

LA RECTIFICACIÓN ADJETIVA EN MATERIA
DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.
NOTAS SOBRE LA REFORMA A LAS LEYES FEDERAL
DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO
Y FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Miguel PÉREZ LÓPEZ*

*A Graciela Ochoa Quijada,
con agradecimiento perenne*

SUMARIO: I. *Introito.* II. *Las bases constitucionales y legales de la responsabilidad patrimonial del Estado en México.* III. *La reforma del sistema adjetivo de la responsabilidad patrimonial del Estado.* IV. *Comentarios finales.*

I. INTROITO

En 1999 fueron presentadas dos iniciativas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscritas por diputados de los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Acción Nacional (PAN), respectivamente, que propusieron la elevación constitucional del derecho a exigir la responsabilidad patrimonial del Estado, envuelto como un derecho fundamental, así como la fijación de las condiciones jurídicas pertinentes para hacer efectivo dicho derecho. Durante el proceso de discusión del proyecto de la reforma constitucional, se decidió que la responsabilidad patrimonial estatal debería quedar circunscrita a la derivada por la actividad administrativa irregular, atribuible a las dependencias y entidades de la administración pública federal y a la Procuraduría General de la República, como un primer paso, para después, a partir de

* Profesor e investigador de Teoría constitucional y Derecho procesal administrativo en el Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

las primeras experiencias de la aplicación de la futura legislación reglamentaria, tratar de extender la responsabilidad patrimonial estatal a las actividades administrativas irregulares, en sentido material, de los poderes de la Unión y de los órganos constitucionales autónomos de la Federación. Las comisiones dictaminadoras de las cámaras del Congreso de la Unión también consideraron que los órganos de dotados de la jurisdicción administrativa, resultaban competentes para conocer de las reclamaciones de pago de las indemnizaciones enderezadas por las víctimas de los daños imputables a la actividad del Estado, con lo que seguían el planteamiento de la doctrina francesa del derecho público.¹

La responsabilidad patrimonial del Estado en México alcanzó el máximo nivel normativo, mediante la adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la ley fundamental, además del cambio de la denominación del título cuarto del código político, cuando por una actividad administrativa irregular se llegasen a afectar los patrimonios y personas de los particulares, a quienes se les reconoció un derecho público subjetivo (lo que configuraba una garantía individual), superando la tendencia dominante de regular dicha responsabilidad patrimonial conforme a los criterios de los códigos civiles de la República (en sus capítulos de responsabilidad extracontractual por hecho ilícito) y abandonando las modestas y residuales previsiones sobre dicha responsabilidad estatal contenidas en la legislación administrativa.²

Sin duda, la obra del jurista Álvaro Castro Estrada fijó las coordenadas de la reforma constitucional y de la posterior formulación de las iniciativas de los ordenamientos legales reglamentarios de la institución resarcitoria.³

En cuanto a la instauración legal de la responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito federal, diversos senadores, encabezados por Fauzi Hamdan Amad, del PAN, presentaron una iniciativa de Ley

¹ Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, 2a. ed., México, Porrúa, 1973, pp. 196-199; Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959, pp. 220-223 y 351-352; y García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, Buenos Aires, Thomson-Civitas-La Ley, 2006, t. I, pp. 364-367.

² *Diario Oficial de la Federación* del 14 de junio de 2002.

³ Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 1997. Además, del mismo autor tenemos *id.*, *Nueva garantía constitucional*, México, Porrúa, 2005.

Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en septiembre de 2002, que una vez aprobada en su cámara de origen, sufriría una modificación sustancial en la legisladora. En la Cámara de Diputados se decidió ir más allá de lo planteado en el proceso de la reforma constitucional, ya que en lugar de atender el limitado ámbito orgánico de aplicación (el conjunto de órganos auxiliares del Poder Ejecutivo de la Unión más los órganos constitucionales autónomos), fue considerada la posible responsabilidad patrimonial del Estado por la actividad administrativa irregular de los otros poderes de la Unión (Legislativo y Judicial). En atención a ello, se modificó el régimen de los procedimientos por los cuales se deducirían las reclamaciones incoadas por los particulares, a fin de no quedar circunscritas al campo propio de la administración pública federal (en especial, por la potencial intervención de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy de la Función Pública). Finalmente, el Senado aceptó las enmiendas formuladas por la legisladora, expidiéndose la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE).⁴

Sin embargo, la deficiente regulación del capítulo III de la LFRPE provocó equívocos en su interpretación y cumplimiento por las salas regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TEJFA), instituyéndose en algunos casos “reclamos” (considerados como procedimientos fuera de juicio, no sujetos al principio contradictorio, regulados por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo —LFPA— y cuyas resoluciones eran susceptibles de impugnación ante sala regional diversa en vía jurisdiccional)⁵ y en otros casos se estimó que la forma de exigir el pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado debería tramitarse mediante el tradicional juicio contencioso administrativo, en ejercicio de la plena jurisdicción o contencioso objetivo,⁶ y regulado *in extenso* por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA).

⁴ *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 2004. De acuerdo al primer transitorio de la Ley, ésta entraría en vigor el 1o. enero de 2005.

⁵ Esta tendencia ya había inaugurado una corriente jurisprudencial de parte de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, como se puede apreciar en las tesis citadas *infra* en la nota 11.

⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 60; *id.*, “Justicia administrativa en México”, en varios autores, *Conferencias magistrales*, México, Instituto Federal de Defensoría

Esta ambivalencia de parte del contencioso administrativo federal, naturalmente propició inseguridad jurídica tanto a las víctimas como a los entes públicos requeridos de pago, lo que finalmente desembocaba en un retardo en el cumplimiento del mandato contenido en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional y de algunas previsiones contenidas en el transitorio único del decreto de la reforma constitucional de junio de 2002.

Después de casi dos años de vigencia de la LFRPE, se presentó una iniciativa de reformas a dicho ordenamiento y a la LFPCA, por integrantes de la mesa directiva de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores, con el fin de depurar el abigarrado conjunto de la primera ley federal y de incorporar reglas adjetivas especiales para la materia de la responsabilidad patrimonial del Estado en la segunda, con lo que, a mi juicio, se instaura una vía especial ante el TFJFA, junto a la vía ordinaria del juicio de nulidad.⁷

El objeto de estas notas consiste en exponer, así sea de forma sencilla, las bases del sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado en el ordenamiento mexicano, el contenido de la reforma a las leyes federales citadas, y aventurar algunas reflexiones sobre su posible efectividad como un medio auxiliar de la jurisdicción administrativa.

II. LAS BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MÉXICO

1. *Las bases constitucionales*

Conforme al segundo párrafo del artículo 113 constitucional, se instituye que la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que se cause en los bienes o derechos de los particulares, derivados

Pública, 2002, p. 39; y Nava Negrete, Alfonso, “Setenta años del Tribunal Administrativo Federal en México”, en Fernández Ruiz, Jorge y Santiago Sánchez, Javier, *Contencioso administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 246-249.

⁷ La iniciativa aparece en la *Gaceta del Senado* del 15 de agosto de 2007.

de su actividad administrativa irregular, será objetiva y directa.⁸ Del citado párrafo, se desprende el derecho subjetivo público de los particulares para exigir una indemnización, acorde a las bases, límites y procedimientos previstos en las leyes. Al mismo tiempo se reformó la denominación del título cuarto de la Constitución federal, a efecto de incluir la referencia a la responsabilidad patrimonial del Estado.⁹

Tanto del segundo párrafo incorporado al artículo 113 constitucional, como del transitorio único del decreto de la reforma constitucional de 2002, se desprenden los principios básicos del sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado: 1) un principio de legalidad de la responsabilidad, en el sentido de que resulta ineludible la creación de ordenamientos legales por los cuales se conduzcan las peticiones, los procedimientos, las resoluciones y las formas de entregar las indemnizaciones; 2) el principio de prosecución procedimental, mediante el cual los reclamantes de pago de daños y perjuicios deben incoar una instancia con miras a obtener una resolución que determine la procedencia de su petición, a efecto de evitar las “indemnizaciones de hecho”;¹⁰ 3) el principio de previsión presupuestal, indica la necesidad de que los presupuestos de egresos contengan las partidas que sostengan los pagos de las indemnizaciones, con lo que además se cumple el principio de legalidad presupuestal señalado en el artículo 126 de la Constitución federal; y 4) el principio de disponibilidad presupuestal, por el que al fijarse los montos de las partidas presupuestales, no deben ser de tal magnitud que afecte el cumplimiento de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁸ Una visión crítica respecto de la reforma constitucional de 2002, *cfr.* Marín González, Juan Carlos (coord.), *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa-UNAM-ITAM, 2004.

⁹ Castro Estrada, Álvaro, “La responsabilidad patrimonial del Estado en México. Fundamento constitucional y legislativo”, en Damsky (h), Isaac Augusto *et al.* (coords.), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 533-556.

¹⁰ Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad...*, *cit.*, nota 3, p. 251.

2. *La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado: el marco equívoco de los procedimientos de reclamación de indemnizaciones estatales y de su impugnación*

El ámbito orgánico de aplicación de la LFRPE, en su versión original, resultó amplio: señala como sujetos de la ley, calificados como “entes públicos federales”, a los tres poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública federal, la Procuraduría General de la República, los tribunales administrativos federales y a “cualquier otro ente público de carácter federal” (artículo 2).

El capítulo III de la LFRPE, dedicado a los procedimientos de responsabilidad patrimonial, propició una equívoca interpretación respecto a la actuación del TFJFA. Se previó que los procedimientos de reclamación serían incoados a instancia de parte interesada (artículo 17).

Conforme al artículo 18 de la LFRPE, la víctima presentaría su reclamación ante el TFJFA “conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, situación que llevó a algunas salas regionales de dicho Tribunal y a los tribunales colegiados de circuito a concluir que en esta hipótesis normativa se estaba ante un procedimiento de tipo administrativo, una actuación de un tribunal administrativo fuera de juicio, bajo el régimen de la LFPA,¹¹ y califi-

¹¹ Así lo han establecido las siguientes tesis aisladas de los tribunales colegiados de circuito: 1) tesis XIII.1o.33 A, rubro: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LOS ENTES PÚBLICOS FEDERALES. CORRESPONDE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA CONOCER DE LAS RECLAMACIONES RELATIVAS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 6 DE DICIEMBRE DE 2007), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1811; 2) tesis I.15o.A.93 A, rubro: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA RECLAMACIÓN DE INDEMNIZACIÓN EN LA FASE ADMINISTRATIVA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, DEBE TRAMITARSE EN LA VÍA INDIRECTA, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1811; 3) tesis I.15o.A.92 A, rubro: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL PROCEDIMIENTO PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA EN LA FASE ADMINISTRATIVA ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE OBSERVAR LAS DISPOSICIONES RELATIVAS DE LA LEGISLACIÓN FEDERAL DE LA MATERIA Y DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, NO ASÍ LOS REQUISITOS PREVISTOS PARA UNA DEMANDA DE NULIDAD, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVII, marzo

cado como un “reclamo”,¹² a pesar de que el segundo párrafo de dicho precepto prevé que los particulares formularán una “demanda”, lo que acentuaba el equívoco en la interpretación, pues si la Ley indicaba que la petición de indemnización sería formulada mediante una demanda, entonces se podría pensar que estábamos ante un juicio y no en una especie de vía previa no jurisdiccional, calificada como administrativa. Las salas regionales del TFJFA ajustarían su actuación conforme a la LFPA y no de acuerdo a la LFPCA.

El artículo 23 de la LFRPE fijaba los requisitos mínimos de las resoluciones del TFJFA recaídas a las “reclamaciones” y el artículo 24 del mismo ordenamiento legal establecía la procedencia de impugnar las resoluciones del TFJFA que negasen la indemnización o que no satisficiesen las pretensiones del reclamante ante el mismo TFJFA, ahora por vía jurisdiccional, y el artículo 19 de la citada Ley indicaba que dicha vía jurisdiccional se regiría por el Código Fiscal de la Federación, disposición que quedaría desfasada con la expedición de la LFPCA.¹³ En lo concerniente a la plena jurisdicción del TFJFA, esta última Ley carecía de disposiciones especiales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

de 2008, p. 1813; y 4) tesis I.15o.A.91 A, rubro: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS PROCESOS LEGISLATIVOS QUE CULMINARON CON LA ADICIÓN DE UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ASÍ COMO LA EXPEDICIÓN DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y LA DEROGACIÓN DE DISPOSICIONES VINCULADAS AL TEMA, EVIDENCIAN LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LAS RECLAMACIONES DE INDEMNIZACIÓN EN LA MATERIA MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO REGULADO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Y DE LA IMPUGNACIÓN DE LA RESOLUCIÓN FINAL QUE EN ÉL SE DICTE A TRAVÉS DEL JUICIO DE NULIDAD, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1814.

¹² Sobre la figura del reclamo administrativo, *cf.* Rejtman Farah, Mario, *Impugnación judicial de la actividad administrativa*, Buenos Aires, La Ley, 2000, pp. 19-32, y López Olvera, Miguel Alejandro, *La instancia administrativa*, Buenos Aires, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Ediar, 2008, pp. 62-70.

¹³ La LFPCA apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 1o. de diciembre de 2005. Dicha Ley entró en vigor el 1o. de enero de 2006.

III. LA REFORMA DEL SISTEMA ADJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

1. *La iniciativa*

El 15 de agosto de 2007, los senadores Gustavo Madero Muñoz (PAN), Minerva Hernández Ramos (Partido de la Revolución Democrática) y José Eduardo Calzada Roviroso (PRI) presentaron una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reformaban diversas disposiciones de la LFRPE y de la LFPCA. Los legisladores firmantes reconocieron los incontestables equívocos adjetivos contenidos en la LFRPE, por lo que propusieron reformas a sus artículos 18, primer párrafo, 19, 23, 24 y 25, segundo párrafo, estableciendo que los reclamos, por vía administrativa, se enderezarían ante la dependencia o entidad presuntamente responsable, el órgano constitucional autónomo o ante la Secretaría de la Función Pública, sustituyendo al TFJFA; aclarándose la aplicación de la LFPCA en la vía jurisdiccional; que las impugnaciones contra las decisiones administrativas recaídas a los reclamos serían impugnadas, de forma optativa, mediante el recurso de revisión en sede administrativa o en la vía jurisdiccional ante el TFJFA, y se definiría la interrupción del plazo de prescripción a partir de la incoación del procedimiento de reclamación. También se consideró importante que en la LFPCA se estableciesen normas propias para las sentencias del TFJFA en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.¹⁴ La iniciativa se turnó a las comisiones de Justicia, Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos.

2. *El procedimiento legislativo*

En el Senado, las comisiones dictaminadoras aceptaron los términos expuestos en la iniciativa, recalcando que el TFJFA conocía dos veces de las reclamaciones: una como “autoridad administrativa” y después como órgano jurisdiccional.¹⁵ Por lo que estimaron proce-

¹⁴ Cfr. la iniciativa que apareció en la *Gaceta del Senado* del 15 de agosto de 2007.

¹⁵ El dictamen fue publicado en la *Gaceta del Senado* del 28 de abril de 2008.

dente que los particulares presentasen el “recurso” de reclamación ante los órganos presuntamente responsables, para después hacer valer, a elección de los reclamantes, el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Las comisiones dictaminadoras aceptaron que los reclamos en sede administrativa fuesen presentados ante la Secretaría de la Función Pública, sin embargo, durante la discusión del dictamen, en la sesión plenaria del 28 de abril de 2008, la senadora Minerva Hernández Ramos presentó, en nombre suyo y de los otros senadores autores de la iniciativa, una propuesta de modificación de los artículos 18 y 23 de la LFRPE, a efecto de excluir a dicha secretaría de Estado. El dictamen se aprobó en lo general y en los artículos no reservados por 98 votos a favor y una abstención; por lo que hace a los artículos 18 y 23 fueron aprobados por 97 votos en pro y una abstención.

En la Cámara de Diputados, la minuta se turnó a la Comisión de Justicia, la que emitió su dictamen aceptando, en sus términos, lo aprobado por la colegisladora, en especial lo referente a la doble intervención del TFJFA, calificándola como una incongruencia.¹⁶ Asimismo, se aclaró que la reclamación promovida en sede administrativa de ninguna manera debería ser considerada como un recurso.¹⁷ La Cámara de Diputados aprobó el dictamen por 310 votos a favor y 1 abstención, el 14 de abril de 2009, remitiéndose al Ejecutivo para su promulgación.

El “Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la LFRPE y de la LFPCA” apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de junio de 2009.¹⁸

¹⁶ El dictamen fue publicado en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* del 24 de marzo de 2009.

¹⁷ Sobre las diferencias entre recurso y reclamo, *cf.* Rejtman Farah, Mario, *op. cit. supra* nota 12, pp. 23-27.

¹⁸ Previamente se había publicado el decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de abril de 2009. El objeto de dicha modificación fue reformar el párrafo segundo de dicho artículo, y adicionarle un cuarto párrafo por el que se estableció que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus servidores públicos no serían sujetos de responsabilidad patrimonial por las opiniones y recomendaciones que formulen, así como por los actos que realicen en el ejercicio de las funciones de su competencia.

3. *El nuevo esquema de los procedimientos de reclamo e impugnación en materia de responsabilidad patrimonial del Estado*

La reforma de junio de 2009, si bien es cierto depuró el esquema contradictorio del capítulo III de la LFRPE, también omitió una mejor armonía y precisión de su contenido, además de dejar como un cabo suelto la cuestión de las jurisdicciones competentes para los casos de responsabilidad patrimonial del Estado, ajenos al ámbito de la administración pública federal.

El nuevo artículo 18 de la LFRPE, al señalar que el interesado en obtener una indemnización de parte de una dependencia o entidad u organismo constitucional autónomo (eliminando la innecesaria referencia del TFJFA, actuando como un órgano mas bien administrativo), debe atender lo dispuesto por la LFPA, extiende el ámbito orgánico de aplicación de este último ordenamiento hacia los órganos constitucionales autónomos (Instituto Federal Electoral, Banco de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, INEGI, universidades públicas dotadas de autonomía). Si bien es cierto que la LFPA se ha entendido como un ordenamiento propio del derecho administrativo, su aplicabilidad a los reclamos enderezados hacia los poderes de la Unión, de ninguna manera menguaría la autonomía de éstos y propiciaría un ámbito de legalidad, seguridad y certeza jurídica para los reclamantes de indemnización. Quedó intocado el segundo párrafo del artículo 18 de la LFRPE, con lo que se mantiene la figura de la “demanda” que los particulares deben presentar ante la dependencia, entidad u órgano constitucional autónomo, cuando propiamente estamos ante una petición o una instancia.

Se actualizó el contenido del artículo 19 de la LFRPE, respecto a la aplicabilidad de la LFPCA como el ordenamiento procesal de la reclamación seguida en sede jurisdiccional. Sin embargo, por armonía legal, su lugar resulta más propio como el segundo párrafo del artículo 24 del mismo ordenamiento.

El nuevo artículo 23 de la LFRPE debe interpretarse en un sentido amplio. Además de proscribir la mención del TFJFA como el órgano calificador de la procedencia de la indemnización exigida por un particular, entendido por un sector de la jurisprudencia del Poder Judicial Federal como una sede administrativa, el nuevo precepto ha-

ce mención a “Las resoluciones que dicte el ente público federal”. Este precepto tiene concordancia con el artículo 2 de la misma LFRPE, que enumera a los poderes federales y a los órganos públicos de la Federación que dan pie a la responsabilidad patrimonial estatal, por su actividad administrativa irregular, los que son calificados como entes públicos federales. Así que el contenido del nuevo artículo 23 debe ser atendido por esos entes, sin distinción alguna.

Por lo que hace al contenido del reformado artículo 24, que abandona la duplicidad competencial del TFJFA, debe observarse que el objeto de la impugnación vienen a ser las resoluciones de la *autoridad administrativa* que nieguen una indemnización o que, por su monto, no satisfagan al interesado. En este aspecto, debemos atender que, en este artículo 24, el legislador circunscribe el objeto de la impugnación a las resoluciones provenientes de dependencias y entidades de la administración pública federal, que atienden los reclamos por daños y perjuicios causados por la actividad administrativa irregular imputados a sus agentes.

De acuerdo a la reforma de junio de 2009, nuevamente una resolución administrativa, que finaliza el procedimiento de reclamo, vuelve a ser la causa eficiente del juicio de responsabilidad patrimonial del Estado, pues dicha resolución causará agravio al particular reclamante, al negarle la indemnización o plantearle un monto indemnizatorio inferior a sus pretensiones.

Es improcedente extender la competencia material del TFJFA para que controle la legalidad de las resoluciones recaídas a los reclamos dirigidos a los poderes de la Unión, en virtud de que sería una invasión inadmisibles tratándose del Poder Judicial de la Federación, y un supuesto no autorizado por la Constitución en los casos de las resoluciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Respecto del Poder Legislativo Federal, el TFJFA sólo tiene competencia tratándose de las resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79, cuarto párrafo, de la Constitución Federal),¹⁹ y en cuanto al Poder Ejecutivo, se ha considerado que sus actos son inatacables ante dicho

¹⁹ Esta competencia del TFJFA fue elevada al máximo nivel normativo, de conformidad con el “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de mayo de 2008.

tribunal administrativo por exclusión de su competencia constitucional (artículo 73, fracción XXIX-H, de la ley fundamental). Por los mismos motivos, tampoco es factible extender la competencia material del contencioso administrativo federal hacia las resoluciones de los órganos constitucionales autónomos en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, ya que precisamente la autonomía de éstos se vería comprometida.

Sin embargo, y a fin de no crear “inmidades del poder” (bestia negra de la justicia administrativa),²⁰ es necesario que se establezca en la LFRPE, de forma indubitable, la competencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación para conocer sobre la legalidad de las resoluciones de los entes públicos federales, distintos de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República, que nieguen la indemnización o que por su monto no satisfagan las pretensiones de la víctima.²¹

La nueva redacción del segundo párrafo del artículo 25 de la LFRPE es desafortunada. En la versión primigenia de dicho párrafo se preveía que los plazos de prescripción para reclamar la indemnización serían interrumpidos al iniciarse los procedimientos jurisdiccionales, a través de los cuales se impugnase la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios, imputables a los entes públicos federales. Sin embargo, de forma incomprensible, el legislador ordinario federal sustituyó la referencia de “procedimiento de carácter jurisdiccional” por la de “procedimiento de reclamación”, lo que torna incomprensible el nuevo texto normativo, como se puede apreciar a continuación:

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

²⁰ García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmidades del poder*, Madrid, Civitas, 1987, p. 22.

²¹ En tanto se define de forma explícita dicha competencia en la LFRPE, considero que en estos casos serían competentes los juzgados de distrito en materia administrativa, conforme a lo dispuesto en la fracción I del artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Como se nota, el nuevo texto legal altera la idea originaria: que en el caso de que el particular promoviese la vía jurisdiccional para impugnar los actos administrativos que, al mismo tiempo, fuesen lesivos de su patrimonio o integridad personal, se interrumpirían los plazos para formular la reclamación ante el ente respectivo. Esto es, que la reclamación se seguiría por cuerda separada respecto de la impugnación de los actos administrativos, prefiriéndose que primero se resolviesen los medios de defensa contra los actos administrativos, para después proceder a la tramitación del reclamo.

Sin embargo, la versión reformada resulta tórpida y propiciadora de errores, ya que el procedimiento de reclamación es ajeno a la impugnación de los actos administrativos de los que presuntamente surgen los daños y perjuicios objeto del reclamo. Es obvio que el precepto debe volver a su texto anterior.

Resulta importante la adición del artículo 50-A a la LFPCA, aunque con algunas deficiencias de técnica legislativa, por el que se establecen los elementos mínimos de las sentencias de las salas regionales del TFJFA que determinen la responsabilidad patrimonial del Estado: discernir la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida, así como valorar los daños y perjuicios causados; establecer el monto de la indemnización, aclarando los criterios (y fórmulas) para su cuantificación, y en los casos de concurrencia en la producción de los daños, la sentencia definirá la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso particular. Por cierto, en la fracción III del nuevo artículo 50-A, el dedicado a la concurrencia, se hace referencia a “los criterios de impugnación”, cuando en realidad se debe tratar de los “criterios de imputación” de los hechos atribuibles a quienes participaron en la generación de los daños: es un error proveniente desde la iniciativa y que permaneció incólume en todo el procedimiento legislativo.

Se adicionó un inciso d) a la fracción V del artículo 52 de la LFPCA, que precisa que las sentencias de plena jurisdicción del TFJFA, además de declarar la nulidad de la resolución impugnada (la del reclamo, en el caso que nos ocupa), reconocerán la existencia de un derecho subjetivo y condenarán al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

IV. COMENTARIOS FINALES

Sin duda era indispensable la reforma al aparato adjetivo de la LFRPE, pues ya se habían suscitado problemas de interpretación y aplicación en la práctica cotidiana de las salas regionales del TFJFA. Las escasas deficiencias de la reforma de junio de 2009 no afectan radicalmente el espíritu del cambio, son subsanables y esperamos que se logren prontamente, en especial el artículo 25 de la LFRPE, así como la definición de la procedencia de la vía ante el Poder Judicial de la Federación, respecto de las inconformidades contra las resoluciones de los entes públicos federales ajenos a la administración pública federal.

De esta manera, queda constituido el entramado legal dentro del cual los operadores del derecho (entes públicos federales y jueces) deberán hacer efectiva la garantía individual de integridad patrimonial de los gobernados, aunque la crisis económica mundial puede afectar la viabilidad de la institución resarcitoria en México, y con ello también los valores que pretende proteger (la salvaguarda del patrimonio y la dignidad de las personas), ya que si las finanzas públicas resultan precarias, la responsabilidad patrimonial del Estado se puede volver utópica,²² lo que mantendría la etiqueta fatalista que Gabino Fraga adjudicó al deficiente modelo de responsabilidad patrimonial del Estado, fundado en el Código Civil, en el sentido de que nuestro país, de plano, padecía un atraso en esta materia lo que se traducía en la ausencia del Estado de derecho.²³

Es de esperarse que la ponderación de los intereses involucrados en la materia de la responsabilidad patrimonial del Estado, dentro de un mejor encuadramiento jurídico adjetivo, evite el anquilosamiento institucional (que siempre busca apoyo en un formalismo fácil de in-

²² Sobre la relación entre la responsabilidad patrimonial del Estado y la situación de la economía pública, *cf.* Fernández, Tomás-Ramón, González Pérez, Jesús *et al.*, *El contencioso-administrativo y la responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, Asociación Argentina de Derecho Administrativo, 1988.

²³ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 40a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 419.

vocar), fortalezca el aparato de la justicia administrativa, genere conciencia en los servidores públicos y una política de Estado que evite la generación de daños (y de demandas), y arrumbe la permanente frustración social de ver lejana a la justicia, sin adjetivos, como en el relato “Ante la Ley” de Kafka.