O que son de interés general en un momento dado,
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
 - a) Personalidad jurídica.
 - b) Patrimonio propio.
 - c) Régimen jurídico propio.”⁴⁴

La descentralización administrativa es de gran importancia, ya que a través de ella, el Estado puede cumplir con los objetivos que de alguna manera no lo lograría a través de la centralización u otra forma de organización, ya que al otorgar una personalidad jurídica, que como ya hemos señalado consideramos es de manera instrumental, un patrimonio propio para el cumplimiento de su objeto y un régimen jurídico el cual los regule, existe la posibilidad de que se cumplan con los objetivos sociales dentro de un Estado como el nuestro, es decir, cuentan con características especiales para el cumplimiento de sus fines.

Por otra parte, las empresas de participación estatal fueron creadas por la necesidad de brindar apoyo a un área del sector empresarial para que el Estado lograra una estabilidad económica y un desarrollo, pero también fueron creadas

⁴⁴ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 489.

con el objeto de cubrir algunas necesidades de la población, es decir, es ineludible que el Estado intervenga, ya que “las exigencias de la actividad económica-industrial, y de una sociedad en constante cambio y con grandes avances científicos y tecnológicos, han orientado al Estado a la utilización de técnicas e instrumentos que eran considerados dentro del campo exclusivo de la actividad particular o de sus empresas.”⁴⁵

Al respecto, el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal proporciona una lista de quienes considera como parte de las empresas de participación estatal y a la letra establece lo siguiente:

“Artículo 46. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

⁴⁵ Ibidem. Pág. 512.

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.”

Es importante aclarar que la administración pública paraestatal ha disminuido en México en las últimas décadas, en virtud de que se han privatizado varias de ellas, o bien, el fin para el cual fueron creadas se ha cumplido y por lo tanto ya no es necesaria su existencia.

Ahora bien, por lo que se refiere a los fideicomisos públicos, el autor Miguel Acosta Romero lo define como “un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público.”⁴⁶

Como puede observarse, el fideicomiso público puede existir dentro de los diversos niveles de gobierno, cuestión que ha sido debatida, sin embargo para

⁴⁶ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 551.

nuestro estudio nos interesa el fideicomiso a nivel federal y en relación a ello, la Ley de la Administración Pública Federal establece lo siguiente:

"Artículo 47. Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos."

Del artículo transcrito con antelación, podemos advertir que los fideicomisos son creados con el objeto de auxiliar al ejecutivo federal, sobre todo en las áreas prioritarias para el desarrollo del país.

Por último, cabe hacer la aclaración que en los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

CAPÍTULO II.

RESPONSABILIDAD.

II. RESPONSABILIDAD.

a) Concepto.

Existen diversas posturas sobre el concepto de la responsabilidad, así como los alcances que pueda tener, el diccionario jurídico mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México señala lo siguiente: “la voz responsabilidad proviene de *respondere* que significa, *inter. alia*: prometer, merecer, pagar. Así, *responsalis* significa: el que responde (fiador). En un sentido más restringido *responsum* (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien.”¹

Por otro lado el autor Joaquín Martínez Alfaro, alude que “la responsabilidad consiste en asumir o soportar las consecuencias de la conducta propia y, por excepción, de la conducta ajena en los casos específicos que señala la ley.”²

En ese mismo orden de ideas, el autor argentino Adolfo Roberto Vázquez menciona que “jurídicamente, esta voz admite dos acepciones principales: capacidad de responder ciertos en abstracto, y necesidad de responder otros, concretos e imputables a determinado sujeto capaz.”³

Asimismo, es importante destacar que la palabra responsabilidad deriva del latín *respondere*, que significa estar obligado, por lo que la responsabilidad va ligada a lo relacionado con las obligaciones y, es por ello que varios autores al hacer el estudio sobre el tema, realizan un análisis sobre el conocimiento de las obligaciones en general, por lo que se remiten al estudio de diversos conceptos del derecho civil.

¹ Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit. Tomo P-Z. Pág. 2824.

² Martínez Alfaro, Joaquín. Teoría de las Obligaciones. Séptima Edición. Editorial Porrúa. México 2000. Pág. 171.

³ Vázquez, Adolfo Roberto. Responsabilidad Aquiliana del Estado y sus Funcionarios. Segunda Edición. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina 2001. Pág. 6

Por lo anterior consideramos que la responsabilidad es la obligación de responder por actos u omisiones, ya sean propios o por la conducta ajena de otro sujeto, o bien, por hechos cuando existe alguna relación entre la cosa que ha provocado ese efecto y el sujeto a quien se le atribuye la responsabilidad.

Existen diversas clasificaciones acerca de la responsabilidad, en primer lugar tenemos que dependiendo de la participación del o los sujetos responsables, ésta podrá ser directa o indirecta.

Se presenta la responsabilidad directa, “cuando es pasible de una sanción como consecuencia de un acto ejecutado por él mismo.”⁴

Es decir, que al sujeto a quien se le reclame la responsabilidad, sea quien haya realizado los actos o bien, sea omiso, y con esa conducta ocasione daños y perjuicios a un tercero, (entendiéndose por perjuicios como la privación de los bienes que habría de tener y que deje de percibir por efecto del acto dañoso), por lo que deberá de responder y lo único que debe demostrarse es que realmente tal persona se encuentra en ese supuesto.

En cambio, un sujeto es responsable de manera indirecta cuando es susceptible de ser sancionado por hechos ocasionados por la cosa y que el sujeto responsable tenga relación con ella y por lo tanto esté obligado a responder, o bien, “cuando es susceptible de ser sancionado por la conducta de un tercero.”⁵

Por otro lado, dependiendo de la intención que el sujeto activo tenga para generar el daño o perjuicio, la responsabilidad puede ser objetiva o subjetiva.

Al respecto, consideramos ineludible hacer un análisis sobre las posturas que existen en relación al surgimiento de la responsabilidad objetiva y la

⁴ Alterini, Atilio Aníbal “y otros”. La Responsabilidad. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina 1995. Pág. 17.

⁵ Ibidem. Pág. 17.

responsabilidad subjetiva, por lo que estudiaremos la teoría de la culpa y la del riesgo, así como las diferencias que existe con el dolo, en virtud de que son importantes para el desarrollo de tales conceptos.

Por lo que hace a la teoría de la culpa, ésta menciona que es susceptible de ser responsable quien proyecte voluntariamente su acción hacia un fin perjudicial, quien debiendo preverlo no lo hace, o bien, de que quien se percate de que puede ocurrir algún daño no toma las medidas necesarias para evitarlo.

Ahora bien, dependiendo del grado de participación que se tenga en la culpa, ésta puede ser levísima, leve y grave.

Se presenta la culpa levísima cuando se ocasiona el daño o perjuicio de manera común, puede ser evitable, pero debe de tomarse medidas mucho muy diligentes y cuidadosas para que no se ocasione el daño o perjuicio; en cambio, se genera la culpa leve cuando se presenta “una falta de comportamiento que puede omitir quien procede con el cuidado y la diligencia medias de una persona normal.”⁶

Es decir, hay culpa leve cuando un sujeto puede evitar que se cause un daño, pero no realiza actos encaminados a prevenirlo, no es necesario que sea muy diligente para no ocasionar el daño, sin embargo, si se ocasiona.

Por último, el autor Manuel Bejarano Sánchez, considera que “la culpa grave es el comportamiento absurdo, insensato y temerario, que cualquier persona debiera advertir como segura fuente de resultados funestos.”⁷

De acuerdo a lo anterior, la culpa grave es confundida comúnmente con el dolo y, en relación a este conflicto, es importante hacer mención que el dolo es la

⁶ Bejarano Sánchez, Manuel. Obligaciones Civiles. Quinta Edición. Editorial Oxford. México 2001. Pág. 189.

⁷ Ibidem. Pág. 189.

intención de causar injustamente un daño o perjuicio a alguien, es decir, lesionar el derecho de otro, con un fin antisocial y antijurídico porque existe previsión y conciencia del resultado y se llevan a cabo actos o cualquier tipo de gestiones encaminadas a producir el daño, en cambio la culpa solamente es la posibilidad de prevenir y dependiendo del actuar del sujeto será el grado de culpa que se tenga.

Asimismo, la culpa se le ha considerado el estado intermedio entre el caso fortuito y el dolo, la diferencia radica en que en el caso fortuito no existe la posibilidad de prevención del daño, en la culpa sí existe esa posibilidad y en el dolo existe la intención plena de causar el daño o perjuicio, entendiendo que el caso fortuito tiene su origen en los acontecimientos que no han podido ser previstos, y aun cuando se hubieran previsto no se pueden evitar.

El caso fortuito cuenta con dos rasgos importantes, que son por un lado la imprevisibilidad, que se presenta cuando el hecho es imposible de prever y por otro lado la inevitabilidad que surge cuando no hay manera de resistir el resultado de una conducta, no obstante el cuidado que se tenga.

Por otra parte, la teoría del riesgo creado considera que no es necesario que se presente la culpa en algunos de sus diferentes grados de participación que ya señalamos, sino que en ocasiones surge una responsabilidad por algún riesgo en que se pueda encontrar una persona o cosa y, por lo tanto no es indispensable incurrir en culpa.

Esta teoría tiene su origen en el desarrollo del maquinismo, ya que al aparecer en la industria distintas máquinas, los trabajadores que se encargaban de su funcionamiento llegaron a tener accidentes diversos, inclusive mutilaciones y hasta la muerte, toda vez que este tipo de inventos era nuevo para ellos y por lo tanto su utilización era en un principio un poco torpe, por lo que se consideró necesario analizar la participación del patrón, ya que éste no tenía la intención de ocasionar esos daños, pero sin embargo debía responder por ellos, generando así

el estudio de la teoría del riesgo creado, al respecto nuestra legislación retomó el pensamiento sobre esa teoría y lo tenemos establecido en nuestra legislación en el artículo 1913 del Código Civil Federal que señala lo siguiente:

"Artículo. 1913. Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosos por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima."

Después de la exposición de las teorías del riesgo y la culpa, así como sus diferencias de ésta última con el dolo, consideramos pertinente ahondar en el estudio de la responsabilidad subjetiva y la responsabilidad objetiva, al respecto tenemos que se presenta la responsabilidad subjetiva "cuando se requiere, para que la sanción sea aplicable, que el sujeto haya querido o previsto el resultado de su conducta antijurídica."⁸

Es decir, si una persona tiene la intención de ocasionar un daño o perjuicio a otra, debe ser sancionada ya que no existe posibilidad alguna de dudar el propósito que tuvo para actuar de manera ilícita.

Por otra parte, se considera que existe la responsabilidad objetiva "cuando un individuo es susceptible de ser sancionado independientemente de que haya querido o previsto el acto antijurídico."⁹

En la responsabilidad objetiva no es necesario que el sujeto a quien se le atribuya la responsabilidad haya tenido la intención de ocasionar el daño o

⁸ Alterini, Atilio Aníbal "y otros". Op. Cit. Pág. 19.

⁹ Ibidem Pág. 19.

perjuicio, lo importante en este caso, es el resultado que se genere y por lo tanto es irrelevante la intención que tenga.

Por último cabe hacer hincapié que para que se presente la responsabilidad es necesario que existan ciertos elementos, los cuales son: la comisión de un hecho o su abstención que ocasiona un daño o perjuicio, la producción de un daño ya sea material o moral y una relación de causa a efecto entre el hecho y el daño.

El primer elemento que es la comisión de un hecho o bien, su omisión, es de gran importancia que se presente para que pueda existir la posibilidad de generarse una responsabilidad.

Sobre este aspecto sabemos que se puede tener la intención de ocasionar un daño o perjuicio si se lleva a cabo un acto, o bien que se abstenga de hacerlo, pero también puede suceder que no se tenga la intención de causar daño, es decir, que se presenten los supuestos de la teoría del riesgo creado, en virtud de que aún cuando no se tenga la intención, sí surgirá una responsabilidad, ya que si no se logra imputar a las cosas materiales o las personas incapaces, se podrá imputar a quien por ser dueño o que tenga bajo su cuidado a un sujeto incapaz, se encuentre obligado a cuidar que no causen daños o perjuicios a un tercero.

Ahora bien, al referirnos a la producción del daño, como segundo elemento para que se presente la responsabilidad, cabe aclarar que no todo hecho u omisión ocasionan un daño.

Una persona puede realizar actos totalmente ilícitos para ocasionar un daño, pero si no se genera el daño, no habrá lugar a imputarle una responsabilidad, tal es el caso cuando una persona realiza actos tendientes a provocar fraude en una empresa, pero poco antes de que se consumen sus intenciones, la empresa cierra por causas ajenas a los actos que realizó el sujeto, por lo que aún cuando sí realizó actos encaminados a ocasionar un daño o

perjuicio, no se produjeron y por lo tanto no existe la posibilidad de imputarle una responsabilidad.

En el caso de que sí se genere un daño, éste puede ser material o moral, como sabemos el daño material es sobre los bienes muebles o inmuebles de la persona dañada, pero al tratar sobre el daño moral, éste siempre ha sido tema de controversias, en atención a que para demostrar que se ocasionó, debe de ser probado, cuestión que en muchas ocasiones resulta complicado para quienes desean que se les responda, es por ello que pocos son las personas quienes la reclaman, sin embargo, nuestro Código Civil Federal si lo regula y, la forma para reparar el daño que se causó es a través de una indemnización, el precepto legal antes invocado establece en su artículo 1916 que el daño moral se entiende como la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás, asimismo, se presume que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Ahora bien, a efecto de reforzar el concepto que se tiene sobre el daño moral, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, lo define en su tesis I.3o.C.243 C, visible en la página 1305, Tomo XIV, Septiembre de 2001, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, de la siguiente manera:

"DAÑO MORAL. ES LA ALTERACIÓN PROFUNDA QUE SUFRE UNA PERSONA EN SUS SENTIMIENTOS, AFECTOS, CREENCIAS, DECORO, HONOR, REPUTACIÓN, VIDA PRIVADA, CONFIGURACIÓN Y ASPECTOS FÍSICOS, O BIEN, EN LA CONSIDERACIÓN QUE DE SÍ MISMA TIENEN LOS DEMÁS, PRODUCIDA POR HECHO ILÍCITO. El derecho romano, durante sus últimas etapas, admitió la necesidad de resarcir los daños morales, inspirado en un principio de buena fe, y en la

actitud que debe observar todo hombre de respeto a la integridad moral de los demás; consagró este derecho el principio de que junto a los bienes materiales de la vida, objeto de protección jurídica, existen otros inherentes al individuo mismo, que deben también ser tutelados y protegidos, aun cuando no sean bienes materiales. En México, la finalidad del legislador, al reformar los artículos 1916 y adicionar el 1916 bis del Código Civil para el Distrito Federal, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, y posteriormente modificar los párrafos primero y segundo del artículo 1916, consistió en hacer responsable civilmente a todo aquel que, incluso a quien ejerce su derecho de expresión a través de un medio de información masivo, afecte a sus semejantes, atacando la moral, la paz pública, el derecho de terceros, o bien, provoque algún delito o perturbe el orden público, que son precisamente los límites que claramente previenen los artículos 6o. y 7o. de la Constitución General de la República. Así, de acuerdo al texto positivo, por daño moral debe entenderse la alteración profunda que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien, en la consideración que de sí misma tienen los demás, producida por un hecho ilícito. Por tanto, para que se produzca el daño moral se requiere: a) que exista afectación en la persona, de cualesquiera de los bienes que tutela el artículo 1916 del Código Civil; b) que esa afectación sea consecuencia de un hecho ilícito; y, c) que haya una relación de causa-efecto entre ambos acontecimientos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 8633/99. Marco Antonio Rascón Córdova. 8 de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán."

De la tesis que citamos, advertimos que se debe entender por daño moral la alteración profunda que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tiene los demás, producida por un hecho lícito, asimismo, se señala en dicha tesis cuáles son los requisitos para que se produzca el daño moral.

Por otra parte, la reparación del daño moral sólo puede ser a través de una indemnización económica, con independencia de que deba cubrir también el daño material si se llegara a ocasionar, al respecto el artículo 1916 del Código Civil Federal establece en su párrafo segundo lo siguiente:

"Artículo 1916 (...)

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

(...)"

Del artículo transcrito con antelación, no pasa inadvertido que el artículo 1927 a que hace referencia el citado precepto legal, ya fue derogado, motivo por el

cual consideramos necesario se reforme tal artículo, a efecto de estar en concordancia con la legislación actual.

Por lo que hace al daño material, éste puede ser reparado a través de una indemnización en dinero o bien, restableciendo las cosas en el estado en que se encontraban antes de que se causara el daño, la decisión de escoger entre uno y otro estará a cargo del sujeto a quien se le ocasionó el daño, pero si existe la imposibilidad material de reparar el daño, entonces tendrá que ser a través de una indemnización pecuniaria.

Por último, la relación de causa-efecto entre el hecho y el daño, consiste en “que el hecho sea la causa y el daño su consecuencia, por lo que entre hecho y daño debe haber una relación de causalidad, pero esa relación debe ser inmediata y directa, o sea que el daño sea una consecuencia necesaria del hecho causante.”¹⁰

De acuerdo a lo anterior, es ineludible que debe existir una relación entre el hecho y el daño, como ya hemos mencionado, los hechos pueden ser ajenos o propios y, tratándose del daño, éste debe considerarse como “la pérdida o menoscabo sufrido por una persona en su patrimonio, en su integridad física, o en sus sentimientos o afecciones, por un hecho ilícito culpable o por un riesgo creado.”¹¹

b) Responsabilidad civil.

La responsabilidad es un concepto muy diverso y dependiendo de la materia de que se trate será la definición que se tenga, al respecto podemos mencionar que puede presentarse la responsabilidad penal, administrativa, civil, entre otras, pero en nuestro trabajo analizaremos la materia civil, en virtud de que

¹⁰ Martínez Alfaro, Joaquín. Op. Cit. Pág. 176.

¹¹ Bejarano Sánchez, Manuel. Op. Cit. Pág. 194.

al ser uno de los troncos comunes de diversas áreas en el estudio del derecho, consideramos importante que al referirnos a la responsabilidad patrimonial del Estado, debemos de analizarla en primer término, toda vez que de la responsabilidad civil se derivan varios fundamentos, los cuales son aplicables en el tema que nos ocupa, ya que como podrá observarse en un principio el Código Civil Federal regulaba en su capítulo de las obligaciones en general, lo concerniente a la responsabilidad tanto de los servidores públicos, como la del Estado.

En ese orden de ideas, de acuerdo a lo que señala el autor argentino Adolfo Roberto Vázquez, la responsabilidad civil es la “necesidad de responder pecuniariamente, de los actos realizados con capacidad suficiente y, aun, de los ejecutados por otra persona con la cual se está en relación de dependencia legal o voluntaria.”¹²

Por otro lado, el autor Sergio Azúa Reyes define a la responsabilidad civil como “la obligación a cargo de una persona de indemnizar a otra por los daños que le ha causado como consecuencia del incumplimiento de una obligación, o por la realización de un siniestro que deriva de un riesgo creado.”¹³

Por otra parte el maestro Joaquín Martínez Alfaro señala que “la responsabilidad civil es la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario causado directamente, ya sea por hechos propios del obligado a la reparación o por hechos ajenos de personas que dependen de él, o por el funcionamiento de cosas cuya vigilancia está encomendada al deudor de la reparación.”¹⁴

De las anteriores definiciones advertimos que puede existir la responsabilidad civil por hechos propios y por los ajenos. En relación a la

¹² Vázquez, Adolfo Roberto. *Responsabilidad Aquiliana del Estado y sus Funcionarios*. Segunda Edición. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina 2001. Pág. 6.

¹³ Azúa Reyes, Sergio T. *Teoría General de las Obligaciones*. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México 2000. Pág. 185.

¹⁴ Martínez Alfaro, Joaquín. Op. Cit. Pág. 171.

responsabilidad civil por hechos propios, ésta consiste en reparar el perjuicio resultante de un hecho del cual somos autores de manera directa, porque lo efectuamos en contra del deber que tenemos de no perjudicar a otra persona injustamente.

La responsabilidad civil por hechos ajenos se presenta cuando el sujeto quien debe de responder no fue quien cometió la falta o bien la omisión de manera directa, sino que fue otra persona quien ocasionó el surgimiento de la responsabilidad, sin embargo debe de cumplir y por lo tanto es necesario reparar el daño que se ocasionó por la acción u omisión de otra persona.

Pero también no debemos olvidar que la responsabilidad civil por hechos ajenos no sólo se presenta a través de un tercer sujeto, sino también por el daño que generen las cosas de las cuales nos servimos o tenemos bajo guarda o cuidado, ya que no pasamos por desapercibido que en materia civil corresponde responder no solamente por las consecuencias perjudiciales del hecho propio ni por el de las personas que están bajo nuestra dependencia o custodia, sino también de las cosas que tenemos bajo nuestra guarda o cuidado.

Por último, por lo que hace a la clasificación de la responsabilidad civil, es importante mencionar que existen varios autores como Joaquín Martínez Alfaro, Adolfo Roberto Vázquez y Manuel Bejarano Sánchez, que la clasifican en contractual y extracontractual.

Tratándose de la responsabilidad contractual ésta, “se deriva del incumplimiento malicioso y voluntario, o culposo y negligente, de las obligaciones contraídas en los contratos.”¹⁵

Es decir, la responsabilidad contractual se presenta cuando una de las partes no cumplió con lo que se estableció en un contrato, por lo que “proviene de

¹⁵ Vázquez, Adolfo Roberto. Op. Cit. . Pág. 6.

la violación de un contrato u otra norma jurídica particular, violación que constituye una violación del contrato u otra norma jurídica particular, violación que constituye una acción antijurídica, culpable y dañosa, esto es, un hecho ilícito.”¹⁶

Por otro lado, la responsabilidad extracontractual “es la que nace fuera de la esfera contractual y sin la obligación preexistente que se quebrante, ya sea por culpa o negligencia de una persona que ocasione un daño patrimonial a otra; por hechos no culpables, pero dañosos para otros, que se hayan producido en el ejercicio de una actividad que reporte beneficios económicos al responsable, por un enriquecimiento sin causa que determina una obligación restitutoria o indemnizatoria.”¹⁷

En ese mismo orden de ideas, el autor Manuel Bejarano Sánchez señala que “hay responsabilidad extracontractual cuando el carácter de la norma transgredida (el tipo de antijuricidad dado) es una norma de observancia general. Si alguien viola la ley culpablemente y causa daño, incurre en responsabilidad extracontractual; a su cargo surge la necesidad de reparar los daños y perjuicios (responsabilidad civil) y el origen de esta obligación es la violación de una ley y no de un contrato. Por eso se dice que es responsabilidad fuera de contrato.”¹⁸

Ahora bien, la responsabilidad extracontractual del Estado se encontró establecida desde que se creó el Código Civil Federal, ya que estaba regulado en dicho código de 1928 en su artículo 1928, y con la reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero del año de mil novecientos noventa y cuatro se trasladó al artículo 1927, en el que se establecía lo siguiente:

"ARTICULO 1927.- El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas.

¹⁶ Bejarano Sánchez, Manuel. Op. Cit. Pág. 181.

¹⁷ Vázquez, Adolfo Roberto. Op Cit. Pág. 7.

¹⁸ Bejarano Sánchez, Manuel. Op. Cit. Pág. 180.

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

De lo que advertimos que para poder demandar al Estado, debía de demostrarse que el servidor público directamente responsable no tuviera bienes o los que tuviera no fueran suficientes para responder por los daños y perjuicios causados, pero posteriormente con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro, dicho precepto legal fue derogado, en virtud de que se creó la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, tema que abordaremos en el capítulo siguiente.

c) Responsabilidad subsidiaria.

En relación a la responsabilidad subsidiaria ésta es "la que incumbe a una persona, no directa o inmediatamente, sino de modo indirecto y mediato, y sólo en defecto de otro responsable anterior, llamado por esta razón principal."¹⁹

La responsabilidad subsidiaria se presenta cuando el responsable principal no cumple con su obligación de resarcir el daño, por lo que es necesario que alguien más lo haga para no seguir causando daño o perjuicio, y esa responsabilidad subsidiaria surge por disposición expresa de la ley, a través de un contrato, o bien por cuestiones de costumbres en una sociedad.

Ahora bien, para que una persona exija que un sujeto responda de manera subsidiaria, deberá de demostrar que el responsable principal se encuentra imposibilitado para cumplir con la responsabilidad que se le atribuye, si logra

¹⁹ Vázquez, Adolfo Roberto. Op. Cit. Pág. 8.

demostrar lo anterior, podrá exigir al responsable subsidiario el resarcimiento del daño o perjuicio ocasionado.

Por último, si la persona respondió de manera subsidiaria, podrá repetir en contra del responsable principal sobre lo que efectuó o pagó con el objeto de resarcir los daños y perjuicios ocasionados por el responsable principal, es decir, quien respondió tendrá el carácter de acreedor y podrá requerir al responsable principal quien tendrá el carácter de deudor.

d) Responsabilidad solidaria.

La responsabilidad solidaria se refiere a “aquella en que concurre una pluralidad de sujetos responsables, cada uno de los cuales debe responder totalmente ante el acreedor o perjudicado de los daños o perjuicios causados, quedando a salvo la acción que le competa para repetir, después, contra los demás responsables.”²⁰

En este tipo de responsabilidades existen varias personas a quienes se les puede exigir el cumplimiento del pago de los daños y perjuicios ocasionados, y en el momento en que se los exijan no deben de oponerse a cumplir ninguno de ellos. Es decir, si una persona quiere que le respondan por los daños o perjuicios ocasionados, en la responsabilidad solidaria puede exigir a cualquiera de los sujetos responsables.

Asimismo, puede cumplir cualquiera de los sujetos responsables de manera espontánea, sin necesidad de que se lo exijan, pero éste podrá repetir contra los demás sobre lo que realizó para resarcir el daño o perjuicio causado, es decir, ahora quien cumplió será considerado como acreedor y los demás responsables solidarios como sus deudores y, dependiendo de la forma en que se hayan constituido para responder, ya sea a través de un contrato, por disposición

²⁰ Ibidem. Pág. 8.

expresa de la ley o por sus costumbres, será la forma en que cada uno de ellos cumpla con lo que ocasionó el surgimiento de la responsabilidad.

e) Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Para el estudio de la responsabilidad de los servidores públicos, consideramos necesario conocer qué se entiende por servidor público, y al respecto, el autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero advierte que “se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.”²¹

Para saber quiénes son servidores públicos dentro del sistema mexicano, nuestra Constitución Política Federal señala en su artículo 108, primer párrafo lo siguiente:

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

²¹ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Segunda Edición. México 2001, Pág. 5.

Para hacer efectiva la responsabilidad de los servidores públicos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo reformas sobresalientes, así como la modificación de diversos ordenamientos legales, y en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas de 1982, se manifestó la importancia de prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, así como la necesidad de garantizar la buena prestación del mismo, por lo que se reformó el Título Cuarto Constitucional, el Código Penal Federal, el Código Civil Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones pueden incurrir en faltas que ocasionen la obligación de responder por ellos, y dependiendo de su actuación u omisión, será el tipo de responsabilidad que se genere, como la responsabilidad política, administrativa, penal y civil, aclarando que pueden cometer una o varias de ellas al mismo tiempo y dependiendo del tipo de responsabilidad en que incurran, será el tipo de procedimiento que deberá seguirse.

La responsabilidad administrativa “es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativa que previenen las veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de los Servidores Públicos.”²²

De acuerdo a la definición anterior, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece una serie de obligaciones que deben de cumplir, los cuales se numeran de manera enunciativa, más no limitativa en dicho precepto legal, lo que quiere decir, que pueden ser sancionados por otros tipos de conductas u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus

²² Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Op. Cit. Pág. 124.

empleos, cargos o comisiones, y no solamente los señalados por el precepto legal antes invocado.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 1.40^a.220.A, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IX, enero de 1999, página 872, del rubro y texto siguientes:

"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ARTÍCULO 47, DEBIDA INTERPRETACIÓN DEL. *Al efecto, el dispositivo en cita es uno de los que integran el capítulo denominado: "Sujetos y obligaciones del servidor público", de la ley aludida; si bien en dicho precepto no se reglamenta expresamente que el resultado positivo de un análisis toxicológico, practicado a un servidor público debe sancionarse; es relevante hacer énfasis en que el artículo invocado es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que está sujeto, por lo que si ejerce su función en contravención a dichas obligaciones, no es necesario que la conducta irregular del servidor se encuentre tipificada en forma específica, es suficiente establecer que no se ajusta a los supuestos exigidos para examinar la responsabilidad que la acción u omisión pueda ocasionar.*

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 5274/96. Miguel Ángel Uribe Alvarado. 12 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Elsa Fernández Martínez."

Ahora bien, en la tesis en cita se señala que de una debida interpretación del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no es necesario que la conducta irregular del servidor público se encuentre tipificada en forma específica, ya que tal artículo es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a las que está sujeto, por lo tanto es suficiente establecer que no se ajusta a los supuestos exigidos para examinar la responsabilidad que su acción u omisión pueda ocasionar.

Por otro lado, la responsabilidad política de los servidores públicos “es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.”²³

Cabe hacer hincapié en que no todos los servidores públicos serán sometidos por la responsabilidad política, sino que solamente aquellos que tengan facultades de gobierno y de administración, ya que su actuación resulta trascendente en los intereses públicos, es por ello el artículo 110 de nuestra Carta Magna, señala quienes podrán incurrir en responsabilidad política, los cuales son los siguientes: los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de

²³ Ibidem. Pág. 89.

los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Por lo que se refiere a los servidores públicos locales, el mismo precepto Constitucional establece en su segundo párrafo que podrán incurrir en responsabilidad política los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los que podrán ser sujetos por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Por lo que hace a las sanciones que se les puedan aplicar a los servidores públicos que se les demuestre que incurrieron en dicha responsabilidad, éstas consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Por otra parte, la responsabilidad civil de los servidores públicos “sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada civil, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.”²⁴

²⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México 2001. Pág. 34.

Con la reforma Constitucional del artículo 113, publicado en el Diario oficial de la Federación de quince de junio de dos mil dos, se derogó el artículo 1927 del Código Civil Federal, el cual regulaba la responsabilidad civil de los servidores públicos y, establecía la posibilidad de que el Estado podía participar como obligado solidario o subsidiario, dependiendo de cada caso en concreto.

Además es necesario mencionar que el artículo 108 constitucional solamente se señalan tres tipos de responsabilidades los cuales son la penal, política y la administrativa, sin embargo, consideramos que debe subsistir la responsabilidad civil de los servidores públicos, ya que pueden incurrir en tales faltas y como fundamento se tiene el párrafo cuarto, del artículo 111 constitucional que establece que las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia y, además los propios preceptos del Código Civil Federal que se refieren a la responsabilidad en general y, la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que hace a la responsabilidad penal de los servidores públicos, ésta se presenta cuando dichos funcionarios incurren en delitos previstos en la ley penal respectiva, es decir, “nace de la comisión de una conducta típica que reúna además todas las características que integran al delito y que sea atribuible y reprochable al sujeto activo.”²⁵

Se tiene como fundamento la fracción II del artículo 109 Constitucional, que establece lo siguiente:

Artículo 109. (...)

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

(...)

²⁵ Cano de Ocampo, Guadalupe. La Responsabilidad Oficial. Universidad Juárez, Autónoma de Tabasco. México 2001. Pág. 57.

En relación a la responsabilidad penal de los servidores públicos, la legislación penal establece penas de privación de la libertad, sanciones económicas, destitución e inhabilitación para desempeñar los empleos cargos o comisiones públicas, y también existe la posibilidad de ser sancionados decomisándoles bienes de su propiedad que no acrediten su legal procedencia, dependiendo de cada caso en específico, e inclusive pueden aplicarse más de una sanción.

Los delitos que pueden cometer los servidores públicos son: el abuso de autoridad, el ejercicio indebido de servicio público, coalición de servidores públicos, unos indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito, los cuales se encuentran previstos en el Título Décimo del Código Penal Federal.

CAPÍTULO III

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

III. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

a) Origen y Evolución Histórica.

La responsabilidad patrimonial del Estado tiene su origen cuando por una omisión o un actuar de éste, ocasiona algún daño o perjuicio a una persona y, dependiendo de la manera en que se organiza cada sociedad, será la forma en que responda por lo que cause, o inclusive no se tome en cuenta a pesar de que exista responsabilidad ocasionada por el propio Estado, los motivos serán distintos, tal vez porque no se regule la forma en que deban de repararse los daños, o simplemente por el dominio que tenga sobre los demás se le pueda considerar como un sujeto inimputable, situación que en nuestros días ya no es común que se presente.

Durante mucho tiempo el Estado (tratándose en términos generales de la interpretación del concepto que se ha tenido de él en las diferentes etapas de la historia), únicamente era responsable por los daños causados a otros Estados, y ello derivaba únicamente cuando el Estado reclamante fuera superior y tuviera los mecanismos suficientes para exigir el resarcimiento del daño que se le ocasionara, inclusive de ahí se originaron varios conflictos que terminaban en guerra, sin embargo hacia sus habitantes no existía tal obligación de responder por los daños que ocasionaba, ya que con el dominio que llegaba a tener algún Estado, se le consideraba como el poder supremo y sus habitantes debían soportar el daño que les causara.

Recordemos que durante la Edad Media una de las ideas para detentar el poder fue la del origen divino, y por lo tanto no podían oponerse a los daños que les ocasionaba el actuar del Estado, ya que todo el funcionamiento derivaba de un poder supremo, celestial, al cual no debían de tener oposición alguna, ni desobediencia, simplemente se concretaban a obedecer y no estar en contra de las disposiciones emanadas de la divinidad.

Durante el periodo de la monarquía prevalecieron las ideas sobre el poder supremo, el cual era reconocido a un ser divino, pero en esta etapa el monarca detentaba el poder, lo anterior fue así en virtud de que se consideraba que lo disponía Dios y por lo tanto no debían de oponerse a las decisiones del monarca, “en el Estado Absolutista la figura del monarca tiene la validez de soberano, por lo que no existe poder alguno sobre él, de tal modo que la voluntad del rey es la ley y, por lo tanto, no hay punto de valoración para calificar su actuación, de lo que deriva que el rey no se equivoca. Por otra parte, la supremacía del monarca impide la existencia de alguna autoridad que pueda juzgarlo y, aún más, que condene su actuación, de lo que finalmente resulta que el rey no puede ser juzgado.”¹

Posteriormente, con el surgimiento de la revolución francesa, así como las ideas de los pensadores más sobresalientes de la época, y principalmente con el surgimiento del pensamiento de un Estado contemporáneo, se fue consolidando la idea de que al considerársele como persona, también debía de responder por los daños que ocasionara su mal actuación.

Con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se dieron los primeros cambios en relación a la responsabilidad del Estado, en el artículo 17 de dicha declaración, se señaló que la propiedad es un derecho inviolable y sagrado del que nadie puede ser privado, excepto si la necesidad pública, legalmente establecida lo exige claramente y con la condición de una justa y previa indemnización.

El principio que se estableció en dicho documento, instauró las bases de que el individuo no debe de soportar la privación de sus propiedades por el actuar del Estado sin indemnización, ya que si existe la causa de utilidad pública sí debe de ser indemnizado, es decir, se está reconociendo la posibilidad de que el Estado

¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 1.

pueda afectar el patrimonio de un individuo y por lo tanto debe de responder por ello.

Las ideas de aquella época fueron difundidas en gran parte del mundo, y dependiendo del momento histórico en que se vivía en cada nación y de acuerdo a su organización interna, fue la forma en que se adoptaron las ideas de aquellos momentos.

En nuestro país los principales antecedentes que encontramos al principio de un México independiente, tenemos que con motivo del movimiento de aquella época y con el objeto de indemnizar a quienes habían muerto en defensa de una causa pública, el veintitrés de febrero de mil ochocientos veintidós se expidió la Ley de Pensiones para Viudas y Huérfanos de los Soldados Insurgentes y Españoles.

Ahora bien, de la regulación sobre responsabilidad más sobresaliente a principios del siglo XX, se tiene en la Ley de Reclamaciones de treinta y uno de mayo de mil novecientos once, la cual fue creada con el objeto de que se indemnizara a las personas que habían sido afectas por el movimiento revolucionario de mil novecientos diez; sin embargo, por el movimiento social que vivió el país fue derogada por la Ley de Reclamaciones de veinticuatro de noviembre de mil novecientos diecisiete, expedida por Venustiano Carranza.

En dicha ley se estableció la responsabilidad del Estado por daños sufridos en la persona o en la propiedad particular, a consecuencia de los movimientos revolucionarios, pero ahora comprendían del periodo de mil novecientos diez al periodo mil novecientos diecisiete, en virtud de que se vio la necesidad de indemnizar por los daños que se ocasionaron en ese lapso de tiempo, y sobre todo para tratar de evitar mayores conflictos que se generaran con motivo de las reclamaciones hacia el Estado mexicano.

Con el transcurso del tiempo, después de una serie de proyectos y discusiones se logró incluir la responsabilidad del Estado en el Código Civil Federal de 30 de agosto de 1928, lo que fue un gran paso sobre este tema, tuvo vigencia a partir de 1932 y establecía en el artículo 1928 lo siguiente:

“Artículo 1928. El Estado tiene obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.”

El artículo en comento establecía la posibilidad de que el Estado respondiera por los daños que causaban sus funcionarios, siempre y cuando se ocasionaran en ejercicio de sus funciones, sin embargo el Estado únicamente podía responder de manera subsidiaria y sólo en el caso en que el funcionario responsable fuera insolvente, de lo que advertimos que la responsabilidad a cargo del estado era muy limitada y es por ello que pocos acudían a reclamar la indemnización respectiva por los daños causados, además de que el procedimiento seguido era confuso para los particulares y por ello preferían no acudir a reclamar los daños que se les ocasionaban.

Posteriormente, debido a que se consideró insuficiente lo regulado en el artículo 1928 del Código Civil de entonces, para poder hacer efectiva la responsabilidad del Estado, ya que como lo hemos señalado únicamente se limitaba a los casos en que el funcionario ocasionara daños en ejercicio de sus funciones y además el Estado sólo podía responder de manera subsidiaria cuando el funcionario responsable no tuviera bienes, o los que tuviera no fueran suficientes para responder por el daño causado, fue por ello que durante el gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho, se publicó el treinta y uno de diciembre de mil novecientos cuarenta y uno en el Diario Oficial de la Federación,

la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, misma que tuvo vigencia a partir del primero de enero de mil novecientos cuarenta y dos.

En esa ley encontramos disposiciones encaminadas a regular la responsabilidad directa del Estado, específicamente lo establecido en su artículo 10, que señalaba que todos los créditos a cargo del gobierno sin importar su origen, deberían ser reclamados ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que cuando el crédito tuviera su origen en una responsabilidad del Estado, no sería preciso demandar previamente al funcionario responsable, siempre que tales actos u omisiones implicaran culpa en el funcionamiento de los servicios públicos, al respecto el artículo 10 de la Ley en comento establecía lo siguiente:

“Artículo 10. Todo crédito cualquiera que sea su origen con las únicas excepciones a que se refiere el artículo 2 para que en el futuro no exista asignación presupuesta, en el año de su constitución, ni en el inmediatamente posterior, deberá reclamarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación en enero del ejercicio siguiente. De lo contrario prescribirá.

Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones en la que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos u omisiones implicaren culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.”²

Sin embargo, la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal fue abrogada junto con otros ordenamientos relacionados a reconocer la responsabilidad del Estado, al respecto existen algunas opiniones en que se abrogaron porque los recursos del erario eran limitados para que el Estado

² Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1941.

podría resarcir los daños que ocasionara cuando se le declarara responsable, es por eso que considera que se abrogó dicho ordenamiento.

Así, en relación con las reformas antes mencionadas el autor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala lo siguiente: “el jueves 14 de enero de 1988, fecha de retroceso en nuestro Estado de Derecho, al eliminar del sistema jurídico mexicano la posibilidad de exigir directamente al Estado el reconocimiento de su responsabilidad por los daños causados en su actuación.”³

El diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones en materia de responsabilidades en diferentes áreas de la legislación de nuestro país.

En lo que se refiere al tema de nuestro trabajo nos interesa hacer mención lo que aconteció con lo estipulado en el Código Civil Federal, ya que el artículo 1927 fue reformado y en él se reconoció la responsabilidad solidaria y subsidiaria del Estado, aunque no se estableció la responsabilidad directa del mismo, sí se dio la oportunidad al afectado de que en los casos señalados por dicho artículo, es decir, sólo tratándose de actos ilícitos dolosos se podía acudir a demandar la responsabilidad al funcionario directamente responsable o en su caso al propio Estado, el precepto legal en cuestión quedó establecido de la siguiente manera:

“Artículo 1927. El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no

³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 11.

tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.”

Asimismo del artículo antes citado, se advierte que la responsabilidad subsidiaria sólo podía hacerse efectiva cuando el servidor público directamente responsable no tuviera bienes, o los que tuviera no fueran suficientes para responder de los daños y perjuicios que hubiere ocasionado, y cuando se presentara esa hipótesis, el afectado podía solicitar la respectiva indemnización al propio Estado.

Ahora bien, con la reforma de diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro, se dieron avances significativos en la legislación; sin embargo, faltaba que la propia Constitución Federal instituyera las bases para señalar la responsabilidad directa del Estado, en virtud de que no se contemplaba un capítulo especial en nuestra Constitución Federal, en la que se estableciera los principios respecto de dicha responsabilidad directa.

Posteriormente, con la reforma al artículo 113 de nuestra Carta Magna de dos mil dos, se dio un paso muy importante sobre esta materia, en virtud de que el catorce de junio del año en cita, se publicó en el Diario Oficial de la Federación lo siguiente:

"SE APRUEBA EL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACION DEL TITULO CUARTO Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PARRAFO AL ARTICULO 113 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Cuarto
De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y
Patrimonial del Estado.

Artículo 113...

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".

Sin embargo, se señaló que dicho decreto entraría en vigor el primero de enero del segundo año al siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo anterior, para que la Federación, las entidades federativas y los municipios, contaran con el periodo comprendido entre la publicación del decreto en comento y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según fuera el caso, a fin de que proveyeran el debido cumplimiento del mismo, también para que incluyeran en sus respectivos presupuestos una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

Con base en la reforma constitucional antes mencionada, el treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro se publicó la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual tuvo vigencia a partir del primero de enero de dos mil cinco, esta Ley consta de cuarenta artículos y cinco capítulos, los cuales son:

- I. Disposiciones Generales.
- II. De las indemnizaciones.
- III. Del procedimiento.
- IV. De la concurrencia.
- V. Del derecho del Estado de repetir contra los servidores públicos.

Fue un avance significativo el surgimiento de esta Ley, aunque existen diversas confusiones e incoherencias en varios aspectos, de los cuales algunos serán tratados en la tesis que nos ocupa.

Asimismo, cabe precisar que el Servicio de Administración Tributaria, antes de que entrara en vigor la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, reguló la responsabilidad a cargo de sus servidores públicos, en virtud de que se publicó el doce de junio de dos mil tres diversas reformas a su ley, y en lo que nos interesa, se adicionó el título sexto y el artículo 34, el cual se encuentra vigente y señala que dicho órgano desconcentrado será responsable del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan, ahora bien, en el siguiente capítulo se realizará un análisis respecto a la responsabilidad regulada en dicho precepto legal.

b) Naturaleza jurídica.

Al tratar sobre la naturaleza jurídica de la responsabilidad del Estado, es pertinente mencionar que debemos considerar al Estado como un ente jurídico con diversas atribuciones, pero también con varias obligaciones que cumplir, al ser considerado como persona, con características muy particulares al ser titular de la soberanía nacional, en su mal actuar o por su actuar irregular como lo han mencionado diversos autores, es que debe de cumplir reparando los daños que haya causado a los particulares con motivo del desarrollo de su actividad administrativa.

Es decir, así como existe la posibilidad de que una persona sea sancionada por su mal actuar u omisión, en caso de que ocasione daños y perjuicios a otra persona, quien debe de someterse a la ley y reparar tales daños, así también el Estado debe de reparar los daños que ocasione derivado tanto de sus acciones como de sus omisiones, respetando para ello los principios jurídicos, por lo que

deberá seguirse el procedimiento adecuado para que en caso de ser condenado repare los daños que por su funcionamiento ocasione.

El autor Álvaro Castro Estrada señala que “el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado, está basado o fundamentado en principios generales del Derecho que no son sino expresiones elocuentes de su contenido de valor – justicia y bien común- incorporados en la configuración misma de tal institución jurídica.”⁴

Actualmente la responsabilidad patrimonial del Estado es considerada como una institución de derecho público necesaria para configurar el Estado de Derecho, en la medida en que no solamente tiene una esencial finalidad de reparar el daño causado, sino que también marca límites en la actuación administrativa del Estado, para que no se dañe injustamente al gobernado, es decir, las instituciones jurídicas y políticas que integran el Estado deben tener como centro de atención y por fin último el bienestar, seguridad, justicia y paz para el hombre que vive en sociedad.

Ahora bien, la idea de la responsabilidad estatal parte del supuesto de que, conforme al principio de la legalidad que rige a la actividad administrativa, el Estado siempre debe de actuar dentro de sus atribuciones, conforme a la competencia legal que se le ha otorgado, cuya actuación tiene como finalidades tanto el bienestar social como la obligación de garantizar el orden público. En ese sentido, la presunción de la legalidad supone que es inherente a la actividad regular y que, en principio requiere de impugnación para desvirtuarla, cuando se trata de su actividad jurídica.

Por otro lado, en cuanto a la actividad material del Estado en el rubro de prestación de servicios públicos, no puede quedar desligado de la posibilidad que la persona que la representa pueda incurrir en culpa y ocasionar un daño del cual

⁴ Castro Estrada, Álvaro. Op. Cit. Pág. 299.

deba responder, es decir, que haya una falta en la ejecución del servicio público que ocasione un daño, ya sea en bienes del propio Estado, frente a sus gobernados, o bien, frente a terceros como otros Estados.

c) Relación Jurídica Obligatoria.

Dentro de la relación jurídica obligatoria de la responsabilidad patrimonial del Estado, es necesaria la participación por una parte, de un sujeto denominado pasivo y por otro lado el de un sujeto llamado activo, el sujeto pasivo será indudablemente el propio Estado, y tratándose del sujeto activo, es decir, quien sufre un menoscabo por el daño causado por el Estado, será la persona física o moral, entendiéndose que también pueden ser sujetos activos las propias dependencias tanto a nivel federal como local, así como otras naciones.

En ese orden de ideas, de acuerdo a lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, tenemos que serán sujetos activos únicamente aquellos que sin la obligación jurídica de soportarlo, sufran daño en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, asimismo, la propia ley en comento, señala que 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 soportarlo, por no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Ahora bien, como ya lo hemos mencionado, el sujeto pasivo será el Estado, pero como el Estado es un concepto tan amplio, como se analizó en el capítulo primero, se considera que para efectos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, los sujetos serán los entes públicos federales.

En ese entendido, es importante mencionar que los entes públicos federales serán en primer término los tres poderes que rigen el sistema político

mexicano, que son: el judicial, el legislativo y el ejecutivo, asimismo, se consideran como sujetos pasivos en la relación jurídica obligacional que tratamos, a los organismos constitucionales autónomos, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público que tenga las características propias de ser federal.

Después de analizar la participación del Estado como sujeto pasivo dentro de la relación jurídica obligacional, conviene precisar la intervención del sujeto activo en dicha relación, por lo que serán sujetos activos aquellas personas, tanto físicas como morales quienes pueden estar en ese supuesto, es decir, siempre y cuando sufran un daño en sus bienes o derechos que no tengan la obligación jurídica de soportarlo, al no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño que se les ocasione.

Dentro de la relación jurídica obligacional puede presentarse la concurrencia, es decir, la posibilidad de la participación de varios sujetos, ya sean activos o pasivos, tratándose de sujetos activos, puede presentarse que sean varias las personas afectadas, quienes pueden hacer valer los medios de defensa que consideren pertinentes, para que el Estado responda por los daños que les ocasione y lo podrán hacer en forma conjunta o bien, en forma individual.

Como ya lo analizamos, puede existir la participación de varios sujetos activos, pero también no debemos pasar por alto, que existe la posibilidad de que se presente la participación de diferentes entes públicos, por lo tanto, aún cuando el Estado es considerado como único y un todo, éste cuenta con una estructura que le permite funcionar de manera tal, que pueda cumplir con todos los fines que se le han encomendado, en ese entendido, puede presentarse la concurrencia de sujetos pasivos cuando existan varias dependencias de la administración pública federal a quienes se les impute la responsabilidad, y en cada asunto convendrá analizar la participación respectiva de cada una de ellas, en virtud de que deberán

de cubrir una indemnización con el presupuesto que les fue asignado en forma individual.

Por otra parte, la concurrencia de los sujetos pasivos a que nos referimos en el párrafo anterior, se encuentra regulado en el artículo 27 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que establece lo siguiente:

“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 en concreto.

- a) *Deberán 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 responderá 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 hubieren proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otras responderán de los*

hechos o actos dañosos producidos, cuando estos 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 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."

De lo anterior, se advierte que dependiendo de la forma en que haya participado cada ente público federal, será la manera en que deban de responder por los daños que se causen, asimismo, se señala la posibilidad de la coordinación entre las entidades federativas, y cuando exista concurrencia con una autoridad local, la autoridad federal deberá responder en forma proporcional a su participación respectiva, en el daño que se haya ocasionado.

Como ya lo señalamos, cuando exista la concurrencia de sujetos pasivos, éstos deberán de responder de manera proporcional de su participación para la producción del daño, sin embargo, cuando no es posible determinar de manera precisa su participación, se entenderá que todos son obligados solidarios, en ese entendido, la ley antes citada establece lo siguiente:

“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 causantes.”

Cabe precisar que en dicha ley se regula la posibilidad de que el sujeto activo pueda ser al mismo tiempo sujeto pasivo, esto es, si una dependencia federal reclama la indemnización por el daño que se le haya ocasionado, pero se advierte que también tuvo participación para que se generara el daño, se analizará la participación que haya tenido, se calculará la cantidad proporcional que tiene obligación de pagar, y ésta se disminuirá a la indemnización total a la que tenga derecho, pero si no se puede comprobar su participación, entonces su participación será de manea solidaria entre los demás sujetos obligados, sobre este punto, la ley en comento señala a la letra lo que a continuación se transcribe:

"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."

Al tratar sobre la indemnización que deben de cubrir los distintos entes públicos, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece que los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial que se determine conforme a dicha ley, con cargo a sus respectivos presupuestos, por lo que deberán de destinar una partida presupuestal destinada a responder por su responsabilidad.

Ahora bien, para que exista la relación jurídica obligacional, también debe de presentarse la imputabilidad de la acción u omisión determinante de la lesión patrimonial al Estado, asimismo, que se ha generado un daño o perjuicio como consecuencia de la actividad estatal, al respecto, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala lo siguiente:

“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.”

En ese sentido, el sujeto activo tiene la carga de la prueba y debe probar el daño o perjuicio que el Estado le haya ocasionado, cuando se acredite que la Administración Pública es responsable, los daños y perjuicios deben ser cuantificables en dinero, al respecto la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala que deberá de pagarse al reclamante en moneda nacional o bien, puede convenirse su pago en especie.

La cantidad a pagarse debe de actualizarse conforme a los establecido en el Código Fiscal de la Federación en caso de retraso en el cumplimiento del pago, ahora bien, la indemnización por los daños y perjuicios materiales que se ocasionen, se calcularán conforme a los criterios establecidos en la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes

Nacionales, el Código Civil Federal, entre otras disposiciones aplicables, en donde se tomará en cuenta el valor comercial.

d) Responsabilidad Subsidiaria del Estado.

La responsabilidad subsidiaria del Estado es aquella que se presenta cuando un sujeto en su actuar como funcionario ha causado daño o perjuicio a una persona, y sus bienes no son suficientes para repararlo, en esos casos, el Estado deberá responder por ello, y éste tiene la posibilidad de repetir en contra del funcionario, es decir, puede exigir que se le pague todo lo que costó para indemnizar al sujeto quien sufrió el daño.

Ahora bien, el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México advierte que “el principio de la subsidiariedad aplicado a la sociedad significa que las organizaciones sociales mayores, especialmente el Estado, ha de intervenir, en forma auxiliar y complementaria, para favorecer el desarrollo de las organizaciones sociales menores y de los individuos.”⁵

En ese orden de ideas, es necesario la participación del propio Estado para que la persona afectada pueda ser indemnizada, de lo contrario se verían afectados sus intereses si únicamente se limitara a indemnizarse con los bienes del funcionario que causó el daño o perjuicio, y en esos casos el Estado puede utilizar los medios jurídicos a su alcance en contra del funcionario para recuperar las cantidades que haya pagado para la respectiva indemnización.

La responsabilidad subsidiaria del Estado se encontraba regulado en el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en el que se señalaba que el Estado sería responsable de manera subsidiaria cuando el servidor público directamente

⁵ Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. Pág. 3005.

responsable no tuviere bienes, o los que tuviera no fueran suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos, sin embargo, con las reformas del treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro, quedó derogada tal disposición.

En ese sentido, la tesis número I.3o.C.276 C, emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XV, enero de 2002, página 1345, estableció lo siguiente:

"RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN PRINCIPIO, LA DEMANDA RESPECTIVA DEBE ENTABLARSE CONTRA ELLOS. *La acción de responsabilidad civil prevista en el artículo 1927 del Código Civil Federal debe enderezarse, en principio, contra el funcionario en su calidad de servidor público y no contra el Estado, ya que este último interviene sólo en el supuesto de que la condena no pueda ser satisfecha con el patrimonio del directamente responsable, pues la acción que nace en este precepto tiene como fundamento la responsabilidad del servidor encargado de la función administrativa que, por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado, o impericia, provoca un daño a una persona que, desde luego, tiene que ser reparado por el propio funcionario, según la teleología de los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, y sólo en el supuesto de que no haya obtenido íntegra reparación o la que haya obtenido resulte insuficiente, será procedente que el Estado responda de la condena de manera subsidiaria.*

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 6643/2001. Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Estado de Sonora. 13 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Israel Flores Rodríguez.

Nota: El Tribunal Colegiado de Circuito se apartó del criterio sostenido en esta tesis, según se desprende de la que con el número I.3o.C.548 C, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 1865, de rubro: "RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DEL ESTADO. DEBE EJERCERSE EN CONTRA DE AMBOS LA DEMANDA RESPECTIVA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)."

El criterio sustentado por el Tribunal en cita, señalaba que tratándose de la responsabilidad civil de los servidores públicos prevista en el artículo 1927 del Código Civil Federal, debía entablarse la demanda respectiva en contra de ellos, y en caso de que no se hubiera obtenido la reparación íntegra, o dicha reparación resultara insuficiente, sería el Estado quien entonces respondería de la condena del servidor público de manera subsidiaria.

De lo anterior observamos que la responsabilidad subsidiaria del Estado, consiste en que el Estado ha de pagar los daños y perjuicios causados por los servidores públicos, cuando estos habiendo sido declarados culpables, resultan insolventes, sin embargo, este procedimiento no resultó eficaz, porque en muchos casos por la imposibilidad de individualizar el actuar del servidor público y la dificultad para acreditar la ilicitud de su conducta, además de que en muchos casos resultaban insolventes, y el hecho de que debe requerirse primero en un procedimiento disciplinario, la hicieron tardada y en muchos casos nugatoria, y fue de los principales motivos por los cuales se presentaron reformas para que el Estado pudiera responder de manera directa.

e) Responsabilidad Solidaria del Estado.

Sobre este tema, el autor Álvaro Castro Estrada señala que “la responsabilidad solidaria es aquella que deja la opción al particular lesionado o

dañado para que elija a quién dirigir indistintamente su reclamación o demanda, sea al servidor público causante del daño o a la Administración Pública de quien depende.”⁶

El artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal establecía que el Estado tenía la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estaban encomendadas, y dicha responsabilidad sería solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, es decir, la persona a quien se le afectaba tenía la posibilidad de demandar ya sea a la autoridad que por su negligencia había causado un daño o perjuicio al particular, o bien, podía reclamar su respectiva indemnización directamente al propio Estado, a través de la dependencia de donde pertenecía la autoridad responsable.

Sin embargo, fue reformada tal disposición, pero con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ahora se puede reclamar directamente al Estado la reparación del daño que se haya causado.

Ahora, la tesis número *I.3o.C.548 C*, emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, visible en la página 1865, tomo XXIII, mayo de 2006, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, señala lo siguiente:

“RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DEL ESTADO. DEBE EJERCERSE EN CONTRA DE AMBOS LA DEMANDA RESPECTIVA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).

Este Tribunal Colegiado se aparta del criterio sustentado en la tesis I.3o.C.276 C, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de dos mil dos, página 1345, de

⁶ Castro Estrada, Álvaro. Op. Cit. Pág. 46.

rubro: "RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN PRINCIPIO, LA DEMANDA RESPECTIVA DEBE ENTABLARSE CONTRA ELLOS.", debido a que el precepto mencionado en esa tesis fue derogado, y a la tendencia simplificadora en la materia, así como a la interpretación literal y sistemática del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, cuyo texto es similar a su correlativo del ordenamiento sustantivo civil federal. Sobre el primer aspecto, debe señalarse que conforme al segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la responsabilidad estatal es de carácter objetivo y directo, significando esto último que el dispositivo se aparta de la denominada responsabilidad indirecta o por hecho ajeno que establecía el derogado artículo 1927 del Código Civil Federal, al prever que el Estado estaba obligado solidaria o subsidiariamente, traduciéndose en que sólo respondía ante la insolvencia total o parcial del servidor público directamente responsable. Ese nuevo sistema de responsabilidad extracontractual está regulado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, cuyos artículos 1, 2, 4, 5, 9, 17, 18, 19, 27 y 31, así como primero y segundo transitorios, permiten advertir que la responsabilidad es asumida de manera directa por el Estado, con la posible concurrencia de otros entes, pero, en todo caso, respondiendo de los hechos o actos dañosos ocasionados por los servidores públicos adscritos a los mismos, de manera que el procedimiento de reclamación correspondiente se incoará solamente contra el órgano estatal, no contra los mencionados servidores, sin perjuicio de que, en su oportunidad, estos últimos puedan ser sujetos pasivos de la acción de repetición a favor del Estado. Dicho sistema de responsabilidad revela una tendencia simplificadora para el particular que ha resentido un daño en su esfera de derechos atribuible al Estado, que actúa a través de servidores públicos, a fin de que solamente entable su reclamación contra aquél, sin perjuicio de señalar a los segundos que tengan intervención en la actividad administrativa irregular, aunque no como codemandados, dado que los

sujetos pasivos de la acción de responsabilidad patrimonial son los entes públicos federales. Tal evolución legislativa resulta orientadora en el caso del sistema de responsabilidad civil del Estado tratándose del Distrito Federal, que si bien está basada en el artículo 1927 del Código Civil para esa entidad sede de los Poderes Federales, no puede interpretarse aislándola del sistema jurídico mexicano al que pertenece, ni desvinculándola de una interpretación histórica de ese mismo orden legal y por ende, no puede seguirse sosteniendo que, de forma disonante con el indicado contexto normativo, los particulares deban entablar su demanda de responsabilidad civil en forma sucesiva, esto es, primero, contra los servidores públicos, y después, una vez obtenida condena respecto de ellos, contra el Estado. Por el contrario, la tendencia de simplificación debe llevar a compendiar en una sola demanda incoada en contra del Estado y de los servidores públicos involucrados, el reclamo de las prestaciones derivadas de la acción de responsabilidad civil, lo cual, además, encuentra sustento en la interpretación literal y sistemática del precepto arriba indicado, que establece la responsabilidad civil gubernamental, la cual puede ser solidaria o subsidiaria, y tratándose de esta última únicamente está condicionada en su efectividad en contra del ente de gobierno, a la insolvencia, parcial o total, de los servidores públicos directamente responsables. Sin embargo, ello no significa que esa insolvencia deba acreditarse tras la condena obtenida en un primer procedimiento y, sólo entonces, pueda ejercerse la acción de responsabilidad en contra del Estado a través de un diverso juicio, ya que solamente se requiere demostrar tal insolvencia para que deba lograrse el efecto deseado, esto es, el pago a cargo del órgano estatal, lo cual es factible hacerlo en ejecución de la sentencia condenatoria dictada en un mismo procedimiento, en la cual se establezca esa suplencia de la responsabilidad principal. Aunada a esa falta de exigibilidad del precepto de que se trata, derivada de su lectura gramatical, se tiene en cuenta que conforme al artículo 31 del Código de Procedimientos Civiles para el

Distrito Federal, las acciones diversas contra una misma persona, respecto de una misma cosa y provenientes de una misma causa, deben intentarse en una sola demanda. Por consiguiente, el actor en un juicio de responsabilidad civil seguido en contra del Estado, tratándose del Distrito Federal, debe ejercer su acción en una sola demanda respecto de todos los servidores públicos involucrados y del ente estatal mismo, sin que pueda intentar en un procedimiento posterior a ese primer juicio una demanda en contra de los servidores públicos que fueron demandados, o de otros que, no siéndolo en el primigenio procedimiento y teniendo una relación jerárquica de supra a subordinación con aquéllos, pretendan ser incorporados por el demandante como codemandados, ya que, en tal supuesto, operaría la cosa juzgada y su eficacia refleja, según sea el caso. De manera que, por el ejercicio de la acción en el primer juicio en contra de algunos de los servidores públicos involucrados, quedará extinguida aquélla respecto de quienes no fueron llamados a ese procedimiento inicial, y en un segundo o ulterior juicio de ningún modo podrán ser demandados; lo que además, evita la multiplicación indefinida de procedimientos que acarrearía un estado de incertidumbre en cuanto a la firmeza de la sentencia dictada en la primera y única oportunidad”.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 28/2006. Marco Antonio Vizcaya Verduzco. 2 de marzo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Alfaro Telpalo, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Jorge Sánchez Alcántara.

Nota: Esta tesis se aparta del criterio sostenido por el propio tribunal en la diversa I.3o.C.276 C, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1345.

De la tesis transcrita con antelación, advertimos que el afectado puede demandar el pago de los daños y perjuicios que se le hayan ocasionado, tanto a los servidores públicos a quien les reclame la reparación del daño, como al propio Estado, y el ejercicio de la acción que se siga en el primer juicio en contra de algunos servidores públicos involucrados, quedará extinguida aquélla respecto de quienes no fueron llamados al procedimiento inicial, por lo tanto el afectado deberá de señalar a todos los servidores públicos que considere sean responsables.

Por otra parte, el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, señala la posibilidad que tienen los particulares cuando se haya determinado la responsabilidad de los servidores públicos, de que acudan a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la reparación del daño en cantidad líquida, para que se ordene el pago respectivo.

Por lo tanto, será el particular quien decida si desea demandar al servidor público para la reparación del daño o perjuicio que se le haya causado, o bien reclamar directamente al propio Estado.

f) Reforma al artículo 113 Constitucional.

Con la reforma del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se presentó un cambio muy importante en relación a la responsabilidad patrimonial del Estado, anteriormente únicamente constaba de un párrafo en el que se establecía la responsabilidad administrativa a cargo de los servidores públicos, pero no se señalaba acerca de la responsabilidad directa del Estado, es por ello que se presentaron varias iniciativas de reformas y el catorce de junio del año dos mil dos, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la reforma en cuestión.

Al respecto, existen diversas opiniones en relación a la modificación constitucional, tal es el caso del autor Juan Carlos Marín González, quien manifiesta que no es muy recomendable la modificación en comento, asimismo señala que “la aludida modificación constitucional pretende situar a México como uno de los sistemas de responsabilidad civil extracontractual del Estado más avanzados, esto es, más generosos y caros del mundo y que, dicho sea de paso, la gran mayoría de países del primer orden no se toman la molestia de adoptar como regla de general aplicación.”⁷

En nuestra opinión, consideramos que sí es necesaria la modificación constitucional, así como la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que se han realizado, ello atendiendo a que fue un avance significativo en nuestra regulación jurídica, aunque existen aún aspectos confusos y que deben de precisarse con el objeto de no tener lagunas en la legislación, es por ello que uno de los principales motivos en la elaboración de este trabajo es brindar una propuesta sobre modificaciones legislativas, con el objeto de que se comprenda la responsabilidad del Estado, en específico del que se encuentra a cargo directamente del Servicio de Administración Tributaria.

Ahora bien, en la exposición de motivos del Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título cuarto y, se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señaló la importancia de que el Estado, como persona moral y los servidores públicos como obligados a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, son responsables de las consecuencias dañinas o perjudiciales que los ciudadanos reciben en muchos casos, tanto en sus personas, como en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad o función del Estado,

⁷ Marín González, Juan Carlos. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México. Editorial Porrúa. México 2004. Pág. 3.

aún cuando esta a veces sea lícita o normal, con mayor razón cuando dicha actividad o función es anormal o ilegal.

Es por ello, que fue necesario la modificación antes aludida, lo que significó un adelanto significativo en materia de responsabilidades en nuestro país.

Dicha modificación dio como resultado el surgimiento de una legislación que hoy en día regula la responsabilidad del Estado a nivel Federal, es por ello que las legislaturas federal y estatales discuten sobre este aspecto, por lo que el resultado inmediato en el poder legislativo federal es el surgimiento de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de enero de dos mil cinco y se espera que las legislaturas locales realicen nuevas modificaciones en sus respectivos ámbitos de su competencia.

Por otra parte, el cuatro de diciembre de dos mil seis se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformó el artículo 73, fracción XXIX, inciso H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establecen las bases para la creación de tribunales contenciosos administrativos, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, respecto a las controversias que se presenten entre la Administración Pública Federal y los particulares, en ese sentido, el artículo de mérito establece lo que a continuación se transcribe:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...)

XIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su

organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones."

En la exposición de motivos de esa reforma, se señaló que "en la actualidad impera una inadecuada impartición de justicia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, primero, porque no es un tribunal el que administra justicia a los servidores públicos y, segundo, porque es una misma autoridad la que acusa, investiga, sustancia procedimientos y sanciona."⁸

Por lo tanto, con el propósito de mejorar la impartición de justicia en materia de responsabilidades administrativas, el legislador manifestó la necesidad de jurisdiccionalizar los procedimientos, en donde el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sea el encargado de impartir justicia garantizándose con ello a los servidores públicos y a los particulares, que en sus conflictos y controversias, tendrán en las instituciones de justicia el marco adecuado para su justa resolución.

g) Responsabilidad del Estado en el Ámbito Internacional.

Como ya lo hemos mencionado en el principio de este capítulo, el origen de la Responsabilidad a cargo del Estado surgió en el derecho internacional, y principalmente los pueblos dominantes eran quienes exigían que les repararan los daños y perjuicios que les ocasionara algún otro miembro de la comunidad internacional.

Sin embargo, es hasta a principios del siglo XX, cuando se fueron consolidando las ideas internacionalistas y con ello la posibilidad de crear instituciones que se encontraran frente a la organización de todos los Estados miembros, cuya estructura debe ser lo suficientemente fuerte para poder lograr los

⁸ Exposición de motivos de la reforma constitucional del artículo 73, fracción XXIX, inciso H, 3 de diciembre de 20003. Red Jurídica Nacional, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

fines que se persiguen, entre ellos el respeto hacia los derechos de los demás integrantes de la comunidad internacional.

Con el paso del tiempo se fueron consolidando los Estados, así como diversas instituciones que ayudaron a una mejor organización, es por ello que “la complejidad de las relaciones entre los Estados, el desarrollo extraordinario de la Organización de las Naciones Unidas y de los organismos internacionales en general, es fuente creadora de numerosas responsabilidades para unos y para otros.”⁹

Por otra parte, para el análisis de la responsabilidad internacional de Estado, es necesario conocer cuál es su concepto, y al respecto el autor Modesto Seara Vázquez lo define como “una institución por la cual, cuando se produce una violación del derecho internacional, el Estado que ha causado esta violación debe de reparar el daño material (reparación) o moral (satisfacción) causado a otro o a otros Estados.”¹⁰

En ese entendido, para que se presente la responsabilidad internacional del Estado, es necesario que se produzca una violación a las normas del derecho internacional, las cuales ya deben estar reglamentadas, esto es, que existan normas o hipótesis que deben de ser respetados por los Estados, y cuando alguien viola dichos principios, estará en posibilidades de ser sujeto imputable de responsabilidad.

Asimismo, a quien se le reclame esa falta será a un Estado, y a él es a quien deberá de requerir en su caso la reparación del daño que se ocasione, pero como los Estados sólo pueden actuar a través de los individuos, ante el derecho internacional los Estados únicamente responderán por el comportamiento de sus

⁹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Segundo Curso. Vigésima Edición. Editorial Porrúa. México 2000. Pág. 874.

¹⁰ Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. Vigésima Primera Edición. Editorial Porrúa. México 2004. Pág. 345.

órganos y no de los actos propios de sus gobernados, en el entendido de que los Estados sí deben de responder por los daños o perjuicios que ocasionen los individuos, siempre y cuando, aunque carezcan de calidad de órganos del Estado conforme a su derecho interno, cuando no se les ha dado la investidura formal de órganos del Estado, pero de hecho actúen por él o ejerzan prerrogativas del poder público que les corresponda.

Al respecto, existe una propuesta de reforma propuesta de la Comisión de Derecho Internacional que en su artículo noveno señala lo siguiente:

“Artículo 9. Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de una persona o de un grupo de personas si esa persona o ese grupo de personas ejerce de hecho atribuciones del poder público en ausencia o en defecto de las autoridades oficiales y en circunstancias tales que requieren el ejercicio de esas atribuciones.”¹¹

Por otro lado, la Doctora Loretta Ortiz Ahlf señala que “la responsabilidad internacional se origina en las conductas violatorias de las normas de derecho internacional, llevadas a cabo por los sujetos de éste. Al ser el Estado el sujeto internacional por excelencia, debe centrarse la atención en la responsabilidad internacional del mismo. Ésta puede provenir de conductas violatorias que atacan a las personas, los bienes o cualesquiera derechos de otro Estado, si tales personas, bienes o derechos están protegidos por normas internacionales.”¹²

Por otra parte, existen dos teorías que nos explican el fundamento de la responsabilidad internacional a cargo del Estado, las cuales son la teoría de la falta y la teoría del riesgo.

¹¹ Ortiz Ahlf, Loretta. Derecho Internacional Público. Tercera Edición. Editorial Oxford. México, 2006. Pág. 154.

¹² Op. Cit. Pág. 145.

En la teoría de la falta se advierte que “la responsabilidad de un Estado se encuentra supeditada al hecho de que cometa una falta, es decir, que viole por acción u omisión una norma de derecho internacional.”¹³

Además de presentarse una violación a una norma de derecho internacional, es necesario que exista una voluntariedad por parte de quien comete dicha falta, es decir, que tenga la plena intención de causar un daño o perjuicio.

Por lo tanto si el Estado reclamante demuestra que se cometió una falta y que existió una voluntariedad por parte del Estado a quien se le impute responsabilidad, éste debe pagar los daños que haya ocasionado por su actuación u omisión en el derecho internacional.

Por otro lado, la teoría del riesgo se presentó porque no siempre existe una voluntad por parte de un Estado para ocasionar un daño o perjuicio a otro, esta teoría explica que la responsabilidad es el producto de una relación de causalidad entre la actividad del Estado y el hecho contrario al derecho internacional y que el Estado quien ocasionó esos daños no tenía la intención de realizar actos sancionados por el derecho internacional, pero por diversas circunstancias si se llegó a ocasionar un daño y por lo tanto alguien debe de responder por ellos, es decir el Estado que aunque no fue su intención, si llegó a causar el daño o perjuicio.

En ese mismo orden de ideas, el autor César Sepúlveda señala que para que se integre la responsabilidad, la jurisprudencia internacional exige dos condiciones, “la primera de ellas es la imputabilidad; la segunda es que el acto sea ilícito conforme al Derecho Internacional. El acto debe ser imputable al Estado

¹³ Ibidem. Pág. 347.

responsable. La ilicitud del mismo debe ser apreciada conforme al derecho internacional público, no conforme a otro sistema.”¹⁴

Consideramos que debido a la globalización de nuestros tiempos, resulta necesario hacer un análisis respecto a la responsabilidad del Estado en el ámbito internacional, por lo que en este capítulo se dio un panorama general del mismo para tener conocimiento sobre este tema.

¹⁴ Sepúlveda, César. *Derecho Internacional*. Editorial Porrúa. 20°. Edición. México 1998. Pág. 241.

CAPÍTULO IV

RESPONSABILIDAD DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

IV. RESPONSABILIDAD DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

A) Servicio de Administración Tributaria.

a) Concepto.

El Servicio de Administración Tributaria, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario; y, de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria, con las atribuciones y facultades que señale la legislación correspondiente.

El Servicio de Administración Tributaria tiene personalidad jurídica propia, que como ya lo hemos mencionado en capítulos anteriores, consideramos que se le ha otorgado únicamente de manera instrumental por parte del Estado, para que pueda llevar a cabo los fines por los cuales fue creado.

Como antecedente inmediato del Servicio de Administración Tributaria, se tiene que el primero de julio de 1997, reemplazó a la Subsecretaría de Ingresos en las atribuciones de determinación y recaudación de las distintas contribuciones del ámbito federal.

La Ley del Servicio de Administración Tributaria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, y entró en vigor a partir del primero de julio de mil novecientos noventa y siete, en su exposición de motivo se estableció la necesidad de una nueva ley a través de la cual se llevaría a cabo la asignación de las atribuciones de determinación y recaudación de las diversas contribuciones en el ámbito federal,

que ejercía la subsecretaría de ingresos de de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, todas esas atribuciones se asignarían a un órgano desconcentrado con carácter de autoridad fiscal, y se le designó el nombre de Servicio de Administración Tributaria, en dicha exposición de motivos se señaló lo siguiente:

“El objetivo de esta propuesta es configurar una organización especializada, conformada por personal profesional calificado, cuya actividad redunde en la optimización de los procesos recaudatorios y en el mejoramiento del servicio y atención a los contribuyentes. Para ello, deberá contar con autonomía en los aspectos técnicos sustantivos, en la gestión interna de sus asuntos y en materia presupuestal, de tal forma que pueda responder con agilidad, capacidad y oportunidad a la dinámica que las circunstancias actuales del país exigen.

Es de destacarse que en el mundo contemporáneo existe una marcada tendencia encaminada a modernizar la administración tributaria, mediante la constitución de nuevas instituciones, o bien a través del fortalecimiento y transformación de las existentes. En efecto, si se revisa el desarrollo en los últimos años de los sistemas de administración tributaria de diversos países, se advierte una corriente decidida en este sentido, de tal forma que esta actividad pública, esencial para sustentar el desarrollo de los programas de Gobierno, se lleve a cabo de manera eficaz, eficiente y ante todo, justa y equitativa.

La necesidad de un cambio en la administración tributaria de nuestro país ha sido manifestada con toda claridad y en forma reiterada por amplios sectores de la sociedad. En este sentido, la propuesta para atender esta demanda de la ciudadanía ha sido la de realizar las acciones necesarias tendientes a que la autoridad encargada de la recaudación, del cobro de contribuciones y de la aplicación de las normas jurídicas que regulan la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, se constituya en un órgano desconcentrado, moderno y con autonomía técnica y funcionarios formados en el servicio civil. Se trata de que la administración fiscal

disponga de gente cada vez mejor capacitada, dé mayor calidad en los servicios que presta al público y que asegure una imparcial y transparente aplicación de la legislación fiscal y aduanera.”¹

Con la creación de este organismo, se pretendió llevar a cabo de manera eficiente las labores de recaudación de contribuciones federales, coordinación fiscal con entidades, representación de la Federación en controversias fiscales, dirección de los servicios aduaneros y participación en la negociación de tratados internacionales en materia fiscal y aduanera, entre otras, es por ello que día con día se realizan estudios para que se pueda mejorar el desempeño de dicho organismo.

Las atribuciones principales del Servicio de Administración Tributaria para efectos de la presente investigación, se encuentran señaladas en el artículo 7° de su Ley, y son las siguientes:

- Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable;
- Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera
- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales.
- Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea

¹ Exposición de Motivos de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.. Red Jurídica Nacional, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal.

- Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones.
- Proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las cuales se tengan firmados acuerdos o formen parte de convenciones internacionales de las que México sea parte, para lo cual, en ejercicio de sus facultades de vigilancia, podrá recabar respecto de los contribuyentes y terceros con ellos relacionados, la información y documentación que sea objeto de la solicitud.
- Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera.
- Localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo.
- Allegarse la información necesaria para determinar el origen de los ingresos de los contribuyentes y, en su caso, el cumplimiento correcto de sus obligaciones fiscales.
- Proponer, para aprobación superior, la política de administración tributaria y aduanera, y ejecutar las acciones para su aplicación. Se entenderá como política de administración tributaria y aduanera el conjunto de acciones dirigidas a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal

establece, así como combatir la evasión y elusión fiscales, ampliar la base de contribuyentes y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes.

- Diseñar, administrar y operar la base de datos para el sistema de información fiscal y aduanera, proporcionando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos estadísticos suficientes que permitan elaborar de manera completa los informes que en materia de recaudación federal y fiscalización debe rendir el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión.
- Contribuir con datos oportunos, ciertos y verificables al diseño de la política tributaria.
- Emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellas se expidan.
- Emitir los marbetes y los precintos que los contribuyentes deban utilizar cuando las leyes fiscales los obliguen.

b) Estructura.

El Servicio de Administración Tributaria está integrado por un Jefe que es nombrado y removido por el Presidente de la República, por una Junta de Gobierno que constituye su órgano principal de dirección, por Unidades Administrativas, así como un Órgano Interno de Control.

El Jefe del Servicio de Administración Tributaria es el enlace entre la institución y las demás entidades gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal, así como de los sectores social y privado, administra y representa

legalmente a dicho organismo, dirige, supervisa y coordina el desarrollo de las actividades de sus unidades administrativas, puede expedir disposiciones administrativas para aplicar la legislación fiscal y aduanera, también tiene facultades para participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve acabo el Ejecutivo Federal en la materia fiscal y aduanera.

Las facultades del Jefe del Servicio de Administración Tributaria se encuentran establecidas de manera específica en el artículo 3° del Reglamento Interior de dicho organismo, dentro de las más importantes se tenemos las siguientes:

- Nombrar y remover a los servidores públicos que conforman el Servicio de Administración Tributaria, así como a los funcionarios de libre designación, conforme a lo establecido en el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera y demás disposiciones que resulten aplicables.
- Autorizar a servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria para que realicen actos y suscriban documentos específicos, siempre y cuando no formen parte del ejercicio de sus facultades indelegables.
- Evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas que conforman el Servicio de Administración Tributaria y, en su caso, expedir o instruir la expedición de los lineamientos para el análisis, control y evaluación en los procedimientos respectivos.
- Coordinar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales asignados a las distintas unidades

administrativas que conforman el Servicio de Administración Tributaria.

- Representar legalmente al Servicio de Administración Tributaria, tanto en su carácter de autoridad fiscal, como de órgano desconcentrado, así como a los órganos que lo conforman, con la suma de facultades generales y especiales que, en su caso, requiera conforme a la legislación aplicable.
- Expedir los acuerdos por los que se establezca la circunscripción territorial, se deleguen facultades a los servidores públicos o a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria y aquéllos por los que se apruebe la ubicación de sus oficinas en el extranjero, y designar a los funcionarios adscritos a éstas.
- Celebrar contratos, convenios y, en general, toda clase de actos jurídicos directamente vinculados con el desarrollo de las atribuciones del Servicio de Administración Tributaria o relacionados con la administración de los recursos humanos, materiales y financieros que le sean asignados.
- Modificar o revocar las resoluciones administrativas desfavorables a los contribuyentes de conformidad con el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, que emitan las unidades administrativas que dependan de él.
- Representar al Secretario de Hacienda y Crédito Público en controversias fiscales, excepto en materia de amparo cuando dicho funcionario actúe como autoridad responsable,

conforme a lo previsto en el artículo 7o., fracción III de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

- Será la máxima autoridad administrativa del Servicio de Administración Tributaria.

Por su parte, la Junta de Gobierno está integrada por:

- El titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien fungirá como Presidente.
- Por tres consejeros designados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, de entre los empleados superiores de Hacienda.
- Por tres consejeros independientes, éstos designados por el Presidente de la República, debiendo ser dos de éstos propuestos por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

La Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones de opinar y coadyuvar con las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la elaboración de las medidas de política fiscal y aduanera, someter su opinión sobre las iniciativas de ley, decretos, acuerdos, órdenes, resoluciones administrativas y disposiciones de carácter general en materia fiscal y aduanera; aprobar los programas, los presupuestos y la estructura orgánica del Servicio de Administración Tributaria y sus modificaciones.

También cuenta con facultades para examinar, o aprobar los informes generales y especiales que someta a su consideración el Presidente del Servicio de Administración Tributaria, aprobar el programa anual de mejora continua y

establecer y dar seguimiento a las metas relativas a aumentar la eficiencia en la administración tributaria.

Por otra parte, existen diferentes Unidades Administrativas del Servicio de Administración Tributaria, éstas tendrán su denominación de acuerdo a la función que realicen y con relación al objeto por el cual fueron creadas, se encuentran señaladas en el Reglamento Interior de dicho organismo, las cuales son las siguientes:

- Administración General de Aduanas.
- Administración General de Asistencia al Contribuyente.
- Administración General de Auditoría Fiscal Federal.
- Administrador General de Grandes Contribuyentes.
- Administración General Jurídica.
- Administración General de Recaudación.
- Administración General de Innovación y Calidad.
- Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de Información.
- Administración General de Evaluación.
- Unidad de Programas Especiales.
- Unidad de Plan Estratégico y Mejora Continua.
- Administraciones Regionales.
- Administraciones Locales.
- Aduanas.
- Unidad de Programas Especiales.

- Unidades Administrativas Regionales, que a su vez estarán integradas por las administraciones regionales, las locales y las aduanas.

Finalmente, se tiene que dentro de la estructura orgánica del Servicio de Administración Tributaria, se contará con un Órgano Interno de Control, el cual vigilará el cumplimiento de los planes y programas aprobados por la Junta de Gobierno, el sistema de evaluación del desempeño, o bien, si lo estima necesario, someterá a consideración del Jefe del Servicio de Administración Tributaria, las mejoras que estime pertinentes.

c) Marco Jurídico.

Al tratar sobre el marco jurídico del Servicio de Administración Tributaria, es necesario mencionar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde el despacho, entre otros, el de proyectar y calcular los ingresos de la Federación considerando las necesidades del gasto público, la utilización razonable del crédito público, establecer las bases para lograr una estabilidad financiera de la administración pública federal, cobrar los impuestos que la ley establezca, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales, así como vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales aduaneras.

Ahora bien, la función de la determinación y cobro de las contribuciones las venía realizando a través de la Subsecretaría de Ingresos, pero con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, la cual entró en vigor hasta el primero de julio de mil novecientos noventa y siete, se le delegó dichas facultades al Servicio de Administración Tributaria, al respecto, en la exposición de motivos de fecha catorce de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, se señaló lo siguiente:

“Es así que se propone la expedición de una nueva ley a través de la cual se llevará a cabo la asignación de las atribuciones de determinación y recaudación de las diversas contribuciones del ámbito federal, que ha venido ejerciendo la subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a un órgano desconcentrado, con carácter de autoridad fiscal, que se denominará Servicio de Administración Tributaria.”²

En ese entendido, al crearse el Servicio de Administración Tributaria, fue necesario que también se estableciera la legislación correspondiente, que de manera particular regulara dicho organismo, es por ello que cuenta con los siguientes instrumentos normativos para cumplir los objetivos por los cuales fue creado:

- Ley del Servicio de Administración Tributaria.
- Reglamento del Servicio de Administración Tributaria.
- Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera del Servicio de Administración Tributaria.

B) Procedencia de la Responsabilidad.

El primer párrafo del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria establece que dicho organismo será responsable del pago de los **daños y perjuicios** causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan.

Ahora bien, en el mismo artículo en cita, en el párrafo séptimo señala que el Servicio de Administración Tributaria deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los **gastos y perjuicios** en que incurrió, cuando la unidad

² Exposición de Motivos del Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, 14 de noviembre de 1995. Red Jurídica Nacional, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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 trate, al respecto únicamente considera falta grave cuando la resolución impugnada:

- Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o la competencia.
- Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad, en cambio si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.
- Se anule por desvío de poder por parte del funcionario que emita la resolución que se impugne.

De lo anterior advertimos que por una parte el Servicio de Administración Tributaria puede ser responsable del pago de los daños y perjuicios ocasionados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan, y por otra parte indica que deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los gastos y perjuicios en que incurrió, pero en este caso, limita a tres supuestos para que pueda operar la posibilidad de iniciarse un procedimiento en su contra para que responda por lo que haya ocasionado.

En ese contexto, advertimos que existen dos figuras distintas, que son por un lado “daños y perjuicios” y por otro “gastos y perjuicios”, en ese sentido existe confusión para saber qué debemos entender por cada uno de ellos.

Al respecto existe la opinión de Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien señaló que "daños y perjuicios", se traducen en la obligación del Estado de resarcir la privación de la ganancia lícita que debió obtener el particular, cuando exista responsabilidad directa y objetiva de

parte del Servicio de Administración Tributaria, y por "gastos y perjuicios" deben entenderse como la privación de la ganancia lícita que debió obtener el particular con el cumplimiento de la obligación de la autoridad de allanarse a la demanda en los casos establecidos en el artículo 34 de la ley en cita.

Por la confusión ya indicada, dicho órgano colegiado interpretó el sentido del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, que se aprecia en la tesis número I.7o.A.432 A, visible en la página 2385, tomo XXIII, enero de 2006, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo texto y rubro son los siguientes:

"INDEMNIZACIÓN POR "GASTOS Y PERJUICIOS" A CARGO DEL ESTADO. LOS REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA NO SON APLICABLES TRATÁNDOSE DEL PAGO DE 'DAÑOS Y PERJUICIOS' (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA). De la lectura del precepto anterior se advierte que regula dos instituciones jurídicas, a saber: 1. El pago de los "daños y perjuicios" causados por la responsabilidad de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan, lo que se previene en sus primeros seis párrafos; y, 2. La obligación del Servicio de Administración Tributaria, contenida en el párrafo séptimo, de indemnizar al particular afectado por los "gastos y perjuicios" ocasionados cuando alguna 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 trate, considerándose faltas graves las que se indican en las fracciones I, II y III, del propio precepto. Ahora bien, ambas instituciones tienen naturaleza distinta, pues los perjuicios a que se circunscribe la sanción procesal de "gastos y perjuicios" deben entenderse como la privación de la ganancia lícita que debió obtener el particular con el cumplimiento de la obligación de la autoridad de allanarse a la demanda en

los casos establecidos en el artículo 34; y en el caso de los "daños y perjuicios", éstos se traducen en la obligación del Estado de resarcir la privación de la ganancia lícita que debió obtener el particular, cuando exista responsabilidad directa y objetiva de su parte. En ese sentido, el artículo 34, párrafo séptimo, y sus fracciones I, II y III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, no exigen para la procedencia de la indemnización por "daños y perjuicios" que: a) La autoridad cometa falta grave al dictar la resolución impugnada, y b) No se allane al contestar la demanda, pues estos requisitos se refieren al pago de los "gastos y perjuicios".

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 384/2005. Comercializadora e Importadora Duck, S.A. de C.V. 3 de noviembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretario: Francisco García Sandoval."

De la tesis que citamos, se observa que el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al interpretar el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, sustentó que existe una diferencia entre lo que son los "daños y perjuicios" y lo que son los "gastos y perjuicios".

En nuestra opinión, consideramos que no es necesario hacer una diferencia entre "gastos y perjuicios" y "daños y perjuicios", sino que únicamente debió señalarse que el Servicio de Administración Tributaria será responsable de los **daños y perjuicios** causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan, y derogarse el séptimo párrafo del artículo 34 de la ley de dicho órgano, en virtud de que se señala de manera amplia la posibilidad de demandar la responsabilidad, sin limitarla a unos supuestos.

C) Procedimiento.

El procedimiento que establece la Ley del Servicio de Administración Tributaria que debe de seguirse para fincar la responsabilidad a su cargo, lo tenemos contemplado tanto en la su propia Ley y, a partir del primero de enero de dos mil cinco, se puede hacer valer con base en lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en este capítulo haremos mención únicamente de lo estipulado por la ley del Servicio de Administración Tributaria y por lo que se refiere a la otra ley en comento, será analizada en el capítulo siguiente, para su mejor estudio.

En ese contexto, el artículo 34 de la ley de dicho organismo, señala que será responsable del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que le correspondan, y que tal responsabilidad será exigible ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero esa acción sustituirá a las demás que el particular pueda ejercer de acuerdo a las disposiciones del derecho federal común.

Asimismo, si el afectado impugna una resolución, podrá solicitar en la misma controversia o bien en una por separado, la indemnización que considere tiene derecho, por lo que deberá probar la lesión, la acción u omisión del Servicio de Administración Tributaria, y la relación de causalidad entre ambos.

Ahora bien, el precepto legal antes invocado establece que el contribuyente no está obligado a adjuntar el documento en el que conste el acto impugnado, la copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad, ni en su caso, el contrato administrativo; sin embargo, aún cuando el reclamante no esté obligado a ello, consideramos que sí es necesario que acompañe todos los elementos probatorios a su alcance, o en su caso señale si ya obran en autos dentro del juicio en el que esté tramitando la nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en virtud de que él es quien

tiene la carga de la prueba, y al no presentar las documentales con las que acredite el derecho que tenga de ser indemnizado, no se resolverá a su favor.

Finalmente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa si declara el derecho a la indemnización, determinará el monto de los daños y perjuicios, y en consecuencia, condenará al Servicio de Administración Tributaria a su pago, pero si no se probó la cantidad líquida a indemnizar, y únicamente dicho Tribunal declaró el derecho a la indemnización, el contribuyente deberá promover incidente ante la Sala del Tribunal de mérito, en donde originalmente impugnó, y en ese sentido deberá solicitar la liquidación de los daños y perjuicios, por lo que deberá de acompañar los elementos necesarios para probar su dicho.

Ahora bien, si la Sala Fiscal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que resolvió sobre la nulidad de la resolución reclamada, omitió pronunciarse respecto de la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados al particular, éste puede interponer amparo directo, ya que tiene interés jurídico para promoverlo, en virtud de que le causa un agravio en su esfera jurídica, ya que en el juicio de nulidad no fue resuelta la totalidad de sus pretensiones, con las cuales podría obtener mayores beneficios.

Sirve de sustento a la anterior consideración, la tesis número II.1o.A.125 A, emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página 2245, tomo XXIV, agosto de 2006, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo texto y rubro son los siguientes:

"INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO DIRECTO. LO TIENE QUIEN EN EL JUICIO DE NULIDAD OBTUVO SENTENCIA QUE DECLARÓ LA NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, PERO LA SALA FISCAL OMITIÓ PRONUNCIARSE RESPECTO DE LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN

TRIBUTARIA. *La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 33/2004, publicada en la página 425, Tomo XIX, abril de 2004, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es: "AMPARO DIRECTO. EL ACTOR EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN ESTA VÍA, LA DECLARATORIA DE NULIDAD LISA Y LLANA DE LA RESOLUCIÓN RECLAMADA, AUN CUANDO EL TRIBUNAL FEDERAL RESPONSABLE OMITA EL ESTUDIO DE ALGUNAS CAUSAS DE ILEGALIDAD PLANTEADAS EN LA DEMANDA RESPECTIVA.", estableció, fundamentalmente, que el actor en el juicio contencioso administrativo carece de interés jurídico para impugnar a través del juicio de amparo la declaratoria de nulidad lisa y llana efectuada en la sentencia reclamada, aun cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa haya omitido el análisis de algunas causas de ilegalidad propuestas en la demanda respectiva, si de su estudio se advierte que el actor no obtendría un mayor beneficio que el otorgado con tal declaratoria, en razón de que ésta conlleva la insubsistencia plena de la resolución administrativa e impide que la autoridad competente emita un nuevo acto con idéntico sentido de afectación que el declarado nulo. En ese contexto, si se reclama una sentencia que decretó la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, pero se omitió realizar pronunciamiento en torno a la condena de indemnización por concepto de daños y perjuicios a que se refiere el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, es evidente que el quejoso tiene interés jurídico para promover el juicio de amparo directo, en virtud de que le causa un agravio en su esfera jurídica, ya que no fue resuelta la totalidad de sus pretensiones, con las cuales podría obtener mayores beneficios.*

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

*Amparo directo 482/2005. Ballinmex, S.A. de C.V. 30 de marzo de 2006.
Unanimidad de votos. Ponente: Angelina Hernández Hernández.
Secretario: Günther Demián Hernández Núñez.*

Ahora bien, de la tesis en cita, se advierte que el quejoso sí tiene un interés jurídico en el amparo directo, cuando la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa omitió pronunciarse respecto de la indemnización por daños y perjuicios a que se refiere el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, toda vez que le causa un agravio en su esfera jurídica, ya que no fue resuelta en su totalidad sus pretensiones.

CAPÍTULO V.

PROCEDIMIENTOS PARA HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

V. PROCEDIMIENTOS PARA HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

A) Procedimiento establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece dos procedimientos para demandar al Estado, para que éste repare el daño que haya ocasionado 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, los cuales son: un procedimiento que denomina administrativo y otro jurisdiccional, en ese sentido, el artículo 20 de la Ley Federal en comento establece lo que a continuación se transcribe:

*“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.”*

En ese entendido, el primer procedimiento que señala la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado como administrativo, debe de iniciarse a petición de la parte interesada, la cual será a través de una reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al respecto el primer párrafo del artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece lo siguiente:

“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”

Posteriormente, agotado ese procedimiento y si el reclamante no está conforme con la resolución del Tribunal, podrá impugnarla a través de otro

procedimiento, que será la vía jurisdiccional ante el propio Tribunal, pero ahora conforme a lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al respecto cabe precisar que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala en su artículo 19 que el procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá de ajustarse, además de lo dispuesto por dicha ley, a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, en la vía jurisdiccional, pero como sabemos, el Código Fiscal de la Federación fue reformado y ahora es aplicable la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, toda vez que el título sexto denominado “*del juicio contencioso administrativo*”, fue derogado, por lo tanto, todo lo relativo al juicio contencioso administrativo que se establecía en el Código Fiscal de la Federación, se regula ahora, como ya se precisó, en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, salvo los asuntos que se hayan tramitado antes de la entrada en vigor de la última ley en cita.

Ahora bien, ya que analizamos de manera general los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para hacer efectiva su responsabilidad, estudiaremos cada uno de ellos, y daremos algunas propuestas para su mejor aplicación.

B) De la Reclamación.

La reclamación deberá iniciarse a petición de parte interesada, esto es, quien sin obligación jurídica de soportarlo, sufra daños en cualquiera de sus bienes o derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

En la inteligencia de que será el reclamante quien deberá probar la responsabilidad del Estado, y por su parte, éste defenderá sus intereses, acreditando en su caso la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios ocasionados al mismo, o bien que acredite

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 acontecimiento, o bien la existencia de la fuerza mayor que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, lo considera como causa de exoneración de responsabilidad patrimonial.

Al presentarse la reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá de cumplirse los requisitos que señala el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para que se pueda dar trámite a la reclamación interpuesta, es decir, deberá de presentarse por escrito, se precisará el nombre, denominación o razón social de quien o quienes promuevan, en su caso representante legal, domicilio para oír y recibir notificaciones, el nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, indicar qué reclamación se formula, los hechos o razones que dan motivo a dicha reclamación, y el órgano administrativo a quien se le reclame el daño patrimonial causado.

Asimismo, en dicha reclamación, se deberá de señalarse si es el caso, el nombre del servidor o servidores públicos que se considere se encuentren involucrados en la actividad administrativa que se reclame de irregular.

Ahora bien, 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, sin embargo no señala qué legislación debe de aplicarse para seguir el procedimiento, por lo que ante esa interrogante, se preguntó a una Secretaria de Acuerdos de nombre Karla Guadalupe Magallón, integrante de la Octava Sala Regional Metropolitana del Tribunal en cita, quien informó que el procedimiento se sigue como un juicio de nulidad, y conforme a lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y por Ley Federal de lo Contencioso Administrativo.

Durante el procedimiento se deberá acreditar el daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular del Estado, tomando en consideración lo siguiente:

a) La relación de causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado, cuando la causa o causas productoras del daño sean identificables.

b) Cuando no son identificables la causa o causas productoras del daño, deberá acreditarse la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada.

Las resoluciones que dicte dicho Tribunal con motivo de las reclamaciones, deberán contener como elementos mínimos los siguientes:

a) Existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida.

b) La valoración del daño o perjuicio causado.

c) El monto en dinero o en especie de la indemnización.

Una vez que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa haya resuelto la reclamación, en la que se niegue la indemnización o que por su monto no satisfaga al reclamante, podrá impugnarse por vía jurisdiccional ante el propio Tribunal, en ese sentido, el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece lo siguiente:

“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”.

De lo que advertimos claramente, que será el propio Tribunal quien conocerá y resolverá sobre las impugnaciones de sus propias resoluciones relativas a la responsabilidad patrimonial del Estado, y al respecto consideramos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no debe de resolver por la vía jurisdiccional sobre las impugnaciones de sus resoluciones dictadas en el “*procedimiento administrativo de la reclamación*”, porque ello implica una desconfianza por parte de quienes impugnan las resoluciones dictadas en la reclamación que se sigue ante dicho Tribunal, y en ese caso, tendrá algún sentido seguir un procedimiento de reclamación ante el Tribunal, y al estar inconformes con sus resoluciones acudir ante él mismo por la vía jurisdiccional para impugnarlas?, acaso cambiarán de criterio al resolver por la vía jurisdiccional?, sobre todo porque no se señala si resolverá la Sala quien conoció sobre la reclamación, el pleno del Tribunal, o bien, alguna comisión especial.

En ese entendido, consideramos que debe de reformarse el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no resuelva la impugnación de sus propias resoluciones dictadas en la reclamación, tema que abordaremos en el siguiente capítulo.

C) Del Juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para que se inicie el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es necesario como ya lo mencionamos, que dicho Tribunal, haya resuelto sobre la reclamación que interponga la parte interesada, y que ésta al no estar conforme con la misma la controvierta a través de la vía jurisdiccional.

Al iniciarse el juicio, se sujetarán las partes al procedimiento que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente a partir del primero de enero de dos mil seis, y los juicios que se hayan iniciado antes de la

entrada en vigor de la ley en cita, se regirán por lo estipulado por el Código Fiscal de la Federación en la vía jurisdiccional.

Ahora bien, el artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que serán partes en el juicio contencioso administrativo las siguientes:

"I. El demandante.

II. 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 juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante."

De lo que advertimos que respecto al tema que tratamos, principalmente serán:

- * Parte actora.
- * Parte demandada.

* Tercero interesado.

La parte actora será la persona física o moral que sin obligación jurídica de soportarlo, sufra daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

Por otro lado, el inciso a), de la fracción segunda del artículo 3º de la ley en cita, establece claramente que tendrá el carácter de autoridad, aquella que dictó la resolución impugnada, y si en el procedimiento jurisdiccional se impugna la resolución que dictó el Tribunal dentro del procedimiento de la reclamación, la parte demandada será el propio Tribunal?, es decir, la Sala que haya resuelto la reclamación respectiva, en virtud de que se está combatiendo su propia resolución que dictó dentro del procedimiento de la reclamación.

Por otra parte, el tercero interesado será quien tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, esto es, la autoridad a quien se le reclame el daño patrimonial que haya ocasionado a la parte actora.

Si se sigue la impugnación de la resolución dictada en la reclamación por la vía jurisdiccional, y conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esas serían las partes en el juicio, pero se insiste, el Tribunal tendría el carácter de ser autoridad demandada?, o ese carácter se lo darían a la autoridad administrativa que haya ocasionado el daño patrimonial, en este caso, el Servicio de Administración Tributaria, y el Tribunal sería única y exclusivamente el juzgador?, son cuestiones que en la actualidad no se han precisado, y existen muchas interrogantes por aclarar, pero en este trabajo conforme a la legislación actual, se tendrá con el carácter de autoridad responsable a dicho Tribunal, y al respecto analizaremos que debe reformarse la legislación actual, y con ello tener una mayor claridad sobre el procedimiento a seguir para resolver sobre aspectos de la responsabilidad patrimonial del Estado.

En ese entendido, consideramos que la reclamación debe de seguirse ante una comisión colegiada especial, integrada por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un representante del superior jerárquico de la autoridad demandada, y finalmente un representante de la Secretaría de la Función Pública, y si la parte reclamante no se encuentra conforme con la resolución que emitan, podrá impugnarla ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través de la vía jurisdiccional, y en ese sentido, el Tribunal actuaría única y exclusivamente como juzgador y no como parte demandada en el juicio, por lo que proponemos una reforma tanto a la Ley del Servicio de Administración Tributaria, como a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, lo cual trataremos en el siguiente capítulo.

Ahora bien, analizando el procedimiento del juicio seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la demanda deberá presentarse por escrito ante dicho Tribunal, donde se indicará el nombre del demandante, su domicilio para oír y recibir notificaciones, la resolución que se impugna, la autoridad o autoridades demandadas, los hechos que den motivo a la demanda, las pruebas que se ofrezcan, precisar los conceptos de impugnación, el nombre y domicilio del tercero interesado, lo que se pida, esto es, en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demandan.

Además, la demanda deberá de presentarse con una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes, asimismo, el documento donde se acredite la personalidad de quien la promueva, el documento donde conste la resolución impugnada, constancia de la resolución impugnada, y si ésta no se ha practicado, deberá de constatarse en el escrito inicial de demanda y las pruebas documentales que se ofrezcan.

Una vez admitida la demanda, la Ley Federal de lo Contencioso Administrativo, establece que se correrá traslado de ella a la parte demandada, para que esta ya emplazada, en cuarenta y cinco días conteste la demanda,

expresando los incidentes de previo y especial pronunciamiento que se presenten, así como las consideraciones que impidan se emita una decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

También hará referencia a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos o negándolos, o en su caso expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso en concreto, asimismo, señalará los argumentos por medio de los cuales demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación, o desvirtúe el derecho a la indemnización que solicite la actora.

Finalmente, deberá indicar las pruebas que ofrezca, y en caso de la 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, si omite señalar alguno de estos datos, se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.

Dentro del procedimiento seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respecto a la responsabilidad patrimonial del Estado, en vía jurisdiccional, la participación del tercero en dicho juicio donde se combate la resolución dictada por el Tribunal, dentro del procedimiento de la reclamación que ya se analizó, tiene una gran importancia, en virtud de que si llegara a dictarse una resolución favorable para el actor y se condenara a pagar a la autoridad fiscal, ésta tiene que defender sus intereses desde el inicio del procedimiento jurisdiccional.

Por lo que una vez que se le haya notificado de la demanda al tercero interesado, éste tiene cuarenta y cinco días para apersonarse, lo cual lo deberá hacer por escrito y con los mismos requisitos de la demanda o de la contestación de la misma.

Ahora bien, diez días después de se haya concluido la substanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, el Magistrado instructor notificará por lista a la partes que tiene un término de cinco días para formular alegatos pos escrito, y los alegatos que se presenten dentro de esos cinco días, deberán ser considerados al dictarse la sentencia correspondiente, y transcurrido dicho plazo, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo en el que se declare cerrada la instrucción.

La sentencia que deberá de pronunciarse por unanimidad o mayoría de votos de los 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, aunque sabemos que por la carga de trabajo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, existen ocasiones en que esto no sucede así, y en este caso, las partes podrán formular excitativa de justicia ante el Presidente de dicho Tribunal, si el Magistrado responsable no formula el proyecto correspondiente dentro del plazo antes citado.

Por otra parte, conforme a lo establecido en el artículo 53 de la Ley Federal de lo Contencioso Administrativo, la sentencia definitiva queda firme cuando:

“Artículo 53. La sentencia definitiva queda firme cuando:

- I. No admita en su contra recurso o juicio.*
- II. 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*
- III. Sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.”*

Pero en caso de que alguna de las partes se inconformaren con la resolución dictada por el Tribunal de mérito, la parte actora puede interponer amparo directo, y la autoridad responsable recurso de revisión.

D) Impugnación de las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Dentro del juicio seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa existen dos recursos, el de reclamación y el de la revisión.

El recurso de reclamación procede en contra de las resoluciones dictadas por el 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.

Dicha reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección correspondiente, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de que se trate, una vez interpuesto el recurso, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que manifieste lo que a su interés legal convenga, pero si la reclamación se interpone en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes del cierre de la instrucción, en caso del desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte; y hecho lo anterior, se dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días.

También el recurso de reclamación procede en contra de las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, pero deberán ser impugnadas ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante escrito, el cual presentarán ante la Sala Regional que haya dictado dicha sentencia interlocutoria, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación correspondiente.

Por otra parte, el recurso de revisión, lo interpondrá la autoridad responsable, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente,

dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, ahora bien, con la reforma del artículo 63 de la Ley Federal de lo Contencioso Administrativo, publicada en el Diario oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil seis, señala de manera específica el recurso de revisión que puede interponer la autoridad responsable en contra de la resolución que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y al respecto establece que será solamente en los siguientes supuestos:

"Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6º de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I. 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 periodos 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 periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

II. 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.

III. 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 de la Federación.*

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

V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.

VI. 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.

VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte.

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."

Respecto al último párrafo de la ley en cita, el recurso de revisión deberá de tramitarse conforme a los artículos 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, de la Ley de Amparo.

Finalmente, si la parte actora no se encuentra conforme con las resoluciones que emita el Tribunal, podrá interponer amparo directo, en ese entendido, si la parte actora interpone el amparo, y a su vez la autoridad responsable interpone recurso de revisión, un sólo Tribunal Colegiado de Circuito deberá de conocer de los dos medios de impugnación, para que las resoluciones no sean contradictorias.

CAPÍTULO VI.

PROPUESTAS PARA FINCAR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

CAPÍTULO VI. PROPUESTAS PARA FINCAR LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

A) Propuesta de Reforma al artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Ahora bien, para fincar la responsabilidad patrimonial del Servicio de Administración Tributaria, consideramos que es necesario que se reforme el artículo 34 de su ley, y como lo mencionamos en los capítulos anteriores, es recomendable la creación de una comisión colegiada, que resuelva la reclamación por la vía administrativa, conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, conforme a la Ley del Servicio de Administración Tributaria, y que se aplique supletoriamente las disposiciones del derecho federal común que rijan materias similares, por lo tanto dicha comisión colegiada deberá estar integrada por:

- Un representante del Secretario de la Función Pública, porque de existir responsabilidad sobre un servidor público actuará de manera inmediata y desde ese momento tendrá conocimiento sobre algún ilícito que en su caso se cometa, asimismo, en su momento podrá aplicar las medidas disciplinarias que considere necesarias, o en su caso puede presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, lo anterior, con fundamento en la fracción XVII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Un representante del Secretario de Hacienda y Crédito Público, al ser superior jerárquico del Servicio de Administración Tributaria, y en virtud de que con fundamento en el artículo 6, fracción I, del

Reglamento de dicha Secretaría, le compete a su titular entre otras facultades, el de proponer al Presidente de la República la política del Gobierno Federal en las materias financiera, fiscal y de gasto público, por lo que es necesario que se tenga un conocimiento sobre las cantidades a pagar a los afectados con motivo de la responsabilidad patrimonial del Estado.

- Un representante del Servicio de Administración Tributaria, para que esté en posibilidades de defender sus intereses.

En ese sentido, es necesario que se reforme el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, al respecto dicho artículo establece lo siguiente:

“Artículo 34. El Servicio de Administración Tributaria será responsable del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan.

El cumplimiento de la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria establecida en el párrafo anterior, no exime a los servidores públicos que hubieran realizado la conducta que originó los daños y perjuicios de la aplicación de las sanciones administrativas que procedan en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como de las penales y laborales que, en su caso, se deban imponer.

El cumplimiento de la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria será exigible ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sustitución de las sanciones que los particulares puedan ejercer de conformidad con las disposiciones del derecho federal común.

El contribuyente que solicite una indemnización deberá probar, entre los hechos de los que deriva su derecho, la lesión, la acción u omisión del Servicio de Administración Tributaria y la relación de causalidad entre ambos; asimismo, deberá probar la realidad y el monto de los daños y perjuicios.

En la misma demanda en que se controvierte una resolución o en una por separado, se podrá solicitar la indemnización a que se refiere este artículo. En relación con la documentación que se debe acompañar a la demanda, en los casos de responsabilidad, el contribuyente no estará obligado a adjuntar el documento en que conste el acto impugnado, la copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad ni, en su caso, el contrato administrativo.

Las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidad, deberán, en su caso, declarar el derecho a la indemnización, determinar el monto de los daños y perjuicios y condenar al Servicio de Administración Tributaria a su pago.

La sentencia podrá limitarse a declarar el derecho a la indemnización; en este caso, el contribuyente deberá de promover incidente ante la sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la que originalmente impugnó, pidiendo la liquidación de los daños y perjuicios, una vez que tenga los elementos necesarios para determinarlos.

El Servicio de Administración Tributaria deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los gastos y perjuicios en que incurrió, 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 trate, para estos efectos, únicamente se considera falta grave cuando la resolución impugnada:

I. *Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o 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 por desvío de poder.*

En los casos de responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal que rijan materia similares y los principios generales del derecho que mejor se avengan a la naturaleza y fines de la institución.”

Consideramos necesario que se reforme dicho artículo, y al respecto establezca lo siguiente:

“Artículo 34. El Servicio de Administración Tributaria será responsable del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan.

El cumplimiento de la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria establecida en el párrafo anterior, no exime a los servidores públicos que hubieran realizado la conducta que originó los daños y perjuicios de la aplicación de las sanciones administrativas que procedan en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como de las penales y laborales que, en su caso, se deban imponer.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial del Servicio de Administración Tributaria se iniciará por reclamación de la parte interesada, conforme a la presente ley y a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ante una comisión colegiada, la cual estará integrada por:

- a) *Un representante del Secretario de Hacienda y Crédito Público.*
- b) *Un representante del Secretario de la Función Pública, y*
- c) *Un representante del Servicio de Administración Tributaria.*

El contribuyente que solicite una indemnización deberá probar, entre los hechos de los que deriva su derecho, la lesión, la acción u omisión del Servicio de Administración Tributaria y la relación de causalidad entre ambos; asimismo, deberá probar la realidad y el monto de los daños y perjuicios.

Las resoluciones que dicte la Comisión Colegiada en materia de responsabilidad, deberán, en su caso, declarar el derecho a la indemnización, determinar el monto de los daños y perjuicios y condenar al Servicio de Administración Tributaria a su pago.

La resolución deberá declarar en caso de que el Servicio de Administración sea responsable, el derecho a la indemnización, el cual debe de cuantificarse en dinero o en especie.

El Servicio de Administración Tributaria deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios en que incurrió, y que se haya declarado es responsable.

La resolución de la reclamación de la responsabilidad patrimonial del Servicio de Administración Tributaria que resuelva la comisión colegiada, será exigible ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si dicho órgano desconcentrado no cumple con la resolución en el término de tres meses, a que la misma haya quedado firme.

B) Necesidad de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conozca, pero no resuelva las impugnaciones de sus propias resoluciones.

Consideramos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no debe de resolver sobre la impugnación de sus propias resoluciones, por lo tanto, si se crea una Comisión Colegiada integrada por un representante del Secretario de Hacienda y Crédito Público, un representante del Secretario de la Función Pública, y un representante del Servicio de Administración Tributaria, quienes resolverán la reclamación en contra de la responsabilidad patrimonial del Servicio de Administración Tributaria, el Tribunal, ya no resolverá dicha reclamación, por lo que únicamente conocerá en la vía jurisdiccional sobre la impugnación de las resoluciones que dicte la comisión de mérito, ya sea que el Servicio de Administración se inconforme, o en su caso que se niegue la indemnización o que, por su monto, no satisfaga al reclamante.

En ese sentido, para mayor claridad y que las legislaciones aplicables sean congruentes entre sí, es necesario que se reforme el primer párrafo del artículo 18, y el artículo 23, ambos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al respecto, dichos artículos establecen lo que a continuación se transcribe:

“Artículo 18. La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”

“Artículo 23. Las resoluciones que dicte la 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 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 la indemnización, explicando los criterio utilizados para su cuantificación. Igualmente en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de esta Ley, en dicha resolución se deberán de razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.”

Y al reformarse tales preceptos, deberán precisar lo siguiente:

“Artículo 18. La parte interesada podrá presentar su reclamación ante la Comisión Colegiada, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”

“Artículo 23. Las resoluciones que dicte la Comisión Colegiada 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 la indemnización, explicando los criterio utilizados para su cuantificación. Igualmente en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de esta Ley, en dicha resolución se deberán de razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.”

En ese contexto, proponemos que se reformen dichos artículos, y como puede observarse en los párrafos anteriores, únicamente se cambian las facultades atribuidas en dichos artículos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que sea competente la Comisión Especial, en el entendido, de que tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado en general, la comisión estará integrada por un representante del Secretario de Hacienda y Crédito Público, un representante del Secretario de la Función Pública, y un representante de la

dependencia a quien se le reclame el daño patrimonial, en el caso que nos ocupa, un representante del Servicio de Administración Tributaria.

C) Propuesta de Reforma al artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Para que se haga efectiva la responsabilidad patrimonial del Estado, y en este caso, a cargo del Servicio de Administración Tributaria, consideramos necesario que se reforme el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y al respecto es importante precisar que el artículo en comento establece lo siguiente:

“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”.

En ese sentido, se propone que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente resuelva en la vía jurisdiccional, tratándose sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, y que el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establezca lo siguiente:

“Artículo 24. Las resoluciones que dicte la Comisión Colegiada sobre la responsabilidad patrimonial del Estado 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”.

Por lo tanto, si se reforma el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se tendrá claro el procedimiento que debe seguir el afectado

en caso de que considere que el Servicio de Administración Tributaria le ha ocasionado un daño patrimonial, y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será competente únicamente para conocer en la vía jurisdiccional, y ya no la vía administrativa, como se establece en la actualidad en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

CONCLUSIONES:

- I. El Estado es una sociedad políticamente organizada por un grupo de hombres, soberana, con independencia y autodeterminación, establecida en un territorio determinado, constituida bajo un régimen jurídico propio, integrada por órganos de gobierno y administración.
- II. El Estado tiene personalidad jurídica propia, puede actuar con el carácter de derecho público y privado, por lo que es susceptible de derechos y obligaciones, y si en el momento de realizar sus funciones existe una afectación hacia otras personas, debe de responder en su caso, por los daños y perjuicios que llegara a ocasionar.
- III. La Administración pública es una ciencia social que tiene por objeto el estudio de las formas de organización del Estado que dependen del Poder Ejecutivo, así como la manera en que deben de realizarse las funciones con el objetivo de preservar el bienestar social.
- IV. Consideramos que la Administración Pública no tiene personalidad jurídica propia, sino que se le ha otorgado de manera instrumental para que lleve acabo sus funciones.
- V. Dentro de la estructura orgánica de la Administración Pública existe una relación jerárquica entre los superiores y los inferiores, y los poderes que implican esa relación son el poder de nombramiento, el poder de decisión, el poder de mando, el poder de vigilancia, el poder disciplinario, el poder de revisión y el poder de resolver conflictos de su competencia.
- VI. La estructura orgánica actual de la administración pública federal es la siguiente: "*La Administración Pública Federal será centralizada y*

paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación", de acuerdo a la reforma al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el dos de agosto de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación; de la cual se desprende la supresión de los Departamentos Administrativos, existentes sólo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la cual deberá ser reformada en los términos del artículo primero transitorio del decreto publicado anteriormente.

- VII. La responsabilidad es la obligación de responder por actos u omisiones, ya sean propios o por la conducta ajena de otro sujeto, o bien, por hechos cuando existe alguna relación entre la cosa que ha provocado ese efecto y el sujeto a quien se le atribuye la responsabilidad.

- VIII. La responsabilidad civil, es la obligación de carácter civil de reparar el daño pecuniario causado directamente, ya sea por hechos propios del obligado a la reparación o por hechos ajenos de personas que dependen de él, o por el funcionamiento de cosas cuya vigilancia está encomendada al deudor de la reparación.

- IX. La responsabilidad subsidiaria se presenta cuando el responsable principal no cumple con su obligación de resarcir el daño, por lo que es necesario que alguien mas lo haga para no seguir causando daño o perjuicio, y esa responsabilidad subsidiaria surge por disposición expresa de la ley, a través de un contrato, o bien por cuestiones de costumbres en una sociedad.

- X. La responsabilidad solidaria es aquella en que la que concurre una pluralidad de sujetos, y cada uno de ellos debe de responder totalmente ante el acreedor o perjudicado de los daños o perjuicios causados, quedando a salvo la acción que le compete para repetir, después, contra los demás responsables.
- XI. Los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones pueden incurrir en faltas que ocasionen la obligación de responder por ellos, y dependiendo de su actuación u omisión, será el tipo de responsabilidad que se genere, como la responsabilidad política, administrativa, penal y civil, aclarando que pueden cometer una o varias de ellas al mismo tiempo y dependiendo del tipo de responsabilidad en que incurran, será el tipo de procedimiento que deberá seguirse.
- XII. La responsabilidad patrimonial del Estado tiene su origen cuando por una omisión o un actuar de éste, ocasiona algún daño o perjuicio a una persona y, dependiendo de la manera en que se organiza cada sociedad, será la forma en que responda por lo que cause.
- XIII. La responsabilidad patrimonial del Estado es considerada como una institución de derecho público necesaria para configurar el Estado de Derecho, en la medida en que no solamente tiene una esencial finalidad de reparar el daño causado, sino que también marca límites en la actuación administrativa del Estado, para que no se dañe injustamente al gobernado, es decir, las instituciones jurídicas y políticas que integran el Estado deben tener como centro de atención y por fin último el bienestar, seguridad, justicia y paz para el hombre que vive en sociedad.
- XIV. En la relación jurídica obligacional de la responsabilidad patrimonial del Estado, es necesaria la participación de un sujeto denominado pasivo y de otro sujeto llamado activo, el sujeto pasivo será indudablemente el

propio Estado, y tratándose del sujeto activo, es decir, quien sufre un menoscabo por el daño causado por el Estado, será la persona física o moral, entendiéndose que también pueden ser sujetos activos las propias dependencias tanto a nivel federal como local, así como otras naciones.

- XV. La responsabilidad subsidiaria del Estado consiste en que el Estado ha de pagar los daños y perjuicios causados por los servidores públicos, cuando estos habiendo sido declarados culpables, resultan insolventes, sin embargo, este procedimiento no resultó eficaz, porque en muchos casos por la imposibilidad de individualizar el actuar del servidor público y la dificultad para acreditar la ilicitud de su conducta, además de que en muchos casos resultaban insolventes, y el hecho de que debe requerirse primero en un procedimiento disciplinario, la hicieron tardada y en muchos casos nugatoria, y fue de los principales motivos por los cuales se presentaron reformas para que el Estado pudiera responder de manera directa.

- XVI. La responsabilidad solidaria es aquella que deja la opción al particular lesionado o dañado para que elija a quién dirigir indistintamente su reclamación o demanda, sea al servidor público causante del daño o a la Administración Pública de quien dependa.

- XVII. El catorce de junio del año dos mil dos, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la reforma del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que se presentó un cambio muy importante en relación a la responsabilidad patrimonial del Estado, anteriormente únicamente constaba de un párrafo en el que se establecía la responsabilidad administrativa a cargo de los servidores públicos, pero no se señalaba acerca de la responsabilidad directa del Estado, como se establece ahora.

- XVIII. El fundamento constitucional para la creación de tribunales contenciosos administrativos, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, respecto a las controversias que se presenten entre la Administración Pública Federal y los particulares es el artículo 73, fracción XXIX, inciso H.
- XIX. El Servicio de Administración Tributaria, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con personalidad jurídica propia de carácter instrumental, con el carácter de autoridad fiscal, que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario; y, de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria, con las atribuciones y facultades que señalen las legislaciones correspondientes.
- XX. El Servicio de Administración Tributaria está integrado por un Jefe que es nombrado y removido por el Presidente de la República, por una Junta de Gobierno que constituye su órgano principal de dirección, por Unidades Administrativas, así como un Órgano Interno de Control.
- XXI. Consideramos que no es necesario hacer la diferencia que señala el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria entre “gastos y perjuicios” y “daños y perjuicios”, sino que únicamente debe señalarse que el Servicio de Administración Tributaria será responsable de los **daños y perjuicios** causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan, asimismo que debe derogarse el séptimo párrafo del artículo 34 de la ley de dicho órgano, en virtud de que se señala de manera amplia la

posibilidad de demandar la responsabilidad, sin limitarla a unos supuestos.

- XXII. El procedimiento que establece la Ley del Servicio de Administración Tributaria que debe de seguirse para fincar la responsabilidad a su cargo, lo tenemos contemplado tanto en la su propia Ley y, a partir del primero de enero de dos mil cinco, se puede hacer valer con base en lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- XXIII. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece dos procedimientos para demandar al Estado, para que éste repare el daño que haya ocasionado 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, los cuales son: un procedimiento que denomina administrativo y otro jurisdiccional.
- XXIV. Para fincar la responsabilidad patrimonial del Servicio de Administración Tributaria, consideramos que es necesario que se reforme el artículo 34 de su ley, asimismo, es recomendable la creación de una comisión colegiada, que resuelva la reclamación por la vía administrativa, conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, conforme a la Ley del Servicio de Administración Tributaria, y que se aplique supletoriamente las disposiciones del derecho federal común que rijan materias similares, y que dicha comisión colegiada deberá estar integrada por un representante del Secretario de la Función Pública, por un representante del Secretario de Hacienda y Crédito Público y por un representante del Servicio de Administración Tributaria.

XXV. Consideramos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no debe de resolver sobre la impugnación de sus propias resoluciones, por lo tanto, si se crea una Comisión Colegiada, quienes resolverán la reclamación en contra de la responsabilidad patrimonial del Servicio de Administración Tributaria, el Tribunal, ya no resolverá dicha reclamación, por lo que únicamente conocerá en la vía jurisdiccional sobre la impugnación de las resoluciones que dicte la comisión de mérito, ya sea que el Servicio de Administración se inconforme, o en su caso que se niegue la indemnización o que, por su monto, no satisfaga al reclamante.

XXVI. Para que se haga efectiva la responsabilidad patrimonial del Servicio de Administración Tributaria, consideramos necesario que se reforme el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y al respecto establezca que las resoluciones que dicte la Comisión Colegiada sobre la responsabilidad patrimonial del Estado 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, por lo tanto, se tendrá claro el procedimiento que debe seguir el afectado en caso de que considere que el Servicio de Administración Tributaria le ha ocasionado un daño patrimonial, y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será competente únicamente para conocer en la vía jurisdiccional, y ya no en la vía administrativa, como se establece en la actualidad en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 17ª. Edición. México 2004.
 2. Alonso García, María Consuelo. La Responsabilidad Patrimonial del Estado Legislador. Ed. PONDS, Madrid 1999.
 3. Bejarano Sánchez, Manuel. Obligaciones Civiles. Quinta Edición. Editorial Oxford. México 2001.
 4. Cano de Ocampo, Guadalupe. La Responsabilidad Oficial. Universidad Juárez, Autónoma de Tabasco. México 2001.
 5. Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo. I. Segunda Edición. Editorial Cárdenas. México 2002.
 6. Castro, Estrada Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado. Editorial Porrúa, 2ª. Edición. México 2000.
 7. Concheiro del Río, Jaime. Responsabilidad Patrimonial del Estado por la Declaración de Inconstitucionalidad de las Leyes. Editorial DIJUSA, Madrid 2001.
 8. Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. México 1998. Editorial Porrúa.
 9. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, 2ª. Edición, México 1990. México, Federación Editorial Mexicana.
 10. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, México 2001, Editorial Porrúa.
 11. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Decimocuarta Edición, Editorial Porrúa , México 2000.
- Diccionario de la Lengua Española, Tomo a-g. 21ª. Edición, Madrid 1992.
12. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 40ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2000.
 13. Galindo Camacho, Miguel. Teoría de la Administración Pública. Editorial Porrúa. México 2000.

14. Garrillo Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, Madrid 1992. Editorial Tecnos.
15. Georg Jellinek. Teoría General del Estado. Compañía Editorial Continental, S.A., México 1956.
16. Gladden, E. N. Una Historia de la Administración Pública, Tomo II, fondo de Cultura Económica. México 1989.
17. González Pérez, Jesús, Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, Madrid 1996, Editorial Civitas.
18. Gutiérrez y González Ernesto. Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, México 1993, Editorial Porrúa.
19. Gutiérrez y González Ernesto. Derecho de las Obligaciones, México 1997, Editorial Porrúa.
20. Hans Kelsen. *Teoría General del Estado*. Ediciones Coyoacán. México 2004.
21. Hans Kelsen. Traducción por Eduardo García Maynes. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1995.
22. Haro Belchez, Guillermo, El Régimen Disciplinario en la Función Pública. México 1993. Editorial Publicidad, Arte y Serigrafía.
23. Herrera Pérez, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México 1991, Editorial Carsa.
24. Larrañaga, Pablo. El concepto de Responsabilidad. Biblioteca de Etica, Folsosofía del Derecho y Política.
25. Leguina Villa, Jesús, La Responsabilidad Civil de la Administración Pública, Madrid 1983, Editorial Tecnos.
26. Marín González, Juan Carlos. La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México. Editorial Porrúa. México 2004.
27. Martín Rebollo, Luis, Jueces y Responsabilidad del Estado, Madrid 1983, Editorial Civitas.
28. Martín Rebollo, Luis, La Responsabilidad Patrimonial de la Administración en la Jurisprudencia, Madrid 1980, Editorial Civitas.

29. Martínez Alfaro, Joaquín. Teoría de las Obligaciones. Séptima Edición. Editorial Porrúa. México 2000.
30. Muñoz Machado, Santiago. La Responsabilidad Civil Concurrente de las Administraciones Públicas. Madrid 1992, Editorial Civitas.
31. Nino, Carlos Santiago "y otros". La Responsabilidad. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires 1995.
32. Ochoa Olvera, Salvador. La demanda por daño moral, México 1993. Editorial Monte Alto.
33. Olvera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. México 1988, Editorial Porrúa.
34. Oropeza Martínez, Humberto. Administración Pública Municipal. Editorial Trillas. México 2001.
35. Ortíz Reyes, Gabriel, El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal. México 1988. Editorial Fondo de Cultura Económica.
36. Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Segunda Edición. México 2001.
37. Pantaleón, Fernando. Responsabilidad Médica y Responsabilidad de la Administración , Madrid 1995, Editorial Civitas.
38. Pérez Serrano, Nicolás, Tratado de Derecho Político, Editorial Civitas 1989.
39. Quintana Valtierra, Jesús. *Vademécum de Administración pública y Derecho Migratorio en el Estado Mexicano*. Editorial Trilla. México 1999.
40. Reinhold, Zippelius. Traducción al Español, Héctor Fix Fierro, Teoría General del Estado. Tercera Edición Editorial Porrúa. México 1998.
41. Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil, Teoría General de las Obligaciones, tomo III, México, Editorial Porrúa.
42. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Segundo Curso. Vigésima Edición. Editorial Porrúa. México 2000.
43. Vázquez, Adolfo Roberto. Responsabilidad Aquiliana del Estado y sus Funcionarios. Segunda Edición. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina 2001.
44. Vázquez Alfaro, José Luis. El Control de la Administración Pública en México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1996.

45. Vázquez Nava, María Elena. La Administración Pública Contemporánea en México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1994.

46. Ventura Silva, Sabino. Derecho Romano. Editorial Porrúa. Decimaquinta Edición. México 1998.

LEGISLACIÓN.

1. Código Civil Federal.
2. Código Federal de Procedimientos Civiles.
3. Código Fiscal de la Federación.
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
5. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
6. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
7. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
8. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
9. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
10. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
11. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.
12. Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

OTRAS FUENTES:

1. Red Jurídica Nacional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1941.