

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA, EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Lucinda VILLARREAL CORRALES*

SUMARIO: I. *El Estado de derecho*. II. *El control jurídico de la administración*. III. *El principio de legalidad*. IV. *La Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. V. *Principios rectores del procedimiento administrativo*. VI. *Elementos y requisitos del recurso administrativo de revisión*. VII. *La justicia administrativa y la responsabilidad del Estado*. VIII. *La administración y las decisiones de justicia*. IX. *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*. X. *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. XI. *Bibliografía*.

I. EL ESTADO DE DERECHO

La convivencia social exige que la ley se aplique a todos por igual y que la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

El Estado de derecho, la legalidad, los derechos del ciudadano y la seguridad jurídica acotan la actuación de la administración pública a cargo del Poder Ejecutivo y son los ejes rectores del derecho administrativo.

En el Estado de derecho, el Estado se somete al derecho que él mismo genera, y los poderes públicos sólo pueden actuar conforme a las atribuciones del orden jurídico y los procedimientos por él establecidos. La sumisión del Estado al derecho constituye el principio de legalidad.

Todo funcionario público sabe que no existen excepciones para la legalidad de sus actos, que la voluntad general, representada por el mandato de la ley, no se puede dejar de acatar ni por ignorancia, empecina-

* Doctora en derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM.

miento o mala fe. Los cargos públicos exigen la solemnidad de la protesta, en la que los servidores públicos se comprometen a guardar y hacer guardar la Constitución Política y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente su cargo; so pena de que si no lo hicieran la nación se los demande.

El Estado de derecho implica la existencia de un orden jurídico estructurado, al que se encuentran sometidas las actuaciones del Estado; el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos o garantías individuales de los gobernados; el establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos y un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

II. EL CONTROL JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN

La administración precisa un control jurídico de sus actuaciones; aunque en primera instancia la administración juzgue sus propias causas, también es juzgada por tribunales administrativos autónomos. El Estado de derecho implica la existencia de órganos de control. La justicia administrativa pretende hacer efectiva la sujeción de la administración al principio de legalidad. En el Estado de derecho la administración pública está sometida a la justicia administrativa, que vela por el cumplimiento de la legalidad y su valor esencial es la seguridad jurídica de los ciudadanos.

La actividad de la administración pública está restringida por procedimientos formales y trámites precisos que garantizan su legalidad, imparcialidad e igualdad en el trato para los administrados; por el control jurisdiccional de los tribunales contenciosos-administrativos; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; el control presupuestal de su actividad lo ejerce el Poder Legislativo al aprobar el presupuesto a que sujeta sus egresos y el control contable y financiero a través de la revisión de la cuenta pública que practica la entidad de fiscalización de la Federación de la Cámara de Diputados; además del autocontrol de la propia administración a través de la Secretaría de la Función Pública.

La seguridad jurídica

El objeto esencial de las leyes de procedimiento administrativo es el control de los actos reglados e inclusive los discrecionales, a fin de evitar la multiplicidad de actuaciones, garantizar el interés público y evitar la incertidumbre de los administrados.

III. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El Estado realiza sus fines a través de los servidores públicos. Los empleados públicos tienen una limitada capacidad de actuación. Su actuación se ciñe estrictamente a lo que lo faculta la ley. Este principio ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis jurisprudencial 166: “Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”. La autoridad está sometida a la ley y no debe desvirtuar su sentido.

La administración de un Estado de derecho debe actuar conforme al principio de legalidad, y para controlar este sometimiento de la administración al derecho se han creado órganos e instituciones donde los administrados se encuentran en un plano equivalente con la administración.

La justicia administrativa ha nacido para velar por los intereses individuales frente a la administración. La desviación de poder y el exceso de poder en las actuaciones administrativas se someten al control de la justicia administrativa. La actuación ilegal de la administración no sólo lesiona a los administrados, también entorpece la actuación de la administración y mina la confianza de los administrados.

La administración se debe someter a la ley y a la justicia. El control jurisdiccional exige que los tribunales sean independientes de los órganos de la administración y de los tribunales judiciales. Son organismos jurisdiccionales los encargados del control jurídico de los actos de la administración activa. Estos tribunales administrativos pueden llegar a ser más severos con la administración de lo que sería un juez ordinario. La carencia de tribunales administrativos autónomos haría imposible el control de la actividad administrativa, que quedaría sujeta a la discrecionalidad del poder administrativo.

Los órganos jurisdiccionales controlan la legalidad de la administración por el conocimiento que hacen de los recursos que ante ellos se presentan. Recurso es toda defensa de una situación jurídica; todo instrumento destinado a asegurar la vigencia del derecho. El recurso por excelencia que hace efectivo el Estado de derecho es el recurso de anulación. La anulación es el principal recurso para mantener la legalidad, ya que desaparece el acto administrativo de la vida jurídica.

La justicia administrativa es el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional dentro del Poder Ejecutivo o del contencioso administrativo para resolver las controversias entre los particulares y la administración pública.

La justicia administrativa, para algunos juristas, implica los principios y procedimientos que establecen recursos con que cuentan los particulares para defender sus derechos; para otros es más amplia, comprende los órganos y entidades para la defensa de los derechos de los administrados frente a la actividad administrativa; los instrumentos jurídicos que establecen los diversos ordenamientos, como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; los recursos que establecen las diversas leyes administrativas; la Secretaría de la Función Pública;¹ la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación,² y cualquier otra institución de control jurídico sobre las autoridades administrativas.

Principios de la justicia administrativa

La justicia administrativa se rige por los siguientes principios generales:

- Impartida por un tribunal competente.
- Igualdad procesal de las partes.
- Un procedimiento establecido en la ley.
- La economía procesal.
- Resolución conforme al principio de legalidad.

IV. LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La ley establece como elementos y requisitos del acto administrativo los siguientes: *a)* ser expedido por un órgano competente; *b)* a través de un servidor público facultado para ello; *c)* tener objeto materia del mismo; *d)* cumplir con la finalidad del interés público; *e)* constar por escrito y con firma autógrafa; *f)* fundado y motivado; *g)* conforme al procedimiento establecido en la ley; *h)* ser expedido sin que medie error sobre objeto, causa y motivo, o fin del acto; *i)* sin dolo o violencia; *j)* nombre del órgano del que emana; *la omisión o irregularidad en estos elemen-*

¹ Esta Secretaría organiza, coordina el sistema de control y evaluación gubernamental; expide las normas que regulan los instrumentos y procedimientos de este control y vigila el cumplimiento de las mismas. *Diario Oficial de la Federación*, 10 abril de 2003.

² Esta entidad fiscaliza en forma posterior los ingresos y egresos y cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de julio de 1999.

tos produce la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que sea el titular en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo, si el acto administrativo contiene error; k) respecto al expediente, documentos o nombre de personas; l) al lugar y fecha de emisión; m) la oficina en que se encuentra para ser consultado; n) los recursos que procedan; ñ) si la decisión no versa sobre los puntos propuestos por las partes:

Se considerará anulable, pero válido, ya que gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. El acto subsanado será obligatorio para los servidores públicos y los administrados, producirá efectos retroactivos y se considerará como si siempre hubiera sido válido.³

V. PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) prevé que el procedimiento de la justicia administrativa se desarrolle conforme a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.⁴ Los trámites deben ser pronto, expedito, sencillos,⁵ claros, de trámites ágiles, y los términos deben ser cortos evitando toda clase de dilaciones.⁶

La autoridad administrativa debe fundar y motivar todos sus actos y debe respetar el derecho de audiencia y defensa que consagra el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre,⁸ que proclama que

³ Artículos 3o., 6o. y 7o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).

⁴ Artículo 13 de la LFPA.

⁵ Artículos 15 y 15-A de la LFPA.

⁶ El artículo 17 de la LFPA establece que el plazo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelvan lo que corresponda no podrá exceder de tres meses, salvo que otra disposición legal o administrativa de carácter general establezca otro plazo. Transcurrido el plazo sin resolución éstas se considerarán en sentido negativo, a menos que otra disposición prevea lo contrario.

⁷ “Artículo 16, primer párrafo. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”.

⁸ Resolución 217 (III) de la Asamblea General de la ONU, 10 de diciembre de 1948.

toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes⁹ y en condiciones de igualdad a ser oída públicamente por un tribunal imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones.¹⁰

Estos principios se encuentran en el artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas¹¹ y en el artículo 6o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹²

La presunción de legalidad de los actos administrativos no es obstáculo para que el particular impugne los actos que considere violatorios a sus garantías individuales o al procedimiento establecido.

*El recurso de revisión*¹³

La LFPA establece que los interesados afectados por actos y resoluciones de autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan el expediente, pueden interponer el recurso de revisión; el plazo es de quince días a partir de que hubiere surtido efecto la notificación;¹⁴ la autoridad puede resolver: desecharlo por improcedente o sobreseerlo; confirmar el acto impugnado; declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad o revocarlo total o parcial; modificar u ordenar la modificación del acto impugnado; u ordenar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso sea total o parcialmente resuelto en favor del recurrente.¹⁵

VI. ELEMENTOS Y REQUISITOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN

El escrito de interposición del recurso de revisión deberá expresar: el órgano administrativo a quien se dirige; el nombre del recurrente, y del ter-

⁹ Artículo 8o.

¹⁰ Artículo 10.

¹¹ Resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de la ONU, 16 de diciembre de 1966.

¹² Firmada en San José el 22 de noviembre de 1969.

¹³ Artículos 83 de la LFPA.

¹⁴ Artículo 85 de la LFPA.

¹⁵ Artículo 91 de la LFPA.

cero perjudicado, si lo hubiere; lugar de notificación; el acto que se recurre y fecha que se le notificó; los agravios; copia de la resolución que se impugna y de la notificación correspondiente, y las pruebas que ofrezca.¹⁶

La ley de la materia puede establecer que los recursos administrativos deben agotarse previamente a la interposición de procedimiento ante el Tribunal Contencioso Administrativo, puesto que de no hacerlo constituiría ese hecho una causal de sobreseimiento. Las pruebas deben tener relación inmediata y directa con la resolución o acto que se impugna, se deben acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando se actúe en nombre de otro o de personas morales.

La eficacia de las pruebas las valora el juzgador, se clasifican en prueba plena, la que demuestra inobjetablemente la existencia o inexistencia de los hechos litigiosos; pruebas semiplenas, donde una sola prueba necesita de otras, para que valoradas conjuntamente produzcan plenos efectos; la presuncional que induce probabilidades sobre la verdad o falsedad en la litis *contestatio*¹⁷ es una conjetura.

VII. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Hemos ya establecido en párrafos anteriores que la justicia administrativa es esencial para la existencia del Estado de derecho y para la protección jurídica del administrado. La justicia administrativa conlleva la responsabilidad económica del Estado y ésta en México se consagra en el artículo 113 constitucional, segundo párrafo, que establece:

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.

La responsabilidad patrimonial del Estado consagrada ahora en el artículo 113 representa una garantía de integridad patrimonial en favor de los particulares contra la actividad lesiva consecuencia del funcionamiento regular o irregular del Estado. El Estado tiene el deber de indemnizar al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio.

¹⁶ Artículo 86 de la LFPA.

¹⁷ Contestación de demanda.

El establecimiento expreso de esta nueva garantía pretende proteger y salvaguardar la integridad patrimonial de los individuos, y establece la obligación correlativa del Estado a la reparación de las lesiones antijurídicas que provoque su actividad irregular en el patrimonio de los individuos.

Esta garantía busca terminar con las actividades lesivas del Estado que causan daños a los particulares; consolidar un Estado responsable que asuma en forma directa las consecuencias de su actuar y que brinde confianza a sus gobernados.

La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado no sólo tiene como finalidad la reparación del daño, que fortalece la confianza en el derecho y la respetabilidad del Estado, sino el mejoramiento de la calidad de la actuación administrativa.

La responsabilidad del Estado se rige por los principios generales del derecho y del derecho administrativo. La responsabilidad directa y objetiva no precisa que se demuestre la culpa del servidor público, sino se pruebe el daño ocasionado y el nexo causal con la actividad del Estado.

La responsabilidad directa y objetiva del Estado se regula tanto en la legislación federal como en la legislación de las entidades federativas. La responsabilidad patrimonial del Estado se limita a los efectos lesivos de la actividad administrativa irregular.

La institución de la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause a los bienes o derechos de los particulares, contribuye de manera fundamental a la justicia y a la equidad en las relaciones entre el Estado y los particulares, fortalece el Estado de derecho y la seguridad jurídica.

La administración pública se rige por los principios generales del derecho: las libertades públicas y los derechos individuales, la igualdad, los derechos de defensa, el carácter contradictorio de todo procedimiento jurisdiccional, el control de la legalidad de las decisiones jurisprudenciales, la irretroactividad de los actos administrativos, la imparcialidad de la administración, el respeto a los derechos adquiridos.¹⁸

La administración está sometida a los principios generales del derecho, incluso aquellas esferas en que goza de un poder autónomo.¹⁹

¹⁸ Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, 6a. ed., Madrid, Aguilar, 1980, pp. 230 y 231.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 234-236.

VIII. LA ADMINISTRACIÓN Y LAS DECISIONES DE JUSTICIA

Ante una decisión de justicia ¿cuál es la fuerza de esa decisión? ¿Cómo está vinculada la administración a la cosa juzgada?

Una decisión de justicia ha adquirido carácter definitivo cuando no es susceptible de recurso, porque los recursos han sido agotados o porque éstos no se utilizaron dentro del término establecido.

La autoridad de la cosa juzgada tiene dos sentidos: el formal y el material. El formal es la fuerza de *la verdad legal* que se atribuye a la decisión de justicia. Lo juzgado definitivamente no puede volver a cuestionarse, ni directa ni indirectamente, ni por la vía de acción ni por la vía de excepción. Lo material atañe a la ejecución de las sentencias: éstas deben ser ejecutadas espontáneamente o mediante coacción, la fuerza pública debe ponerse a disposición de aquellos que han sido beneficiados por una decisión judicial.

La administración está sometida a la autoridad de la cosa juzgada, tanto desde el punto de vista formal como desde el material. Este principio es atemperado por el interés común, cuando éste se compromete en provecho de un particular o cuando se provocarían desordenes tales que su ejecución se presenta inviable. El beneficiado de la cosa juzgada no debe soportar esta pérdida en aras del interés público, *debe ser indemnizado por la administración de las consecuencias de la inejecución de la sentencia*. El particular dañado por un acto administrativo, aunque éste sea legal, debe pedir reparación a la administración cuando se le ha impuesto un sacrificio grave en interés de la colectividad.²⁰

IX. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL
DEL ESTADO²¹

La ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 constitucional fija las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en sus bienes y derechos por la actividad administrativa irregular²² del Esta-

²⁰ *Ibidem*, pp. 239-243.

²¹ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2004.

²² Vedel amplía el derecho a la reparación al establecer que si el particular es dañado por las acciones de la administración debe ser indemnizado, sean éstas legales o irregulares.

do. La responsabilidad extracontractual del Estado es objetiva y directa, la indemnización se ajustará a lo establecido en la ley.²³

La ley define la actividad administrativa irregular como aquella que causa daños a los bienes y derechos de los particulares, que no tienen obligación jurídica de tolerar, por no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación que legitime el daño recibido.²⁴

Son sujetos de esta ley los entes públicos federales, Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la administración pública federal, la Procuraduría General de la República, los tribunales federales administrativos y cualquier ente de carácter federal.²⁵

Las disposiciones respecto a las indemnizaciones establecidas en esta ley se aplicarán para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas por el Estado mexicano, con relación al pago de indemnizaciones.²⁶ A la Secretaría de Relaciones Exteriores le corresponde comunicar, tanto a la Comisión como a la Corte, la aceptación y cumplimiento de las recomendaciones y fallos jurisdiccionales del ente público declarado responsable.²⁷

No procederá la indemnización en los casos fortuitos y de fuerza mayor, ni por los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad irregular del Estado; así como aquellos no previsibles o evitables debido al estado de los conocimientos y la técnica existentes en el momento de los hechos, y cuando el solicitante de la indemnización sea el causante del daño.²⁸

²³ Artículo 1o. de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE).

²⁴ *Idem*.

²⁵ Artículo 2o. de la LFRPE.

²⁶ La Convención Americana sobre Derechos Humanos (véase p. 7) establece dos organismos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión promueve la observancia y defensa de los derechos humanos, actúa mediante denuncia o queja por violación al Pacto; su competencia debe ser admitida expresamente por los Estados; alienta la solución amistosa de los conflictos. La Corte conoce una vez agotados los procedimientos previstos en las legislaciones internas de los Estados previa instancia de los Estados Partes o de la Comisión, y en los casos relativos a la interpretación del Pacto tiene funciones decisorias y consultivas.

²⁷ Segundo párrafo, artículo 2o. de la LFRPE.

²⁸ Artículo 3o. de la LFRPE.

Los daños y perjuicios materiales de la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, deben ser reales, evaluables en dinero, relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.²⁹

Los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones con cargo a sus respectivos presupuestos, conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar sus programas. En la fijación de las partidas presupuestales deberán preverse las indemnizaciones que no se hubieren cumplimentado en el ejercicio inmediato anterior.³⁰

La realización de las actividades administrativas de los servidores públicos estará vigilada internamente; los entes públicos denunciarán ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños para la acreditación indebida de responsabilidad patrimonial del Estado, o para la obtención indebida de indemnizaciones.

Los entes públicos federales incluirán en sus anteproyectos de presupuesto los recursos para cubrir los compromisos derivados de la responsabilidad patrimonial conforme al orden establecido en el registro de indemnizaciones.³¹

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, autorizará el traspaso de los montos presupuestales aprobados por las diferentes dependencias o entidades de la administración pública federal para responsabilidad patrimonial, cuando sea pertinente y se justifique.³²

Las indemnizaciones fijadas por autoridades administrativas que excedan el máximo presupuestado en un ejercicio fiscal determinado serán cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal.³³

1. *Las indemnizaciones*³⁴

La indemnización deberá pagarse en moneda nacional, podrá convenirse en especie, la cuantificación se calculará de acuerdo con la fecha de

²⁹ Artículo 4o. de la LFRPE.

³⁰ Artículo 5o. de la LFRPE.

³¹ Artículo 6o. de la LFRPE.

³² Artículo 7o. de la LFRPE.

³³ Artículo 8o. de la LFRPE.

³⁴ Artículos 11 al 16 de la LFRPE.

lesión; la cantidad se actualizará al tiempo del cumplimiento, en caso de retraso del cumplimiento del pago; la actualización procederá conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación; los entes públicos podrán cubrirla mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes.³⁵ Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño, personal y moral.

El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables,³⁶ considerando valores comerciales o de mercado.

La indemnización en caso de daño personal tomará en cuenta los dictámenes médicos conforme lo dispuesto por riesgos de la Ley Federal del Trabajo; el reclamante tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos conforme lo antes citado. La indemnización por daño moral que el Estado ejerza no excederá a veinte mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal por reclamante afectado; en caso de muerte, el cálculo de indemnización se regirá por lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.

El límite establecido a la indemnización tiene como objetivo evitar abusos por parte de los administrados que repercutirían gravemente en las finanzas públicas.

2. El procedimiento de responsabilidad patrimonial³⁷

Los procedimientos en contra de la actuación administrativa irregular de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada; se presentarán ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señalarán a los servidores públicos de conducta irregular; el procedimiento de responsabilidad patrimonial exige que no haya ningún procedimiento de impugnación pendiente, en cuyo caso el primero se suspenderá hasta que los segundos causen estado.

³⁵ Artículo 11 de la LFRPE.

³⁶ Existen otras leyes que proveen supuestos de responsabilidad objetiva o por riesgo creado, como la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, la Ley Aduanera, con relación al extravío de bienes depositados en recintos fiscales, la Ley de Aviación Civil, entre otras.

³⁷ Artículos 17 al 26 de la LFRPE.

El procedimiento deberá ajustarse, además de a esta ley, a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación en la vía jurisdiccional. La nulidad o anulabilidad de los actos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no presupone derecho a la indemnización.

El daño causado al patrimonio de los particulares deberá acreditarse tomado en cuenta los siguientes criterios: si las causas productoras del daño son identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa deberá probarse fehacientemente; la causalidad única o concurrencia de hechos o condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse por la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que atenúen o agraven la lesión patrimonial reclamada.

El procedimiento se somete a una normatividad expresa y no se deja al arbitrio de quien resuelve. Se pretende disminuir el empleo de la discrecionalidad que afecta la confianza en la actuación de las autoridades administrativas.

La responsabilidad del Estado deberá probarla el reclamante; al Estado corresponde probar la participación de terceros o del propio reclamante; que los daños no son consecuencia de la actividad irregular del Estado; que éstos derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o técnica existentes al momento de su acaecimiento, o la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial.

Las resoluciones a las reclamaciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberán contener: la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida, y la valoración del daño o perjuicio causado, el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación. En los casos de concurrencia, en la resolución se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para cada caso particular.

El derecho de reclamar indemnización prescribe en un año, el término empieza a correr a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubieren cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo; cuando existan daños de carácter físico o psíquico, el plazo de prescripción será de dos años y se

interrumpirá al iniciarse el procedimiento jurisdiccional donde se impugne el acto administrativo.

Los reclamantes podrán celebrar convenio con los entes públicos federales para dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de una indemnización que las partes acuerden, para su validez se requiere la aprobación de la contraloría interna o el órgano de vigilancia correspondiente.

3. *La concurrencia*³⁸

En caso de concurrencia, el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo con su participación; para la distribución, las autoridades administrativas deberán atribuir a cada ente público federal los hechos o actos dañosos que provengan de su organización y operación; éstos responderán únicamente de los actos dañosos de los servidores públicos que les estén adscritos. Los entes públicos federales responsables de la prestación de un servicio público, cuya actividad haya producido los daños, responderán de los mismos por prestación directa o con colaboración interorgánica.

Los entes públicos federales que hubieren proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otras, responderán de los daños causados cuando las segundas no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada; los entes públicos federales ejecutores responderán de los hechos cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado.

Cuando en los actos dañosos concurra la autoridad federal y la local, la primera responderá al pago de la indemnización en forma proporcional a su participación, y la entidad federativa en los términos de su propia legislación. El gobierno federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas respecto a la materia de la ley en comento.

Si el reclamante participa en las causas de la lesión, la proporción de su participación en el daño se deducirá del monto de la indemnización total; si entre los causantes de la lesión no se identifica la exacta participación de cada uno de ellos, se establecerá entre éstos una responsabilidad solidaria, y el pago de la indemnización se distribuirá en partes iguales.

³⁸ Artículos 27, 28, 29 y 30 de la LFRPE.

Si las reclamaciones derivan de actos producidos a consecuencia de una concesión de servicio público federal, y las lesiones patrimoniales hubieren tenido como causa una determinación del concesionario que sea de ineludible cumplimiento por el concesionario, el Estado responderá directamente. Los concesionarios tendrán la obligación de contratar seguros u otorgar garantías en favor del concesionario, para el caso que la lesión reclamada haya sido causada por la actividad del concesionario y no repercuta en el concesionario.

4. *El derecho del Estado de repetir contra los servidores públicos*³⁹

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad y la falta administrativa sea de carácter grave. El monto que se exija al servidor público formará parte de la sanción económica que se le aplique.

De esta manera, no sólo será el Estado quien soporte la carga de las indemnizaciones, sino que también los servidores públicos que hubieren actuado de mala fe, ilicitud, dolo o negligencia, afrontarán las consecuencias de sus actos.

La gravedad de la infracción se calificará de acuerdo con los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se tomarán en cuenta las pautas promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con el resultado dañoso.

El Estado podrá instruir el mismo procedimiento a los servidores públicos cuando le hayan ocasionado daños o perjuicios en sus bienes y derechos derivados de faltas graves, sin perjuicio de lo aplicable por otras leyes de la materia.

Los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones administrativas que les imponga la obligación de resarcir daños y perjuicios que el Estado haya pagado a través del recurso de revocación o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas.

³⁹ Artículos 31 al 35 de la LFRPE.

La presentación de reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado interrumpirá los plazos de prescripción que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina para iniciar el procedimiento disciplinario, los cuales se reanudarán cuando quede firme la resolución que al efecto dicte el primero de los procedimientos mencionados.

Las cantidades que se obtengan con motivo de las sanciones económicas que las autoridades competentes impongan a los servidores públicos, se adicionarán al monto de los recursos previstos para cubrir las obligaciones indemnizatorias derivadas de la responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales.

X. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Esta ley reglamenta el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; son sujetos de esta ley los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen y apliquen recursos públicos federales.

Procede la imposición de sanciones económicas cuando el incumplimiento de las obligaciones,⁴⁰ previstas en el artículo 8o. de esta ley, produzcan beneficios o causen daños, las cuales podrán ser hasta de tres tantos de los beneficios o daños causados.⁴¹

⁴⁰ Cumplir el servicio encomendado, formular y ejecutar planes, programas, presupuestos de su competencia, utilizar los recursos asignados, rendir cuentas, custodiar y cuidar documentación, observar buena conducta, comunicar al titular de la dependencia las dudas fundadas, abstenerse de ejercer funciones de un empleo, abstenerse de disponer de un subordinado, abstenerse de contratar un inhabilitado, abstenerse de tramitar asuntos de interés personal, abstenerse de recibir dádivas, abstenerse de recibir beneficios adicionales, abstenerse de contratar personas por interés personal, presentar las declaraciones patrimoniales, atender con diligencia las resoluciones, supervisar los servidores públicos sujetos a su dirección, denunciar omisiones de otro servidor público, proporcionar la información oportunamente, abstenerse de celebrar contratos con inhabilitados, abstenerse de inhibir la presentación de denuncias, abstenerse de inducir a otro empleado a realizar actos que le reporten beneficios, abstenerse de adquirir bienes para sí a cargo del erario, abstenerse de actos que impliquen incumplimientos legales, etcétera.

⁴¹ Artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).

Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas podrán interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.⁴²

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales en favor del Erario Federal, y se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución.⁴³

El Sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado tardó muchos años en llegar a nuestra legislación, aunque parcial, limitado solamente al actuar administrativo, pretende restablecer la igualdad que se quebranta al dañarse el patrimonio del particular por la actividad del Estado.

El Sistema fortalece la seguridad jurídica que se encuentra en estrecha relación con un Estado responsable; a mayor responsabilidad del Estado, mayor seguridad jurídica. En páginas anteriores establecimos que la seguridad jurídica es el objetivo primordial del Estado de derecho.

En la medida que el Estado asuma la responsabilidad de sus actos, en esa medida se acrecentará la confianza de los administrados. La justicia y equidad exigen que el Estado indemnice a los particulares por los daños causados por los actos administrativos, y conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado esta indemnización procederá por los actos administrativos irregulares.

Esperamos que a corto plazo la responsabilidad patrimonial del Estado, que hasta ahora se limita al actuar administrativo irregular, se extienda a todas sus actuaciones.

XI. BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Panorama del derecho mexicano. Derecho administrativo*, México, McGraw-Hill, 1998.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, Colegio Nacional, 1983.

RODRÍGUEZ ELIZONDO, José A., *Protección jurisdiccional de los administrados (El exceso de poder)*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1961.

⁴² Artículo 25 de la LFRASP.

⁴³ Artículo 30 de la LFRASP.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 12a. ed., México, Porrúa, 1983, t. I.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991.

VEDEL, Georges, *Derecho administrativo*, 6a. ed., Madrid, Aguilar, 1980.