

Interpretación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Magistrado Jean Claude Tron Petit

Especial agradecimiento a los licenciados
Alfredo Martínez Jiménez y Sandra Ibarra Valdez
Publicado en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, No. 20, 2005

INTERPRETACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	1
Abreviaturas	3
PLANTEAMIENTO.....	4
GENERALIDADES DE LA INTERPRETACIÓN	4
<i>Intenciones y comunicación</i>	4
Problemas del lenguaje.....	6
Concepto	7
Lenguaje y pensamiento.....	8
<i>¿Qué se interpreta? ¡Hechos o normas!</i>	10
MARCO CONSTITUCIONAL DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO: ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO.....	12
<i>Cronología</i>	12
Estado Constitucional de Derecho.....	12
Estado Social de Derecho.....	12
Proyecto original y enmiendas durante proceso legislativo.....	12
Principales actos durante el proceso.....	13
<i>Nueva garantía</i>	14
Derechos fundamentales y garantías	14
Constitución texto	16
Contenido.....	16
Interpretación constitucional.....	17
Consecuencias de la función pública irregular	22
Antinomias posibles	23
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO ARTÍCULOS 1 Y 17 AL 24,.....	28
Texto	28
Estructura	30
<i>Función y gestión pública</i>	31
Especialidad, no uniformidad.....	32
Actividad administrativa regular	33
Concepto jurídico indeterminado	33
Regulación completa, detallada y precisa	36
<i>Responsabilidad del Estado</i>	39
Generalidades.....	39
Responsabilidad civil objetiva	41
Responsabilidad del Estado: Sistemas	41
Sistemas de responsabilidad patrimonial del Estado	42
Falta personal	44
Falla del servicio	46
No tengan la obligación jurídica de soportar.....	47
Condición y estipulación legal.....	47
Límites o excepciones a responsabilidad.....	52
<i>Reclamación y juicio contencioso administrativo asequible a la Administración</i>	54
Principios legislativos	54
Técnicas interpretativas.....	55
Orden jurídico, elementos:	56
Distinción entre sistema y orden.....	59
Jurisdicción actual del TFJFA	59
Reclamación y juicio contencioso administrativo	60
Juicio Amparo	68
Métodos para interpretar	68
CONCLUSIONES	69
BIBLIOGRAFÍA	71

Abreviaturas

CFF Código Fiscal de la Federación

CFPC Código Federal de Procedimientos Civiles

CJI concepto jurídico indeterminado

COFEMER Comisión Federal de Mejora Regulatoria

JCA Juicio contencioso administrativo

LFPA Ley Federal de Procedimiento Administrativo

LFRASP Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

LFRPE Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

NOM Norma oficial mexicana

SEFUPU Secretaría de la Función Pública

SCJN Suprema Corte de Justicia de la Nación

SP Servidor público

TFJFA Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Públicos

Planteamiento

El objetivo de este trabajo es considerar, esencialmente, el contenido de los artículos 1 y 23 de la LFRPE que presentan problemas interesantes de interpretación, funcionalidad y pueden implicar serios problemas de antinomias, difíciles si no que imposible de resolver mediante una mera y simple interpretación literal que nos lleva a una aporía.

Una comprensión a cabalidad de la problemática de fondo, obliga a mencionar el precedente de la Ley, que es la adición del párrafo segundo del artículo 113 constitucional.

Sin embargo antes de abordar la temática de contenido descrita, es pertinente dejar plasmados y acreditados ciertos aspectos metodológicos y conceptuales de la interpretación como guía instrumental indispensable del análisis y conclusiones pretendidas.

Generalidades de la interpretación

Por interpretación se puede entender el proceso o actividad para descubrir ¹ o atribuir significado ² y sentido a un texto legal al ser aplicado en casos concretos; o bien, al resultado de ese proceso, lo que de suyo implica ya una ambigüedad en el concepto.

Intenciones y comunicación

Y lo más importante es, más que concentrarnos en interpretar el enunciado normativo, considerar la problemática social que lo produjo. En este sentido lleva razón Guastini cuando afirma:

... no se distingue entre la interpretación del texto en cuanto tal y la interpretación del comportamiento humano que produce ese texto. Una cosa es preguntarse por el significado de las palabras; otra preguntarse sobre las supuestas intenciones del autor. ³

Por tanto, es imprescindible para la cabal interpretación del texto, recurrir a la metáfora del «iceberg». El texto de una ley es la parte visible de un complejo proceso y, a semejanza de un iceberg, esa parte visible no es la única sino apenas es la más pequeña del objeto en su conjunto que merece y debe ser conocido y entendido.

En ese contexto, tenemos que, principalmente, el enunciado normativo ⁴ tiene su génesis en: i) variados presupuestos que informan y determinan un problema social, ii) que el legislador debe afrontar, iii) sobre la base de ciertos instrumentos,

¹ Casos fáciles o evidentes, claros

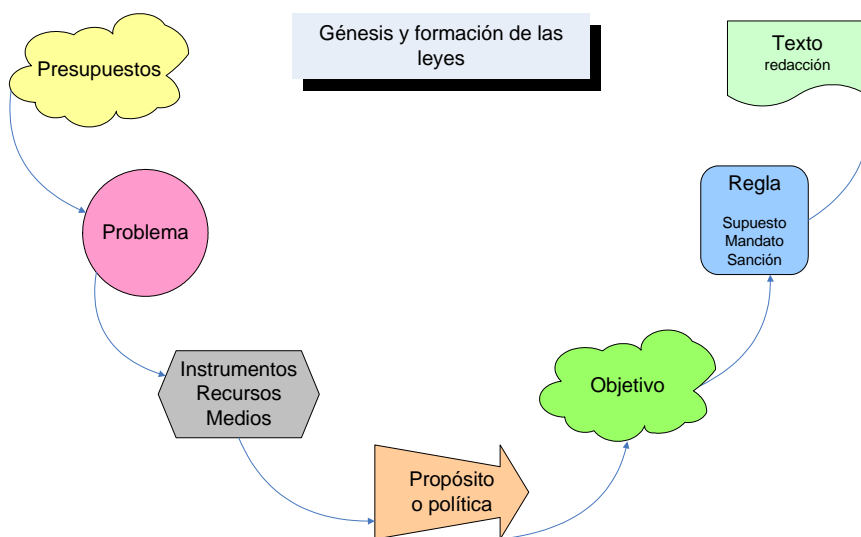
² Casos difíciles, de ambigüedad o problemáticos (aporías y dilemas)

³ Guastini Ricardo (2002): *Estudios sobre la interpretación jurídica*, México, Editorial Porrúa, p. 2

⁴ Especialmente en el caso de leyes sustantivas o primarias —que establecen comportamientos y obligaciones—

recursos y medios que el orden jurídico le provee. A partir de ello, define: i) propósitos o políticas para enfrentar ese problema con, ii) las herramientas disponibles y plantea, como hipótesis, iii) objetivos que alcanzar para la solución —contexto de consecuencias que la aplicación o vigencia produzca o deje de producir— y, es así, que elabora, iv) reglas de comportamiento —integradas por un supuesto de hecho, un mandato y consecuencias o sanciones— que puedan ser documentados en el enunciado normativo a través de, v) un texto.

Como se aprecia el texto es apenas el producto terminal y una pretensión de transmitir o comunicar un mandato que debe ser obedecido. Estas ideas —del *iter legis*— se aprecian en el siguiente esquema:



También se aprecian y representan en el siguiente cuadro:

Presupuesto	Problema	Propósito o Política ⁵	Objetivo	Regla	Redacción
Condiciones prevaletentes, contexto, escenario y entorno	Social, político, económico, etc.	Nuevo régimen que se pretende <i>Lege ferenda</i> Intención normativa	Nuevo escenario Valores o principios que tutelar	Supuesto Mandato Sanción	Concordancia de significante con significado Sentido lingüístico

Sin embargo, la comunicación es un proceso complejo, poco certero y muchas veces ineficaz, por la serie de variables y problemas que convergen.

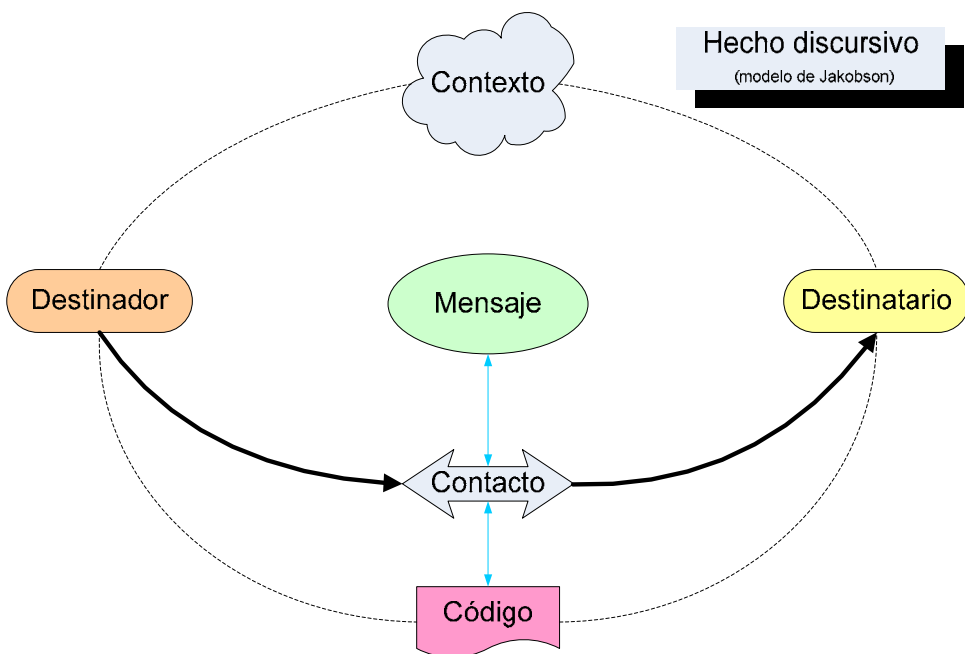
Jakobson esquematiza el hecho discursivo con las siguientes palabras:

El destinador manda un mensaje al destinatario. Para que sea operante, el mensaje requiere de un contexto de referencia (“referente”, según otra terminología un tanto ambigua), que el destinatario puede captar ya verbal, ya susceptible de

⁵ Policías o directrices políticas o sociológicas

verbalización; un código del todo, o en parte cuando menos, común al destinador y destinatario (o, en otras palabras, al codificador y al descodificador del mensaje); y, por fin, un contacto, un canal físico y una conexión psicológica entre el destinador y el destinatario, que permite tanto al uno como al otro establecer y mantener una comunicación..⁶

El siguiente esquema ilustra de manera muy clara lo anterior:



La comunicación implica para el destinatario, un proceso complejo de interpretación que involucra y comprende:

- Discurso del emiteente o destinador;
- Enunciados que adscriben significado; y,⁷
- Argumentos que justifican la interpretación preescogida.

Problemas del lenguaje

El lenguaje natural que utilizamos en las leyes y sentencias presenta graves problemas de ambigüedad e imprecisión desde el nivel semántico —que decir del nivel sintáctico y pragmático donde se agudiza, aún más, la falta de precisión—

⁶ Ribeiro Toral Gerardo (2003): *Teoría de la argumentación jurídica*, México, Universidad Iberoamericana, León, Plaza y Valdes editores, p. 41

⁷ La comprensión se ve interferida y sesgada por la precisión del mensaje que depende de la exactitud o ambigüedad del contacto o medio usado en el proceso comunicativo —palabras, expresiones, entonación, énfasis, etc.— y de que exista coincidencia, entendimiento o discrepancia entre las partes respecto al código usado —lenguaje, conceptos científicos o técnicos, claves, etc.— y acuerdo o concordancia en el contexto donde surge el proceso comunicativo.

El lenguaje se compone de signos con que connotamos o pretendemos describir las ideas, realidades y conceptos. En ese sentido viene al caso citar a Karl Popper⁸ que habla de tres mundos:

Mundo	1, Objetos físicos
	2, Experiencias subjetivas
	3, Productos de la mente humana ⁹

Como es evidente apreciar, la concepción y descripción de los acontecimientos y componentes de los mundos 2 y 3, es compleja y, en el mayor número de casos, poco eficaz, dada la relatividad y peculiaridad que, para cada persona, pueden llegar a tener los supuestos de contenido en cada uno de esos entornos de carácter tan subjetivo.

Concepto

Es la simple aprehensión de una realidad, la conceptualización de su esencia, representa la naturaleza del objeto. Es el signo intelectual representativo o pretendidamente elocuente de la cosa.

La escala o niveles de entendimiento de las cosas, su representación y expresión, consiste en elementos a describir —significados— y medios para representarlos —significantes— aparecen en el siguiente cuadro:

Cosa	↗
↖	Signo lingüístico
Concepto	↗
↖	Signo intelectual
Término	

La formación del concepto no es simple o espontánea sino que es un proceso de observar y apreciar lo siguiente:

Realidad →	Sensación →	Imagen →	Abstracción →	Concepto
		Sensible		Inteligible

Es así que:

*Las palabras expresan la esencia de las cosas, esto es una realidad inmaterial abstraída de la materialidad de la cosa expresada.*¹⁰

La idea consiste en separar los datos sensibles de las cosas para conservar sólo los inteligibles; en cambio, el concepto se desprende ya de los datos o información

⁸ Citado por González Ruiz Samuel (2004): *Código semiótico y teorías del derecho*, México, Fontamara, p. 85

⁹ Compuesto por el mundo de los mitos, de las fábulas, de las teorías científicas, de la poesía, del arte, de la música, de los instrumentos, de las instituciones sociales y, fundamentalmente, del lenguaje.

¹⁰ Platas Pacheco María del Carmen (2004): *Filosofía del Derecho, Lógica Jurídica*, México, Editorial Porrúa, p. 47

que la precede y le es concomitante. La idea de ciertas realidades tales como la libertad es subjetiva, en tanto se trata de conceptos abstractos e ideológicos.

La aprehensión, entendimiento y expresión de las cosas, presenta la secuela del proceso siguiente, con la peculiaridad que el significado de los términos es —en muchos casos— poco preciso, tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

Idea ↘ Concepto ¹¹ ↘ Término	Unívoco	Un sentido, un significado, aplica a varias cosas Manzana es fruta. Melocotón es fruta.
	Equívoco	Varios sentidos y significados, aplica a una o varias cosas Gato es un animal. También instrumento elevatorio.
	Análogo	Significado semejante, igual palabra, aplica a distintas cosas Piel, clima o carácter: ásperos.

Lenguaje y pensamiento

El proceso de comunicación a través del lenguaje involucra e implica considerar los siguientes elementos:

Lenguaje Concepto o idea	Signo	Producto de la significación ¹²
	Significante	Soporte material (fónico o gráfico) que expresa el significado
	Significado	Concepto o idea que evoca. No unívoca, más que objeto, esencia o sustancia es un universo semántico de posibilidades
	Significación	Proceso o función de unión y relación asocia al significante con el significado. Valor semántico según el contexto
	Sentido	Elección de significaciones entre los universos semánticos posibles

¹¹ Especial mención cabe hacer de los conceptos jurídicos indeterminados (cji) tales como interés social, utilidad pública, etc., donde hay que apelar a valores, principios, directrices, conveniencia de consecuencias y una especial ponderación de los hechos y el caso en particular, son conceptos elásticos, acomodaticios, flexibles, de goma para que el intérprete pueda adecuarlos a la realidad y argumentar la solución más razonable y plausible.

¹² Ribeiro Toral Gerardo, Op. Cit., pp. 16-18

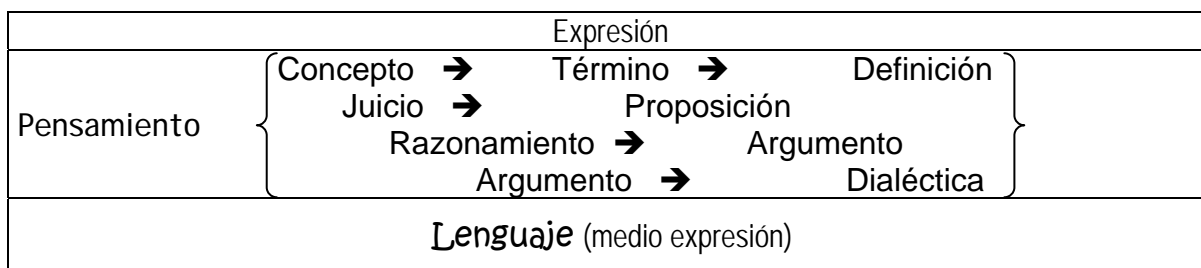
Llevada toda esta problemática al campo de las normas jurídicas advertimos una gran dosis de imprecisión o ambigüedad en el discurso jurídico. En este sentido dice Ribeiro:

*Entre la proposición legal (texto) y la norma (interpretación de la proposición legal) no hay una relación pertinente, sino una relación impertinente desde el punto de vista lingüístico que se vuelve coherente por virtud del proceso de atribución de significados a la proposición legal.*¹³

Los lenguajes convencionales —no formalizados con descriptores pertinentes— genera una serie de accidentes lingüísticos tales como:

CONCEPTO	SIGNIFICADO	EJEMPLO
↪ Homonimia -ambigüedad-	1 palabra, <i>distintos</i> significados, sin relación	Caducidad –fiscal, fianzas- Fuga –obra musical o de prisión-
↪ Polisemia -imprecisión-	1 palabra, <i>varios</i> significados	Doctor Conceptos textura abierta Proceso -civil, industrial, financiero-
↪ Sinonimia -imprecisión-	1 significado, varias palabras	Prescripción positiva, adquisitiva o usucapión
↪ Hiponimia	Término subordinado a uno general	Delito contra la salud y transportación de enervantes
↪ Analogía	Significados similares aunque no iguales	Juicio, proceso, causa, procedimiento

La formación del pensamiento y conocimiento que las personas adquirimos, es un proceso compuesto de varios niveles de comprensión, análisis y convicción, en los que el lenguaje¹⁴ es el medio, que se esquematiza en el siguiente cuadro:



¹³ Ribeiro Toral Gerardo, Op. Cit., Pág. 19

¹⁴ Con la suma de imprecisiones y relatividad comunicativa

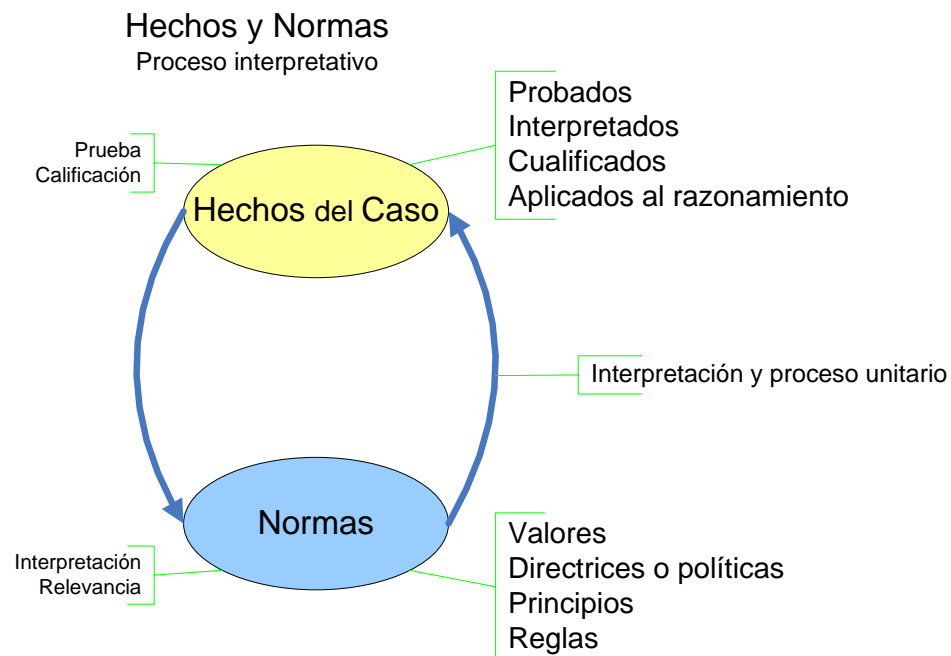
¿Qué se interpreta? ¡Hechos o normas!

La interpretación normativa —como proceso y resultado— consiste en decidir —averiguar o descubrir— el significado de un texto oscuro en una situación evidente (fácil) o dudosa, incierta o discutible (difícil), o bien, en clarificar el contenido o campo de aplicación de una formulación normativa —especialmente casos de normas de textura abierta o conceptos indeterminados—.

Atienza dice que el Derecho se explica con una metáfora, considerándolo semejante a un edificio. El enfoque estructural son las normas, y el enfoque que determina la funcionalidad son los hechos, la realidad social, entendida como comportamiento humano.¹⁵

Es, en ese contexto, que el supuesto de hecho o hipótesis normativa no puede verse divorciado o desligado de la realidad social para y en virtud de la cual, es que fue diseñado, como un medio de inducción o corrección de conductas sociales y alcance de objetivos necesarios o plausibles para la sociedad. En efecto, contexto social y normativo no son compartimentos estancos sino vasos comunicantes que se retroalimentan y activan, uno al otro y viceversa, en una relación de sinergia y complementariedad.

Es así que el proceso interpretativo queda explicado en el esquema siguiente:

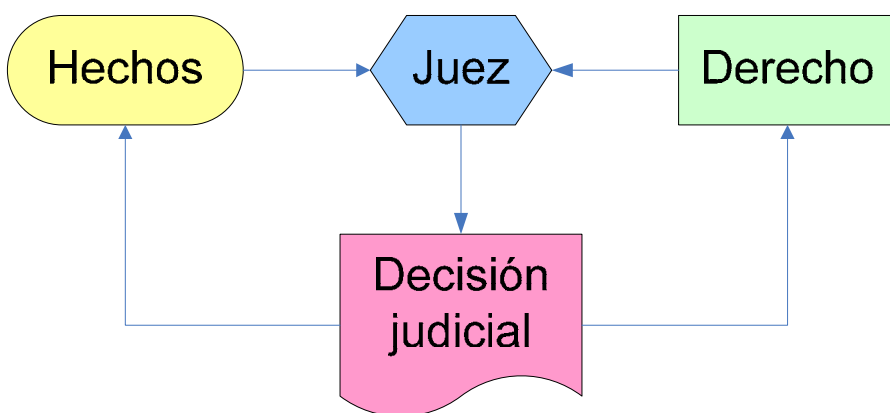


¹⁵ Concluye la idea diciendo que el enfoque axiológico son los valores y el instrumental los argumentos. Atienza Manuel (2003): *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel, pp. 251-252

Sobre el tema Vernengo comenta:

En Derecho, tenemos también la idea de que se interpretan textos legales y situaciones de hecho, para actualizar —esto es: poner en vigencia— normas jurídicas, para motivar conductas no espontáneas y producir así nuevos estados de cosas. Un magistrado interpreta la situación social en que interviene, o en que se le hace participar, para atribuirle un sentido objetivo claro, una explicación suficiente, mediante la aplicación de ciertas normas que también, se sostiene, interpreta; logra de ese modo que los participantes en la situación real o potencialmente conflictiva, produzcan o lleven a cabo ciertos actos que ponen término a la situación inestable. Cabe pues, deslindar en la noción de la interpretación en derecho varios aspectos: se interpreta un texto legal, por ejemplo, a la luz del sentido que se atribuye a ciertas circunstancias de hecho —los hechos de un caso—, para introducir una nueva disposición normativa, que constituirá la interpretación legal del caso: la interpretación jurídica de los hechos y de las normas en juego... no es lo mismo interpretar los aspectos de hecho de una situación que se desea encarar jurídicamente, que escoger y aplicar los preceptos normativos, jurídicos u otros, que prevén acciones consecuentes a los hechos del caso (como en la sentencia condenatoria luego de un crimen).¹⁶

Un ejemplo cotidiano, es la decisión de todo juez de Distrito que, al decidir la suspensión de un acto reclamado en el juicio de amparo, debe calificar y resolver si una determinada situación de hecho y sus consecuencias, afectan o no el interés social. Esta práctica conlleva evaluar tanto las circunstancias de hecho y sus consecuencias, como el concepto jurídico indeterminado (cji) respectivo. Este típico proceder se ha conceptualizado como un modelo cibernético de la actividad jurisdiccional, donde inciden como *input* los hechos y el derecho, las decisiones son el *output* que retroalimentan como *feedback* a los presupuestos de entrada, tal como se aprecia en el siguiente esquema:¹⁷



¹⁶ Vernengo Roberto J (200): *Interpretación del Derecho en Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, El Derecho y la Justicia*, Madrid, Trotta, p. 240

¹⁷ Así lo expone Chaim Perelman, citado por: Atienza Manuel (1998): *Introducción al Derecho*, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, Fontamara, p. 307-308

Marco constitucional de la responsabilidad del Estado: Artículo 113, párrafo segundo

Cronología

La reforma al artículo 113 constitucional, concretamente la adición de su párrafo segundo, se da en un contexto determinado por ideas políticas y jurídicas derivadas de los conceptos de:

Estado Constitucional de Derecho

- ❑ Constitucional.- El entorno es más amplio que la tutela de la mera libertad, existen derechos fundamentales y obligaciones —estatales y de grupos sociales— correlativas que necesariamente implican y requieren de garantías efectivas referentes a su eficacia. Especialmente se encomienda a los jueces constitucionales verificar e inspeccionar la calidad de vida democrática efectiva que los otros poderes deben tener como objetivo real, funcional y eficaz. Es así que se da un:
 - Control jurisdiccional de toda actividad estatal;
 - Responde a exigencias democráticas y certeza del derecho;
 - Derechos fundamentales indisponibles, son el límite y coto vedado de los gobernados.

Estado Social de Derecho

- ❑ Social.- Suma a los anteriores objetivos la:
 - Justicia social en los aspectos jurídico-políticos y socio-económicos como el fin en función de promover y obtener un desarrollo de las personas en sus necesidades y anhelos básicos de libertad, dignidad, igualdad y bienestar para lo cual se requiere la proyección tanto vertical —entre autoridades y gobernados— como horizontal —entre gobernados.¹⁸

Proyecto original y enmiendas durante proceso legislativo

La reforma constitucional del artículo 113, párrafo segundo, surge de un proceso de creación accidentado y atropellado, caracterizado por la negociación y «*concerta-cesiones*» entre grupos involucrados que trascendieron en varios «remiendos» al texto de las originales iniciativas.

La propuesta original de reforma del artículo 113, concretamente la adición del párrafo segundo, fue en los términos siguientes:

Todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en formas proporcional y equitativa,

¹⁸ Es ya tópica la afirmación de que el Estado contemporáneo, más allá de controlar las organizaciones sociales productivas, debe promoverlas e impulsarlas, sin sustituirlas; el límite liberal de las libertades individuales que marcó el abstencionismo de la autoridad, hoy se ha transformado en acciones que las dotan de un contenido positivo en el contexto de una sociedad democrática.

*conforme a lo dispuesto por las leyes que al efecto expidan el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Las controversias derivadas de la aplicación de las leyes correspondientes, serán conocidas por los tribunales contencioso-administrativos, cuando éstas se originen por la actividad administrativa del Estado.*¹⁹

Como se advierte la condición u objeto de la responsabilidad, era la actividad del Estado y el monto de la indemnización se habría de calcular de una manera proporcional y equitativa.

Este planteamiento subsiste hasta que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal llama la atención respecto a la inconveniencia de tener como objeto de la responsabilidad a la actividad administrativa regular y propone que sólo cuando haya exceso o defecto de pauta a indemnización.²⁰

El doctor Castro Estrada invitado a participar como consejero del legislativo propone que no se atienda la recomendación anterior, sugiriendo otra opción, moción que consiste en que opere la responsabilidad cuando los particulares «no tengan la obligación jurídica de soportar» los daños causados.²¹

Esta y otras propuestas no merecen la aceptación y aprobación de las Comisiones Unidas del Congreso de la Unión y se opta por elegir y decidir como la opción más adecuada, por lo menos, por un tiempo, la pertinencia de restringir que el objeto de responsabilidad se limite a la actividad administrativa que resulte ser «irregular».²²

Principales actos durante el proceso

Los acontecimientos relevantes en el proceso de formación legislativa se dieron de la manera²³ y en las fechas que se indican en el cuadro siguiente:

Iniciativa PRI	Actividad Estado	22/4/1999
Iniciativa PAN	Actividad Estado ²⁴	21/6/1999
Aprobación Cámaras		

¹⁹ Castro Estrada Álvaro (2002): Nueva Garantía Constitucional, México, Editorial Porrúa, p. 34

²⁰ Castro Estrada Álvaro, Op. Cit., p 204

²¹ Castro Estrada Álvaro, Op. Cit., p 215

²² Castro Estrada Álvaro, Op. Cit., p 218

²³ Con especial referencia al modo o clase de actividad administrativa, idónea y susceptible, de producir responsabilidad indemnizatoria para el Estado

²⁴ Muy semejante la redacción de ésta propuesta con la anterior citada

Consejería Jurídica	Actividad con exceso o defecto ²⁵	14/4/2000
Dr. Álvaro Castro Estrada	No obligación jurídica de soportar	18/4/2000
Comisiones	Actividad administrativa irregular ²⁶	
Texto publicado	Actividad administrativa irregular	14/6/2002

Nueva garantía

Derechos fundamentales y garantías

Ferrajoli ²⁷ considera que los derechos fundamentales deben distinguirse conceptualmente de las garantías pero, a la vez, ser considerados en su relación nomodinámica. Los derechos, dice, son expectativas positivas —de prestaciones— o negativas —de no lesiones—, atribuidas a un sujeto por una norma jurídica; en tanto que las garantías primarias son las obligaciones o prohibiciones correlativas a aquellos y las secundarias son obligaciones de segundo grado de aplicar la sanción o de declarar la nulidad de las violaciones de las primeras. Estas ideas se plasman en los siguientes cuadros:

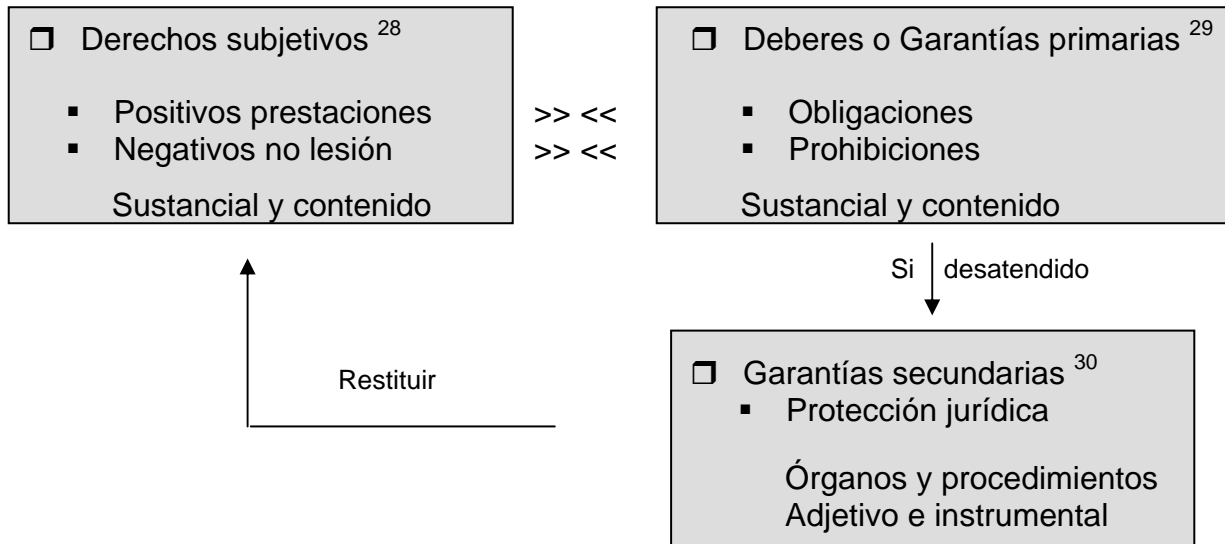
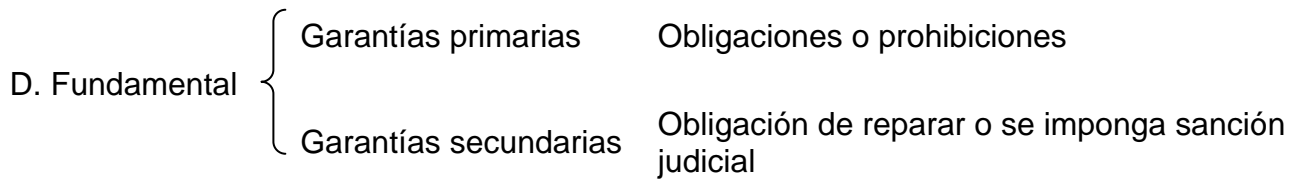
²⁵ Introduce la propuesta de la Consejería que la responsabilidad será «objetiva y directa». Genera duda de si por objetiva debe entenderse la exclusión de culpa subjetiva o ilicitud de la conducta de los agentes del Estado o un significado semejante al que existe en la materia civil donde una actividad o medios empleados, por el riesgo que generan, es el único factor a considerar para generar responsabilidad.

²⁶ Voto razonado en el dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados: “Por otra parte, los miembros de estas Comisiones, después de haber deliberado sobre la pertinencia de establecer un régimen amplio y general de responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, incluir como susceptible la responsabilidad del Estado y, por ende, de las indemnizaciones respectivas, a toda actividad lesiva de la Administración Pública que fuese consecuencia del funcionamiento ya sea regular o irregular de la actividad administrativa del Estado, se ha considerado conveniente restringir, cuando menos por algún tiempo, la responsabilidad del Estado exclusivamente a su actividad administrativa irregular; máxime que se encuentran resistencias para aceptar que el Estado pudiese ser responsable de los daños y perjuicios que con su actuar irroge a los particulares, en el caso de haber actuado de acuerdo a los estándares medios de los servicios públicos, es decir, que sean consecuencia de su actividad administrativa regular o normal.

En tal virtud, estas Comisiones han estimado que por el alcance nacional de esta iniciativa es prudente evaluar, transcurrido algún tiempo, la operatividad del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial del Estado, en los términos que más adelante se indican, para posteriormente reexaminar la posibilidad de ampliar la cobertura de la responsabilidad del Estado a su actividad lesiva de carácter regular, cuando se generen lesiones patrimoniales que los particulares no tuvieran la obligación jurídica de soportar y que, honrando el principio de solidaridad social, pudiesen también ser motivo de indemnización.”

Castro Estrada Álvaro (2002): Nueva Garantía Constitucional, México, Editorial Porrúa, p. 218

²⁷ Ferrajoli Luigi (1999), *Derechos y Garantías*, Madrid, Editorial Trotta, , Pág. 59 y Tron Petit Jean Claude y Ortiz Reyes Gabriel (2005): *La nulidad de los actos administrativos*, México, Porrúa, pp. 173-174



Es en ese contexto que tal conjunto dinámico funciona de manera sistémica cuando es reconocido por el ordenamiento. Los elementos patológicos o irregulares son la omisión de reconocimiento que da lugar a las lagunas —sean de las garantías primarias o secundarias—, por lo que oportuna y puntualmente deben ser colmadas por el legislador, y entiende como principio de plenitud, la prohibición de lagunas, equivalente al principio de no contradicción, pues de existir devendrían en derechos de papel. Por otra parte, las violaciones a los derechos se conciben como antinomias, igualmente indebidas y que es preciso sancionar como actos ilícitos o anular como inválidos, a través de la reparación jurisdiccional. ³¹

El derecho subjetivo implica:

- a) una facultad, prerrogativa o poder jurídico de su titular, cuando hay un interés tutelado; frente a,

²⁸ De la titularidad de todo gobernado

²⁹ A cargo de autoridades —contexto o plano vertical—, así como de grupos sociales y, en general, de cualquier persona —contexto o plano horizontal—. Cobra especial reflexión al establecer la obligación, conceptualizar la naturaleza y contenido real y esencial del derecho así como las restricciones o límites que el orden público asignen o recomienden. Esa limitación puede ir acompañada de una indiscutible y razonable indemnización, Vgr., el caso del propietario de un inmueble al que se restrinja su disfrute mediante la imposición de modalidades en razón del interés social.

³⁰ Accesibles y con plena eficacia asequibles a cualquier afectado

³¹ Op. Cit., Págs. 61-63

- b) un deber jurídico que es exigible a la contraparte, respecto a la exigibilidad o sustancia del derecho; y,
- c) una facultad —acción— para exigir la tutela a través de una sanción por el incumplimiento y la protección consecuente.

En ocasiones la función garantista implicará como complemento y realidad de la restitución, el pago de una indemnización.

Constitución texto

Como respuesta a la actividad administrativa irregular y para el caso de que produzca daños y perjuicios que, sólo en ese contexto resultan ser injustificados y sin la obligación de soportar, se establece la responsabilidad indemnizatoria de la Administración, como tutela al particular, en los siguientes términos:

Función administrativa irregular + Cause daño + No identificable responsable = Responsabilidad del Estado

El fundamento es el texto del numeral aprobado en los siguientes términos:

Art. 113 (párrafo segundo)

*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.*

Contenido

El artículo 113 constitucional, debe verse en su integridad y contexto sistemático.

Consigna un derecho fundamental de carácter orgánico o relativo a la acción del Estado,³² con el fin de privilegiar, promover y asegurar la función pública regular de la Administración y, a partir de ahí, se deriva como tutela a los administrados para el caso de irregularidad o patología de la actividad si es que se asocia a un resultado dañoso, la responsabilidad disciplinaria imputable a los servidores públicos —subjetiva por culpa— y el sistema de responsabilidad patrimonial —objetiva por deficiencia en el servicio o acción del poder público— del Estado

La exposición de motivos de la LFRPE establece al respecto:

una nueva garantía que protege la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos respecto de la actividad administrativa del Estado y establece el deber del Estado de reparar las lesiones antijurídicas que con su actividad cause en el patrimonio de todo individuo

La correcta interpretación y comprensión de la «Nueva Garantía» implica considerar sus: presupuestos, fin y contenido. En relación con los derechos, obligaciones y medios de garantía deben ponderarse los:

- Valores y justificación externa.- Entender y armonizar con la realidad, los sujetos, y el orden jurídico en conjunto;

³² Que debe ser: Eficiente, suficiente y satisfactorio

- Intereses.- Los de la sociedad, de los particulares afectados por la actividad estatal —conductas de acción o de omisión—, de los servidores públicos y del propio Estado, en cuanto a la función pública que se le asigna, destacando, por el momento, la actividad de la Administración; y las,
- Consecuencias.- Las leyes son creadas con objetivos y propósitos específicos y puntuales, atento lo cual, su comprensión y funcionalidad no puede desvincularse o escindirse de las razones determinantes para su creación, por lo que alcanzar, de la mejor manera, las consecuencias pretendidas y que resulten, en cada momento, las mejores e idóneas para la sociedad, que es la razón fundamental de ser del Estado.

Interpretación constitucional

La Constitución es un ordenamiento *sui generis*, ya que además de ser el supremo en lo jurídico, regula intereses del pueblo de muy diversa naturaleza. Es así que el contenido no jurídico de la Constitución incluye aspectos tales como:

- Documento, ideario y programa político;
- Techo ideológico;
- Fundamentación axiológica del Estado;
- Organización normativa-institucional;
- Base socioeconómica; y,
- Enfoque normativo o político de los anteriores conceptos según la lectura que de la Constitución se haga.

La naturaleza *sui generis* de la Constitución implica que tiene como finalidades:

- Limitar el “poder” público y modelar relaciones sociales;
- Intuir, comprender e integrar valores al orden jurídico; y,
- Define *grosso modo* los derechos fundamentales, parámetro para interpretar el ordenamiento, y consensuar el contenido, válido, de las leyes.

Como directivas peculiares de la interpretación constitucional, Rodolfo Vigo,³³ propone considerar las siguientes:

- Optimizar la fuerza normativa de la Constitución;
- La Constitución como sistema;
- La unidad del ordenamiento jurídico;
- La máxima funcionalidad del régimen político;
- Consolidación de los valores constitucionales;
- Atender a las consecuencias sociales;
- Fidelidad no estática al poder constituyente;
- Estabilidad relativa de las decisiones interpretativas;
- La fundamentación apropiada de las decisiones; y,
- Esfuerzo coordinador del derecho constitucional interno con el derecho comunitario.

³³ Vigo Rodolfo Luis (1993): *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, pp. 107-192

El adecuado entendimiento y la correcta aplicación de la Constitución requiere de:

- Normas subconstitucionales que deben ser creadas, especialmente por los tribunales constitucionales para desarrollar y dar detalle de los componentes y alcance de valores o principios;³⁴
- Interpretación material y de contenido, en razón de la naturaleza tan polifacética de sus enunciados y disposiciones;³⁵
- Argumentos consecuencialistas y sistémicos, lo que da lugar a:
 - Recomposición razonable de normas; y a la,
 - Interpretación “de”, “desde” y “conforme” a la Constitución;
- Jerarquía de los principios rectores y determinantes de otros mas, tales como:
 - In dubio *pro libertate* y *pro homine* Tendente a la mayor expansión del sistema de libertades;
- Funcionalidad del derecho y régimen político:
 - Unidad del ordenamiento, orden y ponderación de valores;
 - Normas constitucionales como un todo coherente de intereses que trasciende al sistema jurídico; y,
 - Equilibrio entre poderes (Vgr. Tribunales no deben legislar);
- Función integradora:
 - Agregación –integración- política de la comunidad ante conflicto;
- Fuerza normativa de la Constitución:
 - Constante actualización, garantía de máxima y permanente eficacia;
- Eficacia o efectividad (concordancia práctica):
 - Opciones hermenéuticas que optimicen y maximicen eficacia de normas –aún en casos de tensión- sin distorsionar contenido, ponderar y no sacrificar valores o bienes.

En este evidente orden de ideas, viene al caso citar el siguiente criterio jurisprudencial

INTERPRETACION DE NORMAS CONSTITUCIONALES Y DE NORMAS LEGALES. SUS DIFERENCIAS.

El exacto cumplimiento de la Constitución sólo puede lograrse si su intérprete, liberándose de las ataduras de quienes se encargan simplemente de aplicar los textos legales (expresión positivizada del Derecho), entiende que su función no se agota en la mera subsunción automática del supuesto de hecho al texto normativo, ni tampoco queda encerrada en un positivismo formalizado superado muchas décadas atrás, sino que comprende básicamente una labor de creación del Derecho en la búsqueda de la efectiva realización de los valores supremos de justicia. Es precisamente en el campo de las normas constitucionales, las que difieren esencialmente de las restantes que conforman un sistema jurídico determinado, en razón no únicamente de su jerarquía suprema, sino de sus contenidos, los que se inspiran rigurosamente en fenómenos

³⁴ Es el caso, los principios de proporcionalidad y equidad que las contribuciones deben satisfacer, lo que ha obligado a la Suprema Corte de Justicia a definir normas de este tipo, otro ejemplo son las formalidades esenciales del procedimiento.

³⁵ Que debe entenderse por monopolios prohibidos, por libertad de conciencia en materia religiosa, etc.

sociales y políticos preexistentes de gran entidad para la conformación de la realidad jurídica en que se halla un pueblo determinado, que la jurisprudencia - pasada la época del legalismo-, se ha convertido en una fuente del Derecho que, aunque subordinada a la ley que le otorga eficacia normativa, se remonta más allá de ella cuando el lenguaje utilizado por el constituyente (al fin y al cabo una obra inacabada por naturaleza) exige una recreación por la vía de la interpretación, para el efecto de ajustarla a las exigencias impuestas por su conveniente aplicación. Así, el intérprete de la Constitución en el trance de aplicarla tiene por misión esencial magnificar los valores y principios inmanentes en la naturaleza de las instituciones, convirtiendo a la norma escrita en una expresión del Derecho vivo, el Derecho eficaz que resulta no sólo de la reconstrucción del pensamiento y voluntad que yace en el fondo de la ley escrita (a través de los métodos clásicos de orden gramatical, lógico, histórico o sistemático), sino también de la búsqueda del fin que debe perseguir la norma para la consecución de los postulados fundamentales del Derecho.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. No. Registro: 228,583 / Tesis aislada / Materia(s):Administrativa / Octava Época / Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito / Fuente: Semanario Judicial de la Federación / Tomo: III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989 / Tesis: / Página: 419

La *ratio essendi* de la responsabilidad de los servidores públicos y del Estado es obtener que la actividad administrativa sea regular y que la gestión pública se preste conforme a ciertos estándares de calidad —legal, moral y funcional de eficiencia—. Y, es en este contexto, que suscita debate calificar y comprender el significado y contenido del concepto lesiones antijurídicas que la actividad pueda causar. Para algunos, como el constituyente, la indemnización por daños debe provenir, necesariamente, de una actividad administrativa irregular; en tanto que, para otros, la actividad debe ser tachada de irregular por los daños susceptibles de producir, exposición de motivos de la LFRPE, Cámara de Senadores.

En este sentido viene al caso citar palabras del jurista y filósofo australiano Tom Campbell:

Los tribunales, desde el punto de vista positivista, deben mostrar respeto por las palabras que han sido debatidas y votadas de acuerdo con los procedimientos formales de legislación, sin tener que embarcarse en el ingrato proceso de pretender descubrir las ocultas intenciones y motivos legislativos que subyacen bajo las elecciones que hace el Derecho. Contribuir a esta idea impone al positivismo ético un deber de enunciar una teoría normativa de la legislación que identifique los momentos de creación autoritativa de legislación a la luz del ideal positivista de Derecho formalmente “bueno”.³⁶

Retomando ideas anteriores se tiene que el numeral de referencia, concretamente, se refiere a un sistema que incluye y delimita a la:

³⁶ Campbell Tom 2002): *El sentido del positivismo jurídico (artículo)*, Australian National University, Trad. de Ángeles Ródenas Doxa, núm. 25, págs. 303 a 331

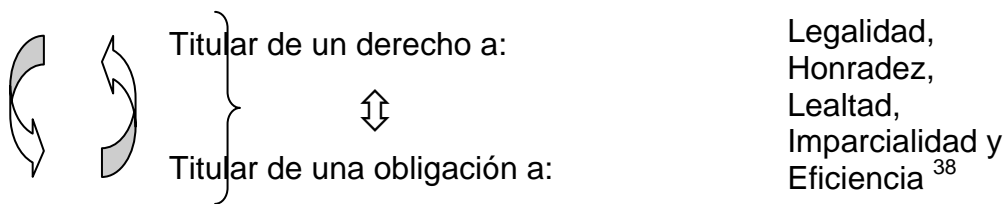
- Actividad administrativa,³⁷ en cuanto establece los valores, pautas o prescripciones que deben caracterizar a la adecuada actuación de la Administración, contemplando;
- Medios de control, preventivos y de represión, además que, como garantía a los particulares, establece las responsabilidades por:
 - Falta personal; y,
 - Falla en el servicio.

Es en ese contexto que se tiene:

- Actividad y gestión administrativa regular debe ser: Legal y eficiente, además: honrada, leal e imparcial.
- Al particular se confieren determinados derechos y, simétricamente, a la Administración se estatuyen obligaciones (lo definen los artículos 109 y 113 constitucionales) expresa e implícitamente prescritos.
- En razón de estos presupuestos, no hay razones válidas para especular que se tenga derecho a más por los gobernados ni una obligación mayor para la Administración, de las que, expresa o implícita pero certeramente, se deduzcan de la Constitución, leyes y demás disposiciones regulatorias. Todo lo previsto viene a ser la definición del tamaño, alcance y contenido del límite interno del derecho subjetivo patrimonial que el orden constitucional reconoce a los particulares y las propias limitantes y restricciones. Ahora bien, para el caso de que tales derechos y obligaciones no se precisen, de manera que impidan la eficacia del sistema, estaremos ante lo que Ferrajoli denomina lagunas.
- Se debe tener un derecho definido y una obligación determinada para estar en posibilidad de exigir cualquiera de las consecuencias o garantías de la responsabilidad —sea subjetiva por falta personal u objetiva por falla en el servicio—. No es razonable ir más allá de lo concedido en las normas relativas. Sin embargo, es el caso que este nuevo Derecho fundamental tiene sus cimientos en CJI, por lo que el alcance y cobertura lo debe ponderar y demarcar la actividad que realice el TFJFA, a manera de un derecho pretoriano.
- La protección de la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos, sólo se da en relación con los daños derivados de la actividad irregular del Estado.

La relación —constitucional y legal— surge entre administrados y administradores en los términos y a partir de las premisas siguientes:

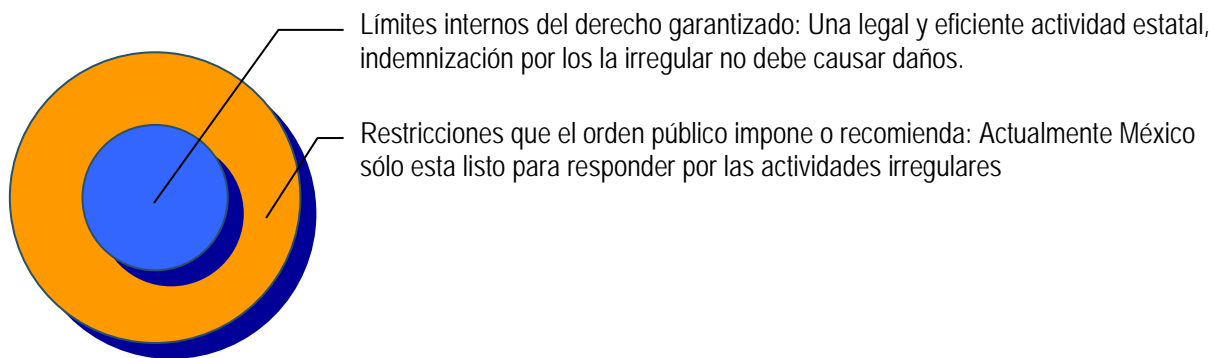
³⁷ Se entienden incluidos los actos de imperio y los de gestión



En una primera aproximación podemos decir que «actividad administrativa irregular» implica que el particular no obtenga aquello a lo que tiene derecho y la Administración quede corta en proveer a lo que está obligada, atento lo dispuesto en el artículo 113 y Título IV de la Constitución, lo que implica hacer una interpretación sistemática y equilibrada.

Problema difícil que además deberá ser casuístico —y por ahora sin mucha experiencia evaluatoria ni marcos referenciales— el definir con claridad

- El alcance del derecho —partiendo de los límites internos del bien jurídico protegido y núcleo esencial irrestringible—; ³⁹ así como,
- La restricción, en la medida que razones de orden público —lesión a otros derechos y sujetos—, y proporcionalidad de prerrogativas y sacrificios, se pueden ver afectadas y resulten determinantes. En el caso concreto del régimen indemnizatorio por el desvío de recursos, que puede ser excesivo y desproporcional para afrontar estos gastos en razón del déficit que provoque para financiar otros gastos que a la sociedad o grupos específicos interese, prioritariamente.



³⁸ 5 puntos que son conceptos jurídicos indeterminados y principios legales caracterizados por su gran indeterminación.

³⁹ Es obvio que no hay catálogos de los estándares y particularidades de todos los actos que implican la actividad administrativa, incluyendo de servicios públicos, gestión en general y actos de imperio, la prueba es la gran cantidad de procedimientos disciplinarios en contra de servidores públicos donde la problemática es la falta de definición de todo aquello a lo que está obligado el funcionario y, por ende, la Administración como institución.

Consecuencias de la función pública irregular

El constituyente es enfático al aprobar la reforma cuando en la explicación relativa dice:

No se considera prudente, por el momento, incluir la actividad normal o regular de la administración, dado que ese criterio no ha cobrado gran aceptación en nuestro derecho;...

Esto implica un candado o limitante absoluta, al modo o cualidad de la única actividad administrativa susceptible de generar el derecho a la indemnización: «la irregular», entendida como la patológica; y excluyendo a la natural que es la debida o «regular».

Por irregular el Diccionario de la Lengua Española, entre otros conceptos, dice:

Que está fuera de regla; contrario a ella. Que no sucede común y ordinariamente. Que ha incurrido en una irregularidad canónica, o tiene defecto que le incapacita para ciertas dignidades.

Para el caso de una indebida gestión pública de la Administración se establece:

Responsabilidad subjetiva cuando haya daño por culpa del servidor público	Constitución y LFRASP
Responsabilidad objetiva y directa cuando la actividad administrativa sea irregular y dañosa	Constitución y LFRPE

La responsabilidad objetiva y directa ⁴⁰ debe ser considerada a partir de varios elementos entre los que se tiene a:

- Sujetos —acreedor, deudor y servidor público responsable—;
- Objeto que en el caso es la actividad administrativa ya cualificada como irregular —es un CJI que deberá ser acotado casuística y empíricamente—;
- Daño o perjuicio real y directo;
- Nexo causal;
- Razones diversas excluyentes de responsabilidad. (artículos 3 y 22 LFRPE, básicamente); y,
- Obligación estatal de indemnizar, con las limitantes y restricciones legales.

Los presupuestos y condiciones para que surja el derecho a ser indemnizado son:

Derecho a indemnización ⁴¹	Actividad administrativa irregular
	Daño o perjuicio causado (real y directo)
	Nexo causal
	No concurren eximentes ⁴²

⁴⁰ En tanto que el Estado es el único e inmediato obligado a cubrir la totalidad de la indemnización, sin perjuicio del derecho que tenga de repetir en contra del funcionario o funcionarios responsables

⁴¹ Por responsabilidad objetiva del Estado, no requiere probar la culpa del servidor público pero si las siguientes condiciones:

⁴² Artículos 3 y 22 LFRPE

Antinomias posibles

Para algunos ⁴³ existe una antinomia o contradicción en el párrafo que se comenta a partir de dos supuestos que ahí se prevén y pueden resultar con sentidos distintos, tales como son la:

- Actividad administrativa irregular; y la,
- Responsabilidad objetiva.

Las opiniones relativas se apoyan, en imponer como conclusión, que si la responsabilidad es objetiva, atento al significado que tiene en Derecho civil, es innecesaria la culpa o ilegalidad del agente causante del daño e, incluso, de la irregularidad en el servicio.

Esta opinión se considera excesiva e inexacta ya que la connotación, peculiar del derecho civil, es un caso de excepción a la regla general de la responsabilidad basada, no en la ilegalidad sino sólo en el resultado.

La *ratio* de la responsabilidad objetiva es que hay sujetos que: a) realizan actividades riesgosas, b) utilizan mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosos, o c) emplean a personas cuya conducta pueda resultar dolosa, imprudente o negligente. Por tanto, este régimen legal pretende conseguir un reparto de cargas y riesgos más justo, propio de ese *status*, entre los particulares que se encuentren en relaciones jurídicas de coordinación e igualdad y en función de un principio de justicia y seguridad —indispensable para el tráfico de relaciones jurídicas y comerciales ágiles— sea idóneo para no dejar indemnes los daños causados. ⁴⁴

En efecto, el valor subyacente, considera que nadie tiene el derecho de causar daños y cuando estos ocurren ⁴⁵ sin que sea criticable ⁴⁶ la conducta que la produjo —o difícil la evaluación casuística—, en un afán de distribuir y repartir los costes sociales, y no obstante ser una actividad lícita —pero de contenido o contexto riesgoso o difícil de probar la negligencia del agente— se le asigna, sólo y en razón del resultado, la obligación de indemnizar, sin prejuzgar sobre la culpa o negligencia que pueden estar presentes o ausentes.

Es así que presupone, por razones meta-jurídicas, equiparar a una conducta o actividad lícita ⁴⁷ con una de carácter ilícito, sólo por las consecuencias o resultado, a fin de proveer un sistema que distribuya costes. Es una Norma de Mandato que establece —sin más— el deber de pagar pero entendida como una excepción y anormalidad del régimen de la responsabilidad. ⁴⁸

⁴³ Incluyendo a la propia Cámara de Senadores, según se advierte de la exposición de motivos a la LFRPE del 24 de septiembre de 2002

⁴⁴ De la Peza José Luis (1997): *De las obligaciones*, México, McGraw-Hill, p. 58

⁴⁵ Siempre que deriven de las causas de riesgo aludidas y previstas en ley limitativamente

⁴⁶ En tanto que no merecen una valoración negativa ni tampoco se pretenden inhibir por el sistema jurídico

⁴⁷ Lo que merece una enumeración *numerus clausus* por la limitación a derechos que produce

⁴⁸ Larrañaga Pablo (2004): *El concepto de Responsabilidad*, México, Fontamara, pp. 202-203

Por estas consideraciones, especiales y peculiares, propias de la responsabilidad objetiva, fundada en valores y principios *sui generis*, su aplicabilidad debe limitarse a casos donde exista la razón que la justifica, esto es, a las relaciones entre particulares. Luego entonces, no es conveniente, forzoso ni obligado que rijan en el contexto del Derecho público donde se dan intereses muy distintos. Prueba de ello es que, en el mundo, no existe un sistema como el que se propone, salvo el caso de España donde ha producido interferencias y supuestos de injusticia e incongruencia, precisamente, por que no resulta idónea para regular las relaciones que se dan entre el Estado y los particulares.

Es así que el artículo 113, párrafo segundo, constitucional, no es una disposición legal secundaria ni una simple regla jurídica de carácter coactivo que deba interpretarse a la luz y desde el contexto de los principios del Derecho civil. En cambio, estamos frente a una disposición constitucional que establece valores, directrices y principios *per se*, de carácter *sui generis*, con un alto significado social y sin necesidad de tener que someterse a lo previsto en ordenamientos que, aunque legales, resultan ser secundarios y siempre subordinados a lo que la Constitución ⁴⁹ establezca, preferentemente.

En relación con el tema del orden jurídico y las antinomias Ulises Schmill comenta que:

El derecho es un orden dinámico ⁵⁰ de normas y que, por lo tanto, no es posible resolver por medios puramente lógicos los conflictos normativos... las normas deben concebirse como el significado de actos de voluntad y entre los actos de voluntad no se dan relaciones lógicas, como en general entre los hechos no existen relaciones lógicas, pues éstas se presentan sólo entre proposiciones. ⁵¹

Con base en esta reflexión, el sentido y alcance de la responsabilidad patrimonial objetiva del Estado, no puede circunscribirse a una interpretación deductiva de principios, cláusulas o instituciones de mero rango legal —que siempre están subordinados a lo que disponga de manera puntual la Constitución y los propios principios que de esta se deriven— ni ir más allá de lo que las Comisiones Unidas decidieron. ⁵² Asimismo, tampoco la ley reglamentaria puede ni debe superar, en

⁴⁹ Entendida como un ordenamiento mucho más que de contenido sólo jurídico, coherente y consistente con principios y valores, morales, económicos y sociológicos que no puede desatender ni ignorar. Al no darse las mismas razones, carece de lógica pretender se apliquen iguales disposiciones y consecuencias.

⁵⁰ La concepción dinámica es una concepción constructivista del derecho y lo contempla como un proceso progresivo de construcción de las normas.

⁵¹ Schmill Ordoñez Ulises (1997): Reconstrucción Pragmática de la Teoría del Derecho, México, Editorial Themis p. 144

⁵² Entendido a éste órgano constituyente titular de la voluntad para establecer de manera unilateral, imperativa y coactiva reglas que son reflejo de la voluntad político-legislativa de la mayor entidad, dispuso categóricamente que: “*se ha considerado conveniente restringir, cuando menos por algún tiempo, la responsabilidad del Estado exclusivamente a su actividad administrativa irregular; máxime que se encuentran resistencias para aceptar que el Estado pudiese ser responsable de los daños y perjuicios que con su actuar irroga a los particulares, en el caso de haber actuado de acuerdo a los estándares medios de los servicios públicos, es decir, que sean consecuencia de su actividad administrativa regular o normal*”

un contexto estático y de subordinación a la Carta Magna, sino que la norma inferior debe adecuar o restringir su contenido al que resulte de la superior, especialmente en un supuesto donde la comunidad puede ver afectados sus intereses.⁵³

Sucedo con el caso de la responsabilidad, algo semejante a lo que ocurre con las nociones de acto administrativo y nulidad de éstos, que surgen y heredan las peculiaridades de sus antecedentes del Derecho civil, tal como el acto jurídico y sus nulidades; sólo que al ingresar a la órbita del Derecho público sufren una transformación esencial por los fines, valores y consecuencias que, atendiendo a los intereses de la comunidad, convienen y corresponden. Luego entonces el hecho de que la Constitución haga referencia a una responsabilidad objetiva no implica ni exige que esta noción corresponda necesariamente con la civilista sino que debe ser adecuada y transformada de manera que, legítimamente, satisfaga los intereses y aspiraciones de la sociedad.

Pero además de ser perfectamente elocuente la declaración categórica del legislador constituyente, puntualizando que el objeto de la responsabilidad patrimonial es la actividad administrativa irregular, esta conclusión es perfectamente válida y adecuada a partir de aplicar las principales reglas que existen para resolver los problemas de antinomias. En este sentido son aplicables los conceptos siguientes:

- Ley última deroga a las anteriores.- En este caso, es la ulterior declaración del constituyente permanente la que debe regir y ser preferente a cualquier otra anterior y a las posibles alternativas de interpretación que, eventualmente y sobre el tema, puedan suscitarse.
- Interpretación auténtica del legislador.- Cuando es posible discernir la voluntad y alcance del mandato que impone, es el que debe prevalecer, — máxime en el caso que se trata del supremo órgano legislativo— que, concreta y puntualmente, se ha pronunciado sobre el tema y problema en análisis.
- Declaración de la voluntad del legislador, debe regir plenamente el alcance y sentido de la reforma.
- Funcionalidad del sistema.- La regla jurídica general, es que sólo las actividades, ilícitas o irregulares,⁵⁴ merecen la sanción de verse vinculadas con la obligación de indemnizar, ya que, en términos generales, cuando alguien actúa de conformidad y dentro del orden jurídico, no merece ser sancionado, pues ejerce sus derechos y actúa dentro del ámbito de legalidad y permisibilidad, por lo que, sería un contrasentido, que lo legal o regular se conceptuara como ilegal o irregular, En el caso, las consecuencias que se pretenden deducir de una tutela indemnizatoria global, extra-lógica y con muy probables efectos perniciosos,

⁵³ Con el mayor de los respetos considero que es un alzado pretender, en la exposición de motivos de la Cámara de Senadores, esquivar el mandato preciso y categórico del constituyente, todos debemos RESPETAR con RESPONSABILIDAD la Carta Magna, pues si no ¿Dónde queda el Estado de Derecho?

⁵⁴ Que el sistema jurídico valora negativamente con la pretensión de inhibir y sancionar

parecen claramente previstos por el Constituyente y que ha querido evitar, tal como pudiera ser el abuso de las acciones indemnizatorias resultantes de la responsabilidad.⁵⁵

- Lo importante del derecho y garantía previstos en el artículo 113, no es que se paguen indemnizaciones, sino que sea un medio con la función y cometido de fomentar, e incluso, forzar que se presten mejores servicios administrativos. Lo que exige inducir y provocar la funcionalidad de la Administración en favor de la comunidad, objetivo que es probable y factible mediante la creación de «Premios y Recompensas» para estimular el mejor desempeño de la actividad administrativa.⁵⁶
- La Ley no debe estorbar ni provocar entornos o ambientes de frustración sino alentar la competitividad. Crear visiones y un ambiente con ideas mejores y más adecuadas soluciones. Por tanto, sería miope y retrógrada la idea de pagar indemnizaciones sin ton ni son de la evaluación de la actividad, esto es, en todos los casos que se causaran daños. Con ese referente no se alentarán ni provocará la superación ni competitividad de la función, en cambio, parece más recomendable premiar y destacar al «funcionario del mes», el que más ahínco pone en mejorar el servicio a la comunidad que todos anhelamos y merecemos.
- Naturaleza o sustancia de las cosas reguladas.- Si la función pública o actividad administrativa se ejerce dentro del orden de legalidad, no es razonable atribuirle consecuencias propias o inherentes de la irregularidad. Es así que en la mayor parte del mundo donde se reconoce la responsabilidad patrimonial del Estado, el derecho a la indemnización depende de la irregularidad o ilegalidad de la actividad, tales son los casos de países de la Comunidad Europea⁵⁷ y los Estados Unidos de Norteamérica.
- Falta de coherencia lógica y jurídico-formal.- Las actividades legales o permitidas *in genere*, no deben ser objeto de sanción ni represión.⁵⁸ En ese contexto si la actividad administrativa es deseable e incluso socialmente necesaria, resulta absurdo e incongruente sujetarla —sin un previo y adecuado juicio de ponderación o razonabilidad—,⁵⁹ a una calificativa de ilegalidad, esto en la medida que se somete a los efectos y consecuencias

⁵⁵ En este sentido debe procurar la institución de la responsabilidad patrimonial objetiva, la eficacia y mejoría constante de la función pública y el menor costo para la sociedad, especialmente a los más desvalidos

⁵⁶ Si la única alternativa y finalidad es pagar indemnizaciones, faltan motivaciones para destapar un cambio a la mediocridad de la función pública, fomentando y alentando que cada servidor público procure evitar que su actuación determine pago de indemnizaciones, para lo cuál, es menester diferenciar y privilegiar la actividad administrativa regular y lícita.

⁵⁷ Excepción hecha del caso español que más adelante se comentará

⁵⁸ La responsabilidad en todos los órdenes sea: civil, penal, administrativa, laboral, etc., es la respuesta del orden jurídico a las ilegalidades, es la razón que justifica imponer la sanción. Pretende desestimular lo ilícito

⁵⁹ Como pudiera ser la responsabilidad objetiva en el derecho civil y en razón de la sola concurrencia de intereses privados así como un justo y adecuado reparto de riesgos y ganancias; provecho o lucro; que para nada concurren ni se dan en el ámbito del derecho constitucional y administrativo, por lo que parece extra-lógica y carente de razón la pretendida analogía cuando las razones que aconsejan e intereses en cada caso son tan distintas. Prueba de esa irrazonabilidad es el modelo español, cuestionable ahora hasta por quiénes lo idearon.

punitivos de la responsabilidad, conductas que *per se* son legítimas. Esta forma de razonar pugna con el principio lógico y ontológico fundamental de no contradicción, en tanto que lo legal no puede ser al mismo tiempo ilegal, parece un contrasentido ese enunciado.

- Las consecuencias son desafortunadas ya que se violan principios de solidaridad, proporcionalidad e igualdad en la distribución de las cargas públicas. Quiénes resienten los mayores daños son las clases económicamente más fuertes y productivas, sin embargo, concurrirán a sufragar tales indemnizaciones —vía gasto público— las clases más numerosas que son las económicamente más desfavorecidas o débiles; planteamiento que, a todas luces, resulta notablemente injusto e ilegítimo. Puede resultar en un sistema de solidaridad social regresivo donde los que menos tienen y beneficios obtienen, son los que más aportan. El efecto y finalidad parecen claros, no cargar a la sociedad —vía financiamiento del gasto público— con una responsabilidad que no merece ni se justifica financie, pues ninguna culpa tiene y no hay razón extrapolar un gravamen de ese tipo.⁶⁰
- Colofón necesario es que en la medida que el párrafo segundo del artículo 113 constitucional —y una de sus leyes reglamentarias LFRPE— establece una garantía a los particulares afectados por daños, paralelamente y, en la misma proporción, establece una carga a la Administración y, muy especial y significativamente, a todos los que contribuimos a financiar el gasto público. La suma de todos esos intereses en conflicto no deben ser pasados por alto ni comprometidos en una aventurera y ligera reflexión y ponderación de la responsabilidad patrimonial que debe ser usada para crear y construir no para destruir y generar cargas ¿hasta esclavizantes?

Sólo para concluir este apartado, baste mencionar que la actividad administrativa irregular resulta ser un concepto jurídico indeterminado que la experiencia judicial y el análisis y solución proporcional y simétrica de los casos concretos y en particular, generarán decisiones y soluciones para esclarecer supuestos específicos de ponderación y evaluación de lo regular *versus* lo irregular.⁶¹

⁶⁰ Nueva versión del Fobaproa: que los pobres financien los riesgos y fracasos de los ricos. Es como personalizar a Hood Robin, personaje mítico que roba a los pobres para darlo a los ricos ¡Se vale! En España Oriol Mir lo considera como un incongruente e indebido subsidio a las compañías aseguradoras privadas

⁶¹ Como ejemplo pudiera pensarse: En una vía pública si una alcantarilla quedara sin la tapa correspondiente con el riesgo inminente de producir daños, ¿Cuál sería el tiempo razonable para que las autoridades procedieran a su reparación? pero todavía más ¿Cuál el tiempo y condiciones para que fuera exigible para que las autoridades respondan y procedan preventiva y precautoriamente a la señalización del riesgo creado, para así evitar accidentes y daños, a partir de esa irregularidad? Todo esto incluye proveer a establecer estándares de servicio y prestaciones necesarios que den pautas para la evaluación razonada en ciertas reglas o parámetros objetivos y concretos, pero sobre todo a imbuir una cultura de la responsabilidad, el respeto y la dignidad de los ciudadanos a la que los servidores públicos deben aplicarse. Por lo pronto las autoridades y especialmente los tribunales tendremos que aplicar un régimen de tolerancia basado en una transición, pero eso sí, impregnados de una gran “prudencia”.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado Artículos 1 y 17 al 24,

La exposición de motivos que proviene del Senado de la República, insiste en la postura del Dr. Álvaro Castro Estrada.⁶² Cabe aclarar que tal planteamiento fue desestimado por las comisiones y la concertación con que concluyó la reforma constitucional.

La razón esencial de tal proposición parte de una petición de principio: que toda actividad de la Administración, por el mero hecho de producir daños, es irregular; y es a partir de tal premisa que construye una serie de argumentos con la pretensión de ser deductivamente racionales, irrefutables e inmaculados.

Texto

El debate sobre el contenido y alcance de la responsabilidad extracontractual de la Administración se da a partir de la interpretación de su artículo 1 que dice:

*ARTÍCULO 1.- La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, **sin obligación jurídica de soportarlo**, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.*

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

Antes de seguir adelante conviene puntualizar que las disposiciones legales, *in genere*, deben de interpretarse «desde» y «conforme» a la Constitución. Por tanto, definir la naturaleza, alcance y cobertura de la conducta idónea para generar el deber de indemnizar no puede ni debe ir más allá de lo que se estima riesgoso o irregular en el contexto constitucional, nada más allá de lo garantizado, todo esto conforme a un sistema nomoestático, donde prevalece la ley superior sobre la inferior sin más discusión.

Por tanto, si el párrafo segundo del artículo 113 constitucional,⁶³ limita y determina como indemnizables, sólo los daños derivados de una actividad administrativa irregular, no es válido ni lógicamente justificable sostener que la actividad administrativa sea irregular en la medida que pueda producir un daño; argumento

⁶² Afirmación de exponente en su obra: Castro Estrada Álvaro, Op. Cit., p. 215

⁶³ Argumento de autoridad indiscutible que no es válido jurídicamente desconocer o evadir

que peca de circular, dogmático y arbitrario ⁶⁴ no obstante el mandato del constituyente.

Parece un caso evidente de lo que Larenz denomina corrección constitucional del texto legal:

Entonces ya no se trata sólo de una simple interpretación (“conforme a la Constitución”), sino de una corrección de la ley orientada por las normas constitucionales y por la preeminencia valorativa de determinados bienes jurídicos que de ellas se deducen. ⁶⁵

Para ilustrar lo anterior se transcriben algunas afirmaciones contenidas en la exposición de motivos de la LFRPE:

"No pasa inadvertido a esta Comisión el hecho de que en el dictamen elaborado por la Cámara de Diputados se haya precisado que "el alcance de la responsabilidad del Estado se circunscribe a la lesividad de su actividad administrativa irregular". Dicha precisión es relevante, pues de esta manera se logra conjugar en forma por demás atinada la noción de "daños" y el concepto de "responsabilidad objetiva y directa".

Lo anterior supone que siempre que la actividad del Estado cause daño a los particulares, se estará en presencia de una actividad administrativa irregular; porque lo irregular en materia de responsabilidad objetiva, es la producción del daño en sí mismo. En este sentido, no puede calificarse como regular una actividad administrativa que, como tal, cause daños a los particulares o gobernados".

En consecuencia, se propone en el artículo 1º que para los efectos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se entienda por "actividad administrativa irregular" aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tenga la obligación jurídica de soportar. Este requisito de procedencia es el que en sede doctrinal se denomina "antijuridicidad objetiva", mismo que, a diferencia de la llamada "antijuridicidad subjetiva" que se relaciona con la conducta –contraria a Derecho- causante del daño, se predica del perjuicio económico que el particular debe tolerar, en tanto existan causas de justificación que legitimen tales afectaciones en el patrimonio de los particulares.

Así, de no existir tales causas de justificación del daño, el perjuicio económico resentido en el patrimonio de los particulares se transformará en lesión indemnizable por parte del Estado. Como ejemplos de causas de justificación que obligan a los particulares a soportar los daños ocasionados se encuentra el cumplimiento de una

⁶⁴ Al sostener como conclusión lo que se da por válido en la premisa sin que se haga el esfuerzo de razonarlo, parece más bien ser un argumento “ad populum” todo lo dañino es malo e ilegal, hay que exterminarlo. Conforme a las reglas tradicionales de la responsabilidad —jurídicas, axiológicas y sociológicas— lo indebido o jurídicamente valorado como negativo es sancionable, por tanto debe buscarse la razón de irregular antes de adjudicarle la consecuencia de sancionable, algo que ocurre incluso en la responsabilidad objetiva civil donde la criticable es generar un estado de desigualdad e injusticia que debe ser compensado, el resultado dañoso incluye ya el juicio de reproche social en un status de igualdad entre particulares.

⁶⁵ Larenz Karl (1980): Metodología de la Ciencia del Derecho, Barcelona, Ariel, p. 341

obligación impuesta por alguna ley o las provenientes de ejecuciones administrativas o judiciales, en cuyo caso, el daño o perjuicio causado sería jurídicamente válido y, por lo tanto, no susceptible de indemnización por parte del Estado.

Por otra parte, los daños serían indemnizables, salvo que se acredite que el daño no se causó como consecuencia de la actividad del propio Estado en el ámbito administrativo. Esta interpretación es congruente con el postulado de responsabilidad objetiva y directa a que hace referencia expresa el texto constitucional.

Como puede advertir el lector de esta transcripción, hay una clara confrontación en el entendimiento del problema, en relación con lo expuesto por el constituyente y las razones que he dado al comentar sobre la interpretación que merece el artículo 113, párrafo segundo, constitucional.

Como referente importante para especular sobre una evaluación estructural y funcional de la Ley en comento, viene al caso citar ideas de Manuel Atienza, al analizar la argumentación parlamentaria, para lo cual, propone un *test* al que puede someterse cualquier ley basado en las siguientes preguntas:

Pues bien, la argumentación legislativa puede considerarse como una actividad dirigida a dar respuesta a las dudas que surgen en relación con esos diferentes niveles de racionalidad, y de ahí que, en definitiva, pueda elaborarse una tipología de argumentos legislativos a partir de las siguientes cuestiones:

- 1) ¿Tiene la ley en cuestión una forma lingüísticamente adecuada, esto es, está asegurada su comunicabilidad?;*
- 2) ¿es sistemática, o sea, no crea lagunas ni contradicciones?;*
- 3) ¿es eficaz, en el sentido de que cabe prever su cumplimiento por los destinatarios?;*
- 4) ¿es efectiva, esto es, se lograrán los objetivos planteados?;*
- 5) ¿es axiológicamente adecuada (de acuerdo con los principios constitucionales y otros criterios morales que vengan al caso)?,*
- 6) ¿es eficiente, esto es, logra los anteriores objetivos con un coste satisfactorio?*

Me parece que por lo menos una gran cantidad de los argumentos que tienen lugar en el contexto de una discusión legislativa pueden reconducirse a esas seis cuestiones; esto es, son argumentos sobre la adecuación lingüística, sobre la sistematicidad, sobre la eficacia, sobre la efectividad social, sobre la justicia o sobre la eficiencia de la ley (o de tal aspecto de la ley).⁶⁶

Estructura

Un esquema fundamental de la LFRPE, en lo sustantivo, incluye considerar:

- Sujetos;
- Objeto;

⁶⁶ Atienza Manuel, *Argumentación y Legislación (Borrador)*, Universidad de Alicante

- Relación causal; y,
- Excluyentes de la responsabilidad, tales como:
 - Fuerza mayor y caso fortuito; y,
 - Hecho de un tercero.

Función y gestión pública

El objetivo de la actividad administrativa es, atender las necesidades de la comunidad y de la mejor manera, a partir de los lineamientos dados por el legislador, titular originario de la política estatal. El contenido del concepto y sus patologías aparecen en el siguiente cuadro:

	Acto de autoridad	Imperio	Ilegal
Actividad administrativa	Servicio público	Gestión	Deficiente Anormal Irregular
	Meros actos administrativos y de particulares		

Un objetivo esencial, pero que en todo el mundo cuesta trabajo obtener, es el justo medio y ponderación entre lo que empíricamente ha sido un divorcio entre:

- Legalidad; y,
- Eficiencia, que en varios casos y sobre todo en la función prestacional involucra e incluye conseguir los objetivos y bondades de un buen *management* y *marketing* de la función pública.

En este sentido son elocuentes las ideas de Alejandro Nieto:

Nuestro Derecho administrativo es una lucha constante entre la Administración, que a través de la discrecionalidad se busca un espacio de actuación eficaz, y los ciudadanos, que consideran tal autonomía como una agresión a la legalidad. Los autores suelen inclinarse por la legalidad a ultranza. Los tribunales, muchos más ponderados, tienden a aceptar ese ámbito y se limitan a controlar los abusos que dentro de él puedan realizarse. En resumidas cuentas, el mecanismo que se ha montado peca de superseguridad.

La Administración Pública ha estado siempre dominada por los juristas. Al construir una carretera no se piensa tanto en el fin perseguido de facilitar las comunicaciones sino en el procedimiento de su construcción: hay que contar con una ley previa, con un plan, con un proyecto, con unos mecanismos de contratación y de presupuestación. Todo esto es necesario, ciertamente; pero resulta inadmisibles que lo que debiera ser secundario se convierta en fundamental y que todo sean trabas, hasta el punto que el costo se multiplica y el tiempo se alarga. Entre nosotros se trabaja con papeles que dirigen los abogados y el interés finalista pasa a un último plano. La presencia de los tribunales es una amenaza que termina paralizando los expedientes. Ante el peligro de incurrir en un error legal la Administración se retrasa, cuando no se inmoviliza. La acción del Estado se ha descarriado en el Derecho. Respetándose el Derecho, todo parece lícito: el costo, el retraso, la

*ineficacia, la paralización. Este es un Estado de abogados que viven del papel y no de la acción. La administración pública es un gigantesco pleito.*⁶⁷

Y es en este sentido que el artículo 113 debe verse en una relación de funcionalidad sistemática y contextual con la LFRASP y la LFRPE como una directriz, política o *lege ferenda* para la consecución de ambos objetivos — legalidad y eficiencia—. ⁶⁸

De suyo, el concepto de actividad administrativa es ambiguo y polifacético tomando en cuenta que, actualmente, tiene variados significados y cumple múltiples funciones y objetivos tales como:

Acción de la Administración activa	{	Policía
		Prestacional, Servicios públicos
		Regulatoria
		Fomento actividad privada
		Cuasi judicial (sancionadora y arbitral) ⁶⁹

Y es en este amplio contexto de funciones, valores, principios, directrices, reglas, potestades, actividades y gestiones, en lo general, que debe ser calificado, caso por caso, el concepto indeterminado de actividad administrativa que incluso es imputable a los poderes legislativo y judicial, tal como lo prevé la LFRPE en su artículo 2.

Especialidad, no uniformidad

En razón de la variedad temática y de objetivos, es que debe superarse la uniformidad normativa y no pretender someter a un mismo régimen manifestaciones de la actividad tan dispares. Ello requiere un sistema articulado que recoja las especialidades y establezca las directrices, principios y reglas pertinentes.

En el caso español —muy semejante al mexicano— Oriol Mir propone considerar las siguientes expresiones o variantes de la actividad administrativa. ⁷⁰

⁶⁷ Nieto Alejandro, citado por Hierro Liborio (1998): *Estado de Derecho*, México, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política 69, Distribuciones Fontamara, pp. 74 y 75

⁶⁸ Debe entenderse que es un complemento que actúa en sinergia con la LFRASP no son compartimentos estancos, la responsabilidad subjetiva interactuando conjuntamente con la objetiva.

⁶⁹ No es pacífica la admisión de una función cuasi-jurisdiccional de la Administración Pública. “Cuando la Administración interviene en una controversia lo que persigue es evitar que se produzca una situación que vulnere un interés público tutelado por el ordenamiento jurídico, busca impedir que la actuación de un particular frente a otro origine una situación anti-jurídica que resquebraje el bienestar público, la paz colectiva.” Grisanti Belandria Rosibel (1993): *Inexistencia de los actos cuasi jurisdiccionales*, Valencia Venezuela, Vadell Hnos. Editores,

⁷⁰ Op. Cit., pp. 355-356

Actividad	Jurídica	Actos	Reglados Discrecionales Limitativos Sancionadores Autoritativos Expropiatorios Fomento
	Normativa	Reglamentos Decretos legislativos	
	Material	Policía Defensa Actividad empresarial Prestación asistencia sanitaria Servicios sociales Mantenimiento obras públicas Transportes públicos Defensa medio ambiente Educación Cárceles Recaudación impuestos Actividad informativa	

Actividad administrativa regular

Concepto jurídico indeterminado

Esta descripción, ambigua y multi-facética obliga, previamente, a discernir que debe entenderse por concepto jurídico indeterminado:

Bergel da una idea muy clara de la razón de ser y necesidad de los conceptos indeterminados con las siguientes palabras, de suyo, expresivas:

Ciertos conceptos jurídicos son intencionalmente abandonados en la vaguedad porque la “indeterminación intrínseca” de su contenido es un “factor de adaptación” del derecho. Ellos “tienen por vocación natural ser indeterminados, resultando así todo el tiempo determinables y redeterminables” conforme a las circunstancias y las épocas. Son nociones evolutivas que constituyen, como uno podría decir, “los órganos flexibles o blandos del sistema jurídico”, “su carne”, por oposición a las nociones determinadas que son “la osamenta”.

El derecho tiene, en efecto, necesidad de un cierto número de nociones flexibles o elásticas, de contenido variable, como la falta, la negligencia, la imprudencia, el interés general, la equidad, la urgencia, las buenas costumbres, el buen padre de familia, el orden público... Hablamos de su propósito y oportunidad de “conceptos

*flexibles o elásticos”, “párrafos de caucho”, de “naciones con contenido variable”, borrosos, opacos o de penumbra, indeterminados.*⁷¹

El autor referido cita palabras de Carbonnier, en el sentido que:

El derecho es demasiado humano para pretender lo absoluto de la línea recta, Sinuoso, caprichoso, incierto, tal que parece ser...

Para completar estas citas vale tomar en cuenta a Rolla, que dice:

Cláusulas que, proponiéndose limitar las tensiones que se producen de forma natural entre la realidad jurídica y la social a través de la subsunción de elementos propios de otras disciplinas dentro del fenómeno jurídico, no pueden ser interpretadas con definiciones jurídicas sino recurriendo a conceptos y fórmulas metajurídicas.

Para completar y aclarar la idea, conviene distinguir que los conceptos jurídicos indeterminados pueden ser:

- *Conceptos de experiencia, consisten en apreciar hechos, la competencia del juez es ilimitada; y los,*
- *Conceptos de valor, donde además de apreciar los hechos, implican juicios de valor que pueden ser técnicos “impacto ambiental” o políticos “interés público”, “utilidad pública”.*

*Como se advierte, ello exige un proceso argumentativo en el que entren en juego valoraciones político-morales vigentes en el medio social, pues solo así es posible adscribir un significado a los conceptos indeterminados frente a la situación prevaleciente.*⁷²

La adecuada interpretación de los CJI, requiere una ponderación de los valores, directrices, programas de gobierno y principios involucrados que, en cada caso, debe demostrarse con argumentos de razonabilidad.

En razón de estos problemas de interpretación, se han construido varias teorías:

- Cognitiva: Descubre;
- Escéptica: Atribuye significado al texto; y,⁷³
- Intermedia: Descubre o atribuye.

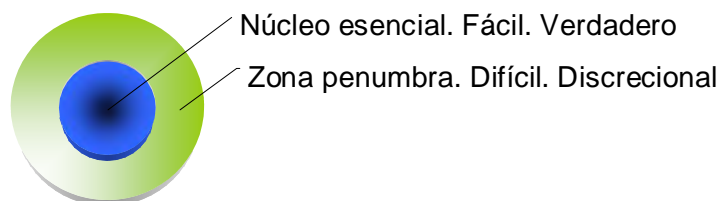
⁷¹ Tron Petit Jean Claude y Ortiz Reyes Gabriel (2005): *La nulidad de los actos administrativos*, México, Editorial Porrúa, p. 28

⁷² Idem p. 29

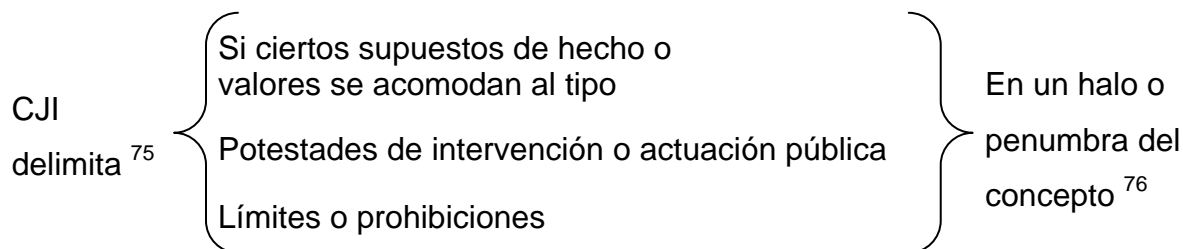
⁷³ Los supuestos respectivos se conocen como casos difíciles que, por supuesto, exigen argumentación

Interpretación: Casos fáciles y difíciles

¿Elegir o Adscribir? ¿Fácil o difícil?



Para García de Enterría ⁷⁴ los conceptos jurídicos indeterminados no son construcciones teóricas o fórmulas abstractizantes sino una técnica que emplean las leyes con un denotado efecto y función delimitadora. Sus ideas pueden compendiarse en el siguiente cuadro:



En el caso, el significado del enunciado actividad administrativa irregular, ⁷⁷ dada la ausencia de referentes precisos sobre qué es la regularidad o legalidad, determinan, *per se*, una falta de precisión. Esto se complica aún más con la propia ambigüedad del concepto de actividad administrativa, por lo que la interpretación del tema se ubica en la zona de penumbra, siendo obligado concluir que estaremos frente a casos difíciles cuando se deba clarificar o determinar su contenido o el campo de aplicación, así como la cualificación de los hechos que, en su caso, satisfagan o no el supuesto de hecho y el alcance que tiene.

⁷⁴ García de Enterría Eduardo (1995): *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, Madrid, Editorial Civitas, pp. 126-127

⁷⁵ Los conceptos jurídicos indeterminados delimitan los supuestos o valores que la autoridad debe considerar y usar con motivo de la emisión de su acto, en tanto que la facultad discrecional abre opciones o terrenos en los que puede operar la decisión oportuna y razonable.

⁷⁶ Tron Petit Jean Claude y Ortíz Reyes Gabriel, *Op. Cit.*, p. 28

⁷⁷ Al igual que otros más como relación de causalidad, fuerza mayor, daños sin obligación jurídica de soportarlos, etc.

La argumentación que los procesos interpretativos requieren, determinará varias formas, en razón de la información y definición que se tenga del binomio «hechos-derecho» conforme al siguiente cuadro:

Formas de argumentar	según la:	Información sea: ⁷⁸
Deducción	»»	Completa y suficiente
Analogía	»»	Deficiente
Reducción al absurdo	»»	Excesiva ⁷⁹

En razón del nuevo carácter y contenido de este ordenamiento reglamentario de la Constitución, que debe aplicar el TFJFA, muchas de sus decisiones deberán aplicar diversos, conjuntos y alternativos métodos de interpretación constitucional tales como:

- Formalistas, basados en:
 - Medios: Gramaticales, lógicos e históricos;
- Materiales, que dependerán de la,
 - Aceptación: Sociológica, Política, Económica y Axiológica, propia de la naturaleza del objeto o temática materia de regulación;
- Sistemáticos, basados ya sea en la:
 - Unidad orgánica y finalista o bien, la
 - Unidad y coherencia de intereses que conforman la realidad social;
- Evolutivos, conducentes a descubrir o atribuir la finalidad o *ratio legis* para adaptarla a la realidad y problemas actuales sobre la base de:
 - Superar el mero significado sugerido por el texto y preocuparse por el modo de entender y aplicar el contenido de la normativa constitucional;
 - Germen de metas sociopolíticas a conseguir, que llegue a dar sus frutos;
 - Normas: atendiendo a sus finalidades temporales, permanentes e instrumentales;
 - Constitución, debe ser concebida como un sistema de valores que requieren interpretación finalista, acorde a la naturaleza de las cosas.

Regulación completa, detallada y precisa

En relación con una finalidad básica del positivismo —duro—, Tom Campell ⁸⁰ dice:

Su propósito es demostrar que el Derecho debe consistir en reglas fijas y claras, aplicables y aplicadas sin recurso a los juicios de valor... libre de valores aquí significa valorativamente neutral sólo en relación con el proceso de razonamiento y las decisiones requeridas a los participantes para operar en tales sistemas, en la medida en la que están relacionadas con el reconocimiento y aplicación del Derecho, y no con su creación.

⁷⁸ Incluye que existan referentes o argumentos de autoridad que definan jurisprudencialmente tales conceptos y proposiciones

⁷⁹ Atienza Manuel (2003): *Las razones del derecho*, México, IIJ-UNAM, pp. 212 y 213

⁸⁰ Campell Tom, Op. Cit.

La aplicación de los CJJ, dice el citado autor que, irremediabilmente, conduce a que los tribunales pronuncien la última palabra —bien sea soberana o autoritaria, según los valores involucrados en la interpretación-creación del Derecho—. En este sentido las siguientes palabras:

La confianza jurídica en métodos kantianos de universalización, o en técnicas rawlsianas de toma de decisión imparcial, o en la exhortación dworkiniana a interpretar una tradición jurídica como “la mejor posible”, contribuye escasamente a tranquilizar al positivismo ético respecto de que no hay necesidad de mucha más precisión en la declaración de derechos, antes de que sean dejados en manos de la incierta jurisprudencia de los tribunales, cuyas determinaciones son jurídicamente soberanas en el caso de declaraciones de derechos constitucionalmente atrincheradas. Estos ejemplos de las implicaciones prácticas del positivismo ético pueden ser ampliados en relación con materias tales como la resolución alternativa de disputas, las leyes anti-discriminación y el control jurídico de la acción de la administración.

Parece excesiva la discrecionalidad judicial, resultante de la indeterminación de conceptos y la consecuente amplitud que lleguen a tener, según el criterio de los jueces, pudiendo rayar en un relevantísimo papel y protagonismo judicial poco certero,⁸¹ frente a los requisitos tan indefinidos y límites casi inexistentes —dada la falta de información y precisión desde directrices hasta reglas sustantivas y operativas, en leyes, reglamentos, normas oficiales, manuales de organización y funcionamiento de las dependencias, entidades y servicios que deben prestar, etc.—; por lo que el margen interpretativo y creativo es enorme, a grado tal que la responsabilidad de la Administración queda en sus manos.⁸²

Para el autor citado,⁸³ el sistema genérico e indeterminado que opera en España es inadmisibile porque deja en las manos del juez el entero instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración con grave peligro para los principios democrático, de seguridad jurídica y de igualdad. En comparación resulta que en nuestro país, comparativamente, tenemos aún un menor señalamiento de los papeles, actividades, funciones o directrices concretas de lo que es calidad y cantidad de la actividad del servidor público y Administración y, por ende, la indeterminación e inexistencia del derecho del administrado; la ambigüedad y omisión puede dar pautas ya sea para evadir la responsabilidad estatal o llevarla a grados exagerados a partir de apreciaciones subjetivas, causales y hasta oportunistas.

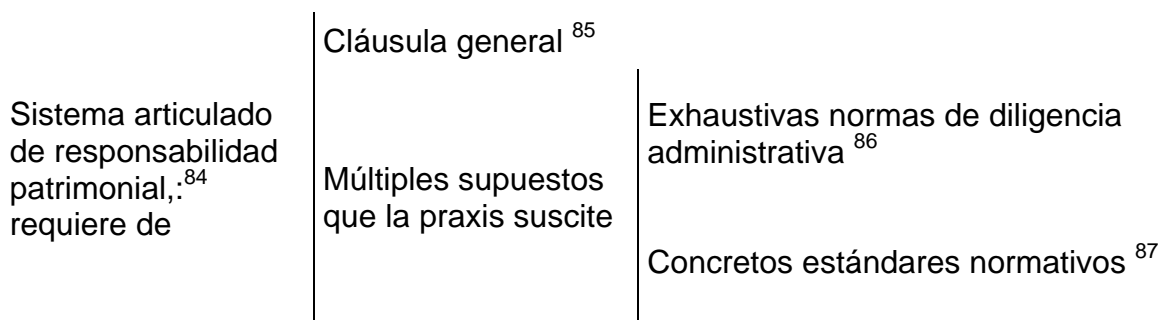
⁸¹ Favor de entender que lo criticable, no es el posible protagonismo o activismo judicial resultante. Por el contrario, es la respuesta «responsable» de los jueces ante la omisión de planeación y previsión de políticos y administradores que, en sus más altos niveles, preferentemente, deben poner diligencia y atención para esmerarse en producir reglas conducentes a dar certeza a la actividad administrativa, conscientes que si no lo hacen bien, en cuanto a respeto de los derechos fundamentales y de la sociedad, pierdan cuidado que los tribunales ejercerán el control y las correcciones pertinentes en razón de los reclamos que los particulares propongan.

⁸² Mir Puigpelat Oriol (2002): La responsabilidad patrimonial de la Administración, Madrid, Civitas, p. 288

⁸³ Mir Puigpelat Oriol, Op. Cit., p. 355

Funda su aserto en que el juez carece del tiempo, la información y la formación necesarios para elaborar un sistema completo y coherente. Por tanto, la ley y reglamentos deben efectuar una regulación completa, detallada y precisa para impedir que sea el juez quién, con total libertad, la configure. Por tanto, la normativa debe concretar aspectos esenciales de los requisitos de la responsabilidad, no limitándose a enunciarlos; y concluye que el Derecho de la responsabilidad civil de las Administraciones públicas debe dejar de ser un Derecho pretoriano.

Para resolver esa problemática propone lo siguiente:



Lo anterior, implicará para el TFJFA, ejercer una interpretación conforme para tutelar el equilibrio, supremacía y armonía constitucional, depurando, ponderando y prescribiendo lo salvable y funcional de la institución.

La actividad administrativa irregular —acción u omisión— como CJI que es, en su aplicación, merece los siguientes comentarios:

- ¿Conforme a qué, en relación con qué, cómo se evalúa para calificar de irregular? —manuales internos de organización, NOM's (normas oficiales mexicanas), leyes que regulen servicios públicos, su prestación; cuando es el caso que no se ha elaborado el marco contextual de referencia. Parece ser que por lo pronto estas calificativas deberán ser construcciones jurisprudenciales, pretorianas.
 - ¿En donde y con qué parámetros vamos a medir la ineficiencia o irregularidad en cada aspecto de la gestión pública?
- El TFJFA tendrá que aplicar CJI y ponderar los principios y valores implícitos en ellos, tendrá que integrar lo que legisladores y la Administración han omitido: ¡Qué reto!

⁸⁴ Referente a la Actividad administrativa irregular, Op. Cit., pp. 255 y ss. Con algunas adecuaciones plenamente aplicable al caso mexicano, dada la analogía

⁸⁵ Incluir los principios más relevantes (en España: eficaz, imparcial, servicial y sometida a la ley y Derecho, 103.1 CE) (en México: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia 113 C) Oriol p 280

⁸⁶ Manuales y acuerdos de la Administración, pudieran ser en el caso de servicios las normas oficiales

⁸⁷ Leyes

- Esta exigencia, en su aspecto material, opera también respecto a otros poderes (legislativo y judicial), quiénes pueden incurrir también en supuestos de responsabilidad patrimonial.
- Las decisiones que el TFJFA pronuncie, deberán ser conscientes y ponderar respecto de omisiones o absurdos legislativos que afecten la gestión administrativa, sobre todo cuando surjan conflictos entre exigencias de legalidad formal y eficiencia de la gestión.
- Un tema que la LFRPE no contempla es la responsabilidad patrimonial por los errores judiciales, sin embargo, ello no obsta para que puedan ser materia de reclamaciones conforme lo dispone el Pacto de San José. Y cabe preguntar: En la realidad jurídico sociológica mexicana: ¿Qué pasa con ellos?
- Si falta contexto o entorno, respecto a la organización institucional para la eficiencia y la legalidad de la actividad administrativa, cabe preguntar:
 - ¿De quién es la culpa?
 - Incluso, puede ser de la ¿omisión legislativa, susceptible de ser calificada de irresponsable?

Son todas, preguntas y dudas que surgen, a las que el TFJFA deberá dar respuesta, como dijo un senador: Es una época muy interesante y apasionante la que vivirá el Tribunal. ¿Qué opinan sus magistrados?

Responsabilidad del Estado

Generalidades

La responsabilidad es un concepto jurídico multívoco y polifacético que, además, no está terminado sino —como el universo— está en crecimiento y el orden jurídico lo retroalimenta como un fenómeno auto-poyético. Sobre el tema vale traer a colación la siguiente referencia:

*La “evolución” de la responsabilidad como fenómeno cultural puede verse, en términos generales, como la coincidencia de dos procesos interdependientes: uno, la desintegración de una noción unitaria de responsabilidad y, otro, la formación de distintos conceptos parciales. Ambos procesos, como parece obvio, han acompañado la progresiva composición de sistemas normativos particulares que, pese a ser parcialmente coincidentes en su contenido, de algún modo se han individualizado, regulando las distintas áreas de la conducta humana...una noción unitaria de responsabilidad que respondía a un principio universal de equilibrio, en el que comprendía tanto a los hechos naturales como a las conductas humanas...Las relaciones causa-efecto que daban lugar a la responsabilidad no suponían una relación física entre los eventos sino que tenían una dimensión espiritual que sustentaba al juicio.*⁸⁸

Sólo por poner un referente puede hablarse de responsabilidad:

- Civil o penal:

⁸⁸ Larrañaga Pablo, Op. Cit., p. 18

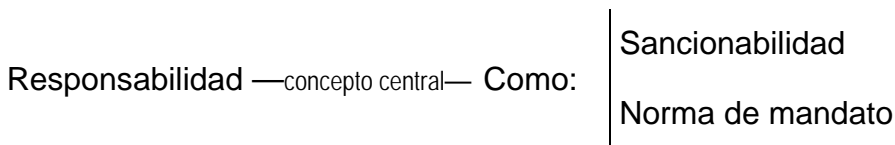
- Objetiva y subjetiva;
- Directa e indirecta;
- Contractual y extracontractual;
- Civil y patrimonial del Estado o administrativa —dentro de esta, la variante de global o la que atiende al funcionamiento anormal o la indebida función—.

La regla general, es que siempre ha sido una respuesta a lo ilícito o indebido, por lo que el orden jurídico sanciona e impone para las conductas socialmente indeseables: el castigo y la obligación de restitución o compensación.

El concepto de ilicitud, tradicionalmente se ha sustentado en la culpa ⁸⁹ pero el derecho civil ha acuñado la condición de resultado, conforme al cual se sanciona el efecto dañoso y se pretende facilitar la reparación. De cualquier forma, ambos paradigmas, contemplan un ingrediente de lo indebido o indeseable sea la conducta antijurídica o el resultado que también se considera contrario a derecho. Se sanciona, ya sea la causa o el efecto, pero siempre en el entendido que es algo contrario a Derecho.

Surge así como premisa que no debe sancionarse lo lícito, regular o incluso plausible o conveniente, pues la sanción tiene un efecto desestimulador de la conducta relativa, además de resultar contradictorio, un desatino y sin razón, cuestionar y sancionar lo debido.

Es así que la finalidad es, a la vez:



La responsabilidad en un contexto de sistema tiene los siguientes componentes y funciones: ⁹⁰

Sistema responsabilidad	Normas de conducta	Mandato	Obligaciones o deberes	
		Fin o directrices	Identifica deberes	Engloba deberes concretos con finalidades Presupone esferas por status o institución jurídica Responsabilidad por cargo o papel social
Reglas de responsabilidad	Constitutivas	Condiciones para imputar sanción	Capacidad Relación causal sujeto-conducta Vínculo agente del ilícito y persona sancionada	

⁸⁹ Elemento mental relativo a la intencionalidad

⁹⁰ Larrañaga Pablo, Op. Cit., pp. 196-202

Juicios de responsabilidad	Subsume	Hecho particular; en una, Norma de conducta; conforme a las, Reglas de responsabilidad
----------------------------	---------	--

Responsabilidad civil objetiva

Su fundamento puede ser la culpa o el resultado, los componentes y finalidades se ilustran en el siguiente cuadro: ⁹¹

Responsabilidad civil por:	Culpa				
		Negligencia			
			Norma de mandato Basta Estado de cosas		
	Resultado ⁹²	Distribución costes sociales	Renuncia a dimensión	Valorativa	Culpa Negligencia
				Directiva	Conductas convenientes

Responsabilidad del Estado: Sistemas

Responsabilidad del Estado (definición, contenido y finalidad)

Dice Comadira que:

La causa final del Estado es el bien común...la idea que concibe a éste conjunto de condiciones de la vida social que hace posible a asociaciones e individuos el logro más pleno y más fácil de su propia perfección. Si esto es así, en un Estado de Derecho democrático y republicano la sumisión de éste a la juridicidad es una condición indispensable para la gestión justa de aquel bien. ⁹³

Y agrega que:

La antijuridicidad es un presupuesto básico de la responsabilidad, aún cuando ésta se base en factores objetivos de atribución. La antijuridicidad es, por lo demás, el resultado de una relación de contradicción entre el acto o hecho y el ordenamiento jurídico considerado como un todo coherente y sistemático... la disconformidad como génesis de la antijuridicidad no es sólo medible en relación con la ley formal, sino con todo el sistema normativo, como un plexo normativo. ⁹⁴

La responsabilidad patrimonial del Estado puede ser:

⁹¹ Larrañaga Pablo, Op. Cit., pp. 75-83 y 202-203

⁹² No conexión entre conducta y elemento de voluntad —intención o previsión—

⁹³ Comadira Julio R (2003): Derecho administrativo, Buenos Aires, LexisNexis, p. 357

⁹⁴ Op. Cit., pp. 359-360

Responsabilidad estatal	Subjetiva	Culpa	
	Objetiva	Resultados por:	Actividad deficiente y Sin culpa
		Resultados ⁹⁵ (cualquier actividad)	

No obstante que en España rige el criterio de actividad administrativa regular como objeto de la responsabilidad patrimonial, uno de los más acérrimos defensores de tal postura opina, pasados los años de experiencia, que:

el manejo del sistema se ha hecho sobre el supuesto característico del funcionamiento anormal del servicio, la fórmula legal, seguramente demasiado abtrusa, puede dar lugar, como la experiencia ha demostrado, a resultados excesivos, desde los cuales resulta razonable, incluso necesaria,.. un cambio de la misma. ⁹⁶

Sistemas de responsabilidad patrimonial del Estado

La tradición y regla había sido:

King can not do wrong o, en francés, *le Roy ne peut mal faire* ⁹⁷

De ahí la absoluta **irresponsabilidad** que históricamente regía y resabios de ello teníamos en México antes de la reforma al artículo 113, párrafo segundo, constitucional. No obstante, ahora se propone un giro y revolución del criterio que implica una **hiperresponsabilidad**. Parece que no tiene mucho sentido, máxime cuando la experiencia, prudencia y la decisión del constituyente plantean una solución menos radical.

La responsabilidad patrimonial debe evaluarse y considerarse de manera sistemática dentro del orden jurídico. Oriol Mir comenta de sus finalidades

Las funciones de la responsabilidad administrativa son principalmente cuatro: /compensación de daños, /prevención de daños y accidentes, /control del buen funcionamiento de la acción administrativa y /demarcación de las conductas administrativas libres de responsabilidad civil. Resulta equivocado, pues, creer que la única función de la institución es la compensación de las víctimas. La responsabilidad de la Administración debe ser configurada de tal modo que cumpla adecuadamente todas y cada una de las funciones indicadas. ⁹⁸

⁹⁵ Peculiar sólo en España, muy criticada

⁹⁶ García de Enterría Eduardo (2002): Prólogo al libro de Mir Puigpelat Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración*, Madrid, pp. 23 y 24

⁹⁷ El rey no se equivoca

⁹⁸ Mir Puigpelat Oriol, Op. Cit., p. 353. Las separaciones con diagonales son nuestras

Con el sistema de responsabilidad global o genérica, por resultados, no se atienden ni alcanzan los objetivos ni la *ratio* de la institución, consistente en mejorar y procurar una excelencia en la función pública, estableciéndose como controles y mecanismos de sanción, conducentes a ello, la responsabilidad subjetiva y objetiva, no vistas como un fin, *per se*, sino como un medio en el contexto.

La gran disyuntiva que se presenta en España es que los tribunales buscan conciliar y poner coto a los excesos y absurdos que se dan en afrontar:

Sistema de responsabilidad objetiva	Global ⁹⁹
	Funcionamiento anormal o culpa objetiva ¹⁰⁰

Responsabilidad objetiva, no existe cuando haya deber jurídico de soportar Sólo opera porque haya infracción a estándares o condición ¹⁰¹	LFRPE
Responsabilidad global, amplia y absoluta, con supuestos ilimitados (caso España) ¹⁰²	

Oriol propone que la responsabilidad objetiva por resultados generales, se limite a casos típicamente previstos *numerus clausus* —tal como sucede en materia civil donde el riesgo creado o peligro, la ley casuísticamente lo prevé— debiendo de pasar a «pivotar» como regla general a la anormalidad del servicio y no tener el deber de indemnizar la Administración cuando cumpla con el modelo de conducta que la colectividad haya fijado. De no ser así, resulta que:

Independientemente la actividad sea	Regular o irregular Legítima o ilegítima Lícita o ilícita	Desestimula que los servidores públicos se apliquen a legalidad y eficiencia ¹⁰³
-------------------------------------	---	---

⁹⁹ En España donde rige este criterio, la responsabilidad extracontractual incluye: a) Acciones u omisiones de los agentes de la Administración, b) Riesgos creados (excluyendo el caso fortuito), c) Enriquecimiento sin causa, y d) Autoimputación del legislador (como es el caso de actuación de bandas armadas o terroristas) aún cuando no exista causalidad entre la lesión y los servicios públicos. Parejo Alfonso Luciano (1998): Barcelona, Ariel, pp. 692-693

¹⁰⁰ Tendencia que ha impuesto la jurisprudencia por prudencia y evitar consecuencias absurdas ante la “locura inicial” del legislador de cambiar, pero sin medir las consecuencias, el objetivo era cambiar por cambiar y ya.

¹⁰¹ Y sea posible imputarlo a la acción irregular de la Administración. Causas de exención o excepción a responsabilidad del Estado

Artículo 3 Caso fortuito/Fuerza mayor/No consecuencia actividad administrativa/Imprevisible o inevitable/solicitante sea causante

Artículo 22 Participación de terceros/ No consecuencia actividad administrativa/ Imprevisible o inevitable/ Fuerza mayor

¹⁰² Supuesto que, al parecer, es compartido por el Senado mexicano, según la exposición de motivos de la LFRPE

¹⁰³ Op. Cit., p. 254

Creo que lo expuesto es totalmente exacto y debido, ya que no hay título —ni lógico ni jurídico— que faculte sancionar con indemnización, se requiere daño por culpa, sea en: a) deberes personales o, b) calidad del servicio o actividad administrativa.¹⁰⁴

La propuesta para España, parece ser, es que el objeto de la responsabilidad sea la conducta (falta subjetiva) o el servicio deficiente (falta objetiva). El daño, debe ser entendido como una manifestación o expresión de lo patológico, por que no se atendió lo debido.

Por ahora, ante la falta de referentes, estándares o roles tanto de los servidores públicos como de la Administración, lo que deberá hacer el TFJFA es, cuando sea evidente la irregularidad y atendiendo a la gravedad, a la costumbre, al sentido común y a lo que debe de ser; proceder a sancionar e indemnizar el daño causado.

Falta personal

Antes de abordar el tema, conviene puntualizar las clases de faltas que pueden ocurrir:

Responsabilidad	Culpa	en la conducta del servidor público	Falta personal: Subjetiva
	Defecto	en el servicio o actividad ¹⁰⁵ que la Administración tiene la obligación de atender	Falla en el servicio: Objetiva

La regulan los artículos 8 y 21 de la LFRASP. Son conceptos jurídicos indeterminados donde subsiste la necesidad de la conciliación muy delicada pero ineludible, a fin de lograr la ponderación y obtención, en proporción, de una razonable eficacia tanto de legalidad como de eficiencia en la función pública.

Se apoya en la culpa reflejada en la conducta del servidor público y es significativa en la medida que trasciende en un defecto en el servicio o actividad que la Administración tiene la obligación de atender.

¹⁰⁴ Las instituciones novedosas y progresistas no siempre pueden aplicarse satisfactoriamente en México, un ejemplo es la teoría finalista del Derecho Penal —de origen alemán— elevada a rango constitucional y que debió ser derogada. No estaban dados en México los presupuestos y condiciones para su funcionalidad. Evitemos que este gran Derecho aborte o se vuelva inútil o injusto por un uso desproporcional que, por ahora, solo la prudente interpretación y aplicación jurisprudencial puede lograr enmendar a la imprevisión normativa.

¹⁰⁵ Asimilable en sus consecuencias a la culpa subjetiva por desatender los deberes o estándares de calidad o legalidad

Rigen los supuestos del Derecho penal en tanto se requiere una conducta que viole objetivamente la norma de cuidado y la intención o negligencia subjetiva en razón de la capacidad del sujeto concreto, determinante de su imputabilidad.¹⁰⁶

Las causas no están actualmente controladas ni reguladas en cuanto a su prevención o solución, atendiendo a las siguientes razones y circunstancias:

- Ineficiencia de las instituciones (legitimidad y eficiencia) Esta es una responsabilidad que sólo pueden afrontar los legisladores y servidores públicos de alto nivel, creando las macro-soluciones respectivas. Luego entonces parecería irrazonable que un servidor público cualquiera estuviera en posibilidad de revertir incapacidades, ineficiencias o casos de «artritis institucionales».¹⁰⁷
- Ineficiencia de SEFUPU. Prueba de ello es la reducida cantidad de indemnizaciones que recupera y, en cambio, la gran cantidad de juicios contencioso administrativos que todos los días pierde ante los tribunales.
- No hay programas ni proyectos de capacitación y formación de servidores públicos que efectivamente eleven la calidad y eficiencia de la actividad administrativa, por tanto, lo dicho en la exposición de motivos de la LFRPE¹⁰⁸ no pasa de ser un bonito deseo o sueño pero sin posibilidades reales de concreción. Utopía o sueño imposible.
- No hay compromisos de altos funcionarios ni políticos por eficiencia plena, cuando menos no es algo tangible que los gobernados percibamos. Un ejemplo es la COFEMER con un ambicioso programa asociado a la SEFUPU que ha quedado en planes.
- Faltan controles preventivos, correctivos y represivos funcionales que efectivamente y en la realidad mejoren la actividad administrativa. Sin estas herramientas de primer nivel la súper ley que estrenamos tardará años en rendir frutos y eficiencia. Mientras tanto vivimos en el consabido surrealismo mexicano, que no sólo opera en la pintura, también en la política y la actividad administrativa.
- Carecemos de información y contexto para una planeación. Este es un serio problema nacional que es preciso y urgente enfrentar si queremos mejorar en calidad y servicio, sin información no hay evaluación.

¹⁰⁶ Mir Puigpelat Oriol, Op. Cit., pp. 256-257

¹⁰⁷ Sólo para ejemplificar, piénsese en el caso de un agente del ministerio público que desea hacer su trabajo de manera eficiente pero existe sobre él una carga de trabajo excesiva, capacitación deficiente para enfrentar retos de una delincuencia que sí está organizada y actualizada, apoyos institucionales de otras áreas que, por falta o aprovechamiento eficiente de recursos, no le asisten, ausencia de mística de servicio de sus colaboradores y compañeros; sólo por poner unos ejemplos, si ese servidor público brinda un servicio ineficiente: ¿Se considera justo responsabilizarlo?

¹⁰⁸ En efecto en la citada exposición de motivos se puede leer lo siguiente: lo cual permitirá desarrollar un sistema de responsabilidad general, objetiva, directa y ponderada del Estado, en mérito del cual se reconozca la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto. La relación y complementariedad existe en cuanto a que una de las finalidades de la institución que se pretende incorporar -de la misma manera que lo persigue la Comisión- es la elevación de la calidad de los servicios públicos federales.

- No hay estándares de funcionamiento, completos y precisos; por tanto la evaluación es deficiente o imposible. ¿Cómo sabremos en donde estamos y determinar lo que es regular o irregular sin referentes adecuados?
- No es negocio ni seguro denunciar a servidor público, esa ha sido la realidad mexicana pero no porqué carezcamos de una ley que prevea la responsabilidad objetiva, si no porqué las instituciones al servicio del pueblo como SEFUPU y contralorías internas, en la evaluación judicial de sus actos, parece resultan reprobadas, cuando menos en los casos más importantes y sustanciosos.
- La mayoría de asuntos disciplinarios que están en litigio acaban en la basura por violaciones formales en que incurren consistentemente las autoridades contraloras, parece que vivimos en un litigio primitivo o subdesarrollado que no puede superar el respeto de las más elementales formalidades esenciales; por tanto, debía de aplicarse un plan nacional de capacitación y culturización básico para que los grandes proyectos e instrumentos como la LFRPE rindan frutos «reales».
- Poner orden en todos los temas expuestos, puede pisar callos o ser incomodo para los políticos que no se arriesgan por imagen, necesitamos estadistas decía hace unos días un locutor de radio con soluciones a largo plazo aunque la imagen momentánea sea poco atractiva “*ad populum*”.
- Omisiones y retrasos legislativos son enormes, bueno, eso dicen los entendidos.

Llevar una estadística de altos políticos eficientes e ineficientes para sancionar o promocionar su futuro podría ser algo real y muy eficiente y satisfaciente para el pueblo mexicano. Hoy como nunca nos hacen controles en manos del pueblo y no sólo una partidocracia como sucedía en España.

Falla del servicio

Algunas de sus notas características son:

- Responsabilidad deriva de una conducta antijurídica o indebida;¹⁰⁹
- Es anónima la falta o muy difícil de probar;
- Surge de conjunto complejo de acciones u omisiones;
- Culpa objetiva no subjetiva por defectuoso funcionamiento de los servicios públicos. No requiere falta personal o culpa, sólo la irregularidad de la prestación. Su antecedente es la responsabilidad *in eligendo* e *in vigilando* de la Administración, que dio lugar a la responsabilidad subjetiva solidaria para devenir luego como fundamento la deficiencia en el funcionamiento de los servicios públicos, anormalidad que de producir un daño, es claro que el afectado no está obligado a soportar;
- Responsabilidad objetiva: Derecho establece como ficción o presunción que ciertas actividades riesgosas equivalen y merecen igual trato que las ilegales culpables o irregulares.

¹⁰⁹ No satisface los estándares o controles de calidad pertinentes.

Un ejemplo de las incongruencias, que el sistema global o amplio ha provocado en España, es que la responsabilidad de los hospitales públicos alcanza niveles e hipótesis de riesgo e indemnizabilidad, mucho más gravoso que la responsabilidad más exigente aplicable a clínicas privadas, lo que resulta inconcebible si hablamos de una gestión regular.¹¹⁰

La situación que se avizora para México es más crítica, dada la falta o menor nivel de normatividad o estándares de eficiencia, calidad y desempeño de la función pública y, concretamente, de la gestión administrativa. Regresando al caso español se tiene que:

*Tres son sus principales defectos: peca de un excesivo alcance, de una excesiva generalidad e indeterminación y de una excesiva uniformidad.*¹¹¹

En un referente conceptual, se tiene que la responsabilidad objetiva del Estado es que lo:

Irregular (reside en)	Actividad (sistema mexicano) ¹¹²
	Lesión (sistema español) amplio ¹¹³

Por tanto, un entendimiento de la LFRPE en armonía con la Constitución, lleva a considerar que:

Objetiva (responsabilidad)



Falla de servicio

Condición o vínculo
Contenido de lo riesgoso



Irregular (actividad)



Indemnización

No tengan la obligación jurídica de soportar

Condición y estipulación legal

Dice el artículo 1, párrafo segundo, de la LFRPE:

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

¹¹⁰ Marín González Juan Carlos, Responsabilidad patrimonial del Estado en México, Breviarios Jurídicos, México, Porrúa, p. 5

¹¹¹ Mir Puigpelat Oriol, La responsabilidad... p. 352

¹¹² Con el candado condicionado de la actividad irregular

¹¹³ Incluye a cualquier actividad administrativa, sea regular o irregular

La pregunta que surge es: ¿Debe regir la regla que se deduce de la interpretación de la Constitución que antes se precisó, en el sentido que la irregularidad es la clave y razón de la indemnización? o, lo que algunos pretenden, en una imitación extralógica del sistema español, que: ¿El daño, *per se*, globalmente, hace irregular cualquier actividad?

La diferencia de una u otra postura es diametral en cuanto a las consecuencias, puesto que la segunda opción es un fraude al designio del Constituyente, categórico, en el sentido que es menester la irregularidad de la actividad para que exista responsabilidad objetiva.

Pretender una responsabilidad objetiva global, parece claro no es lo recomendable, por el momento en el país y, guste o no, resulta que es la decisión válida y vinculante. Estas ideas aparecen en el cuadro siguiente:

Irregularidad	hace	→	Indemnizable el daño	Constitución
			no lo que se pretende deducir de la Ley, que:	
Daño	hace	→	Irregular la actividad ¹¹⁴	LFRPE Exp Motivos

El origen del concepto y expresión es la Ley de Expropiación española y antes la ley alemana. ¹¹⁵

En ese contexto —de la expropiación— parece clara la razonabilidad de la estipulación y alcance para el particular que tiene el derecho —genérico y casi absoluto o cuando menos muy amplio de protección y tutela de bienes individuales— para que se le respete su propiedad por la Administración y el Estado.

Por lo cual, es obvio la excepción constitucional corresponde a una restricción absoluta al disfrute del derecho fundamental. Tal sería el caso de: Modalidades, requisa, ocupación o uso del suelo, régimen especial para monumentos, etc.

En efecto, bien sea la expropiación o las modalidades a la propiedad, son un acto de privación y, como tal, sólo se puede legitimar por una disposición expresa que

¹¹⁴ Y de ahí se deduciría la indemnizabilidad del daño, no deja de ser un argumento circular, *petitio principii* sostener que el daño es indebido, que es exactamente lo que se trata de probar, pero desafortunadamente paradójico y una falacia que debe evitarse. Es una presunción que no tiene razón de ser. El daño es antijurídico porque... provoca un daño que..., un evidente razonamiento circular y a priori.

¹¹⁵ Incluso en Alemania tampoco existe una responsabilidad objetiva global de la Administración, la presencia de la culpa en la actuación administrativa es fundamental para que nazca la responsabilidad civil de la Administración, la culpa sólo desaparece en instituciones ligadas a la expropiación forzosa. Los supuestos de riesgo especial deben estar previstos en leyes especiales. Mir Puigpelat Oriol, *La Responsabilidad Patrimonial de la Administración*, Madrid, Civitas, p. 178

justifique la restricción ¹¹⁶, de no ser así es obvio que el particular *no tiene la obligación jurídica de soportar el daño*, de y por la medida privativa

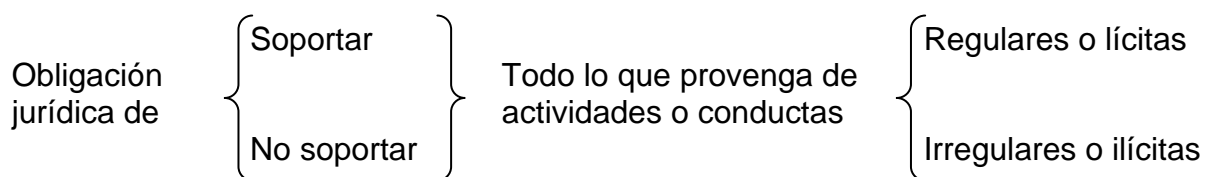
Sin embargo, ese presupuesto o condiciones no se actualizan en tratándose de la actividad administrativa y gestión pública en general, donde faltaría la estipulación de ese derecho sin medida o restricciones a favor del gobernado.

España que es la inspiración de la reforma ha reconsiderado en su pretensión.

nunca existió la idea de que la responsabilidad patrimonial de la Administración en nuestro derecho tuviese que ser una responsabilidad objetiva y absoluta, capaz de incluir supuestos ilimitados de indemnización en cuanto hubiese intervenido un agente público ¹¹⁷

Para hacer eficaz esta exigencia a todos los casos, es menester que el particular tuviera disponible y la titularidad de exigir, en detalle y de manera absoluta, una gestión o actividad de una cierta y determinada magnitud y calidad, específica y concreta o absoluta, para en iguales términos absolutos decir que cualquier defecto es sancionable.

La regularidad de la actividad administrativa entendida como una vertiente de licitud ¹¹⁸ es determinante para derivar de ahí la razonabilidad o irrazonabilidad de aplicar una sanción, como puede ser, entre tantas, la obligación de indemnizar.



Como tesis se sostiene que sí hay la obligación jurídica de soportar todas las consecuencias que deriven de la actividad administrativa regular —en tanto es lícita— y, sólo será la conducta irregular, la única razón susceptible de engendrar el título de indemnizabilidad de los daños que pueda causar.

También puede decirse que la obligación de no soportar, aunque basada en factores objetivos, debe ser una actividad antijurídica en la medida que resulte abusiva, inconveniente, desproporcionada o viole normas de tolerancia social. Estos aspectos podrán estar previstos en el ordenamiento a nivel de reglas aunque por el momento el TFJFA deberá construir sus argumentos de irregularidad o antijuridicidad a partir de confrontar actividades con principios y

¹¹⁶ —Ley de Expropiación que defina las causales de utilidad pública, procedimiento administrativo, declaratoria de utilidad pública, evaluación ineludible que el bien afectado es el más idóneo y una resolución que fundada y motivadamente lo demuestre y justifique—

¹¹⁷ García de Enterría Eduardo, Prólogo al libro de Mir Puigpelat, La responsabilidad..., pp. 19 y 20

¹¹⁸ Lato sensu en la medida que la Constitución incluye en un conjunto la legalidad y eficiencia, debiendo comprender la primera ajustarse a todas las normativas pertinentes y referentes al acto de imperio o de gestión

valores, dada la obligación ineludible de resolver los conflictos que se deduce de los artículos 17, párrafo segundo y 14, *in fine*, de la Constitución.

Al sostener la pretendida interpretación de que el daño, *per se*, hace irregular la actividad, de manera categórica, resulta desarticulado, incoherente, ilógico, absurdo e inconsecuente tener, al propio tiempo, como limitante del derecho a la indemnización, el caso fortuito, fuerza mayor, el daño imprevisible o inevitable y la culpa de la víctima; supuestos previstos en los artículos 3 y 22 de la LFRPE.

Una justificación y razón que se aduce en favor de esta cláusula, en España, es el reparto razonable y proporcional de cargas o riesgos a la comunidad que, en casos particulares, debe observarse y calcularse de manera casuista; tiene un punto de conexión con el interés legítimo.¹¹⁹

Un ejemplo que ilustra, es la construcción de una obra pública que afecte a los vecinos pero beneficie a un sector mucho más amplio de la comunidad. En ese caso, parece razonable y conveniente y es proporcional y simétrico que todos los beneficiados concurren y participen en la financiación del costo de los daños o perjuicios y no, que sólo los absorban los vecinos.¹²⁰

Lo obvio, es el fracaso de la institución incondicional y global en España, en el sentido que cualquier actividad —sea regular o irregular— es suficiente para generar el derecho a la indemnización, lo que ha provocado abusos y absurdos.

La lección parece ser: no caigamos en el mismo agujero, entender las bondades y las debilidades, para compensar, en beneficio de la sociedad. No que el rico sea más rico y el pobre más pobre, creo el pueblo de México ya está cansado de esas soluciones.

Sobre los excesos y desproporciones que un sistema de responsabilidad objetiva ilimitado, en cuanto considere a la actividad administrativa regular como causa de indemnización en España Fernando Pantaleón ha dicho:

¹¹⁹ García de Enterría Eduardo (2002); La responsabilidad patrimonial de la administración, prólogo al Mir Puigpelat Oriol, Madrid, p. 23 Roldán Xopa José (2004): La responsabilidad patrimonial del Estado, México, Porrúa, pp. 178-179

¹²⁰ Otro caso que el sentido común y un claro criterio de solidaridad social recomienda y aconseja es el de una propiedad que resulte afecta a modalidades de uso o explotación por favorecer a la colectividad, parece desproporcional y asimétrico que sólo el propietario resienta el costo de la afectación y no la comunidad que se ve beneficiada con la declaratoria limitativa.

También puede ilustrar como ejemplo la afectación de un inmueble como área de desarrollo controlado en favor de una comunidad pero qué, para el propietario, represente un acto de privación, en la medida que la explotación o especulación de su predio se vea limitada o reducida. Este tema como algunos semejantes, probablemente deban analizarse en una relación de justicia, analogía y simetría entre lo que dispone la Constitución, la Ley de Expropiación y la LFRPE. Parece que, en este caso, el particular no tendría el deber jurídico de soportar un daño evidente, que resultaría proporcional al beneficio colectivo. Es entonces donde puede ser razonable plantear que los beneficiados colaboren en la financiación de la indemnización respectiva, como un acto de justicia y, más aún, de equidad.

*Porque insensato me parece que hayamos de pagar con nuestros impuestos un carísimo “Ferrari” a quien lo pierde a consecuencia de un fortuito inevitable en el servicio público de carreteras; y mucho más, cuando el propietario de un pequeño “Seat” en las mismas circunstancias le pagaríamos sólo un pequeño “Seat”. Lo que me parece sensato es que uno y otro aseguren su automóvil contra daños (ya se verá a quien cobra más la aseguradora); y por supuesto, que la compañía de seguros no pueda pretender luego, en caso de siniestro, que “la indemnicemos” con nuestros impuestos*¹²¹

El concepto en estudio es otro CJI que no aparece definido en su alcance y sentido. Por tanto, será la interpretación creativa del TFJFA que deba elaborarlo, ponderando razones, consecuencias, circunstancias o realidades que adecuada y razonablemente puedan ser satisfechas a través de esta hipótesis normativa. Aquí vale la pena considerar: hasta donde se extenderá el sentido y significado de irregular de la actuación de la Administración, sobre todo en casos muy evidentes de falta de simetría entre supuestos de enriquecimiento desproporcional o riesgos creados muy peculiares y evidentes, donde se imponga un más justo reparto y distribución de costos y riesgo.

A semejanza de lo que sucede en España, pudieran servir a la reflexión, como razones o causas conducentes, las siguientes:

- a) Acciones u omisiones —irregulares o ilícitas— de los agentes de la Administración,
- b) Riesgos creados (excluyendo el caso fortuito),
- c) Enriquecimiento sin causa, y
- d) Autoimputación del legislador (como es el caso de actuación de bandas armadas o terroristas) aún cuando no exista causalidad entre la lesión y los servicios públicos.¹²²

Parece paradójico pero el régimen de responsabilidad contractual viene a ser mucho más controlable, previsible, limitado y estricto que el extracontractual, lo que se antoja evidentemente irrazonable; he ahí la incongruencia y desatino de la fórmula interpretativa que se pretende atribuir a la ley, resultando excesiva, desproporcional y asimétrica, en cuanto va más allá de las previsiones y límites razonables.

La regla que debe operar es:

$C \wedge F \rightarrow D = I$	prevista en Constitución mexicana
--------------------------------	-----------------------------------

¹²¹ Pantaleón Fernando, Los anteojos del civilista: Hacia una nueva revisión del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Documentación Administrativa 237-238, enero junio (1994), p. 253.

Citado por Marín González Juan Carlos (2004): *La responsabilidad patrimonial del Estado en México*, México, Editorial Porrúa, p. 10

¹²² Parejo Alfonso Luciano (1998): Barcelona, Ariel, pp. 692-693

<p>$C \rightarrow D = I$ rige en España y se pretende aplicar en LFRPE</p> <p>C: conducta, F: falta o falla, D: daño, I: indemnización</p>
--

Finalmente, surgen las interrogantes siguientes, en relación con la obligación jurídica de soportar o no el daño:

- ¿Cómo se determina? ¿Sólo por que no haya norma expresa que obligue a soportar, expresa y categóricamente?
- El sistema jurídico no precisa ni determina estándares o niveles de calidad o eficiencia. Por tanto, si todo lo no contemplado expresamente como obligación de soportar es materia de indemnización puede generar abusos o absurdos. Por tanto, debiera merecer específicamente, cada caso, una calificación de regular y su opuesto sería irregular y no una presunción absoluta y genérica, por omisión, de no obligado a soportar. Además, se insiste, el derecho del particular frente a la Administración debe estar cuando menos bosquejado, en penumbra o a nivel de directrices o principios evidentes.
- La alternativa opuesta sería, qué de no tener derecho expreso y específico a cierta prestación o abstención, el efecto de la no regulación se interpretara como falta del derecho o título para exigir un comportamiento distinto y la indemnización. Esta opción también resulta, *in genere*, cuestionable cuando menos en lo axiológico, ya que el articular no es responsable de la negligencia que ocasiona la omisión.
- Debe existir en el contexto general de consecuencias y obligaciones, igual trato y simetría, en relación con los particulares y a los casos de responsabilidad contractual, cuando menos.

Para concluir y en una interpretación sistemática y contextual, resulta que esta estipulación no puede verse aislada ni independiente de la actividad administrativa regular, que es, lo ÚNICO a que tiene derecho el gobernado y carga para la Administración.

Límites o excepciones a responsabilidad

La LFRPE establece como límites o excepciones, una serie de causas de justificación que legitiman o hacen jurídico el daño.

De seguirse el criterio de interpretación que propone la exposición de motivos de la LFRPE, el propio ordenamiento resulta contradictorio en cuanto propone como criterio que inspira a todo el ordenamiento que cualquier conducta dañosa es irregular y, en seguida, en los artículos 3 y 22 establece claras limitantes y excepciones que no se entienden en el contexto de globalidad e incondicionalidad, como se ilustra en el esquema siguiente:

Artículo 3	Artículo 22
	Participación de terceros
Caso fortuito	
Fuerza mayor	Fuerza mayor
No consecuencia actividad administrativa	No consecuencia actividad administrativa

Imprevisible o inevitable	Imprevisible o inevitable
Solicitante sea causante	

Retomando ideas expuestas, parece obvio y razonable que sería absurdo considerar indiscriminadamente a los resultados como causa única y eficiente de indemnización, el hecho es que no es totalmente exacto que el resultado siempre dé lugar al pago, debe haber una cierta culpa, intención o negligencia; de no ser así, sería ilógico considerar los supuestos de Caso fortuito/Fuerza mayor/Actividad Imprevisible o inevitable/Solicitante sea causante como causas de exoneración. Parece que por muy objetiva y basada en resultados la responsabilidad, es imprescindible ubicar y definir condiciones o cualidades criticables y sancionables a la actividad administrativa.

El mero hecho de referir causas de justificación ya implica una contradicción esencial e interna del ordenamiento que se precia de objetivo y, en cambio, resulta que, a la postre, viene a ser subjetivo en la evaluación final de lo que es «objeto» de responsabilidad.

La evidente contradicción e incompatibilidad con lo que es la responsabilidad objetiva civil, queda de manifiesto en la siguiente tabla comparativa:

Responsabilidad objetiva del Estado	No coincidente con:	Responsabilidad objetiva civil
Abstracción del individuo (objetivo)		Abstracción de la culpa (objetivo)
Toma en cuenta la irregularidad del servicio (subjetivo)		Sólo considera el daño (objetivo)
Reconoce intención o imputación, artículos 3 y 22 LFRPE (subjetivo)		
Exige nexo causal con una conducta (subjetivo)		Irrelevante la causa (objetivo)
Causa eficiente y atribuible a la función pública (subjetivo)		
Necesaria la previsibilidad y representación (subjetivo)		

Una evidente conclusión es: El sentido y alcance de «objetiva», en ambos contextos de responsabilidad, es diferente y peculiar.

Por lo anterior resulta claro que, de seguirse el criterio de interpretación propuesto en la exposición de motivos de la LFRPE, a pie juntillas, el propio ordenamiento

resulta contradictorio e inconsistente consigo mismo, en cuanto propone como criterio que inspira a todo el ordenamiento:

- a) Que cualquier conducta dañosa es irregular; y, más adelante previene,
- b) En los artículos 3 y 22, claras limitantes y excepciones que no se entienden en el contexto de globalidad e incondicionalidad del daño para generar, *per se*, la indemnización.

En efecto, retomando las ideas expuestas, parece obviamente absurdo considerar, indiscriminadamente a los resultados, como causa única y eficiente de indemnización, pues es inexacto que el resultado siempre de lugar al pago, debe haber una cierta: deficiencia, culpa, intención o negligencia; de no ser así, sería ilógico considerar los supuestos de Caso fortuito/Fuerza mayor/Actividad Imprevisible o inevitable/Solicitante sea causante/Actividad irregular; como exoneraciones. Luego entonces, resulta que por muy objetiva y pretendidamente, basada en resultados, la interpretación o concepción de responsabilidad objetiva del Estado que plantea el Senado, es imprescindible ubicar y definir condiciones o cualidades criticables y sancionables a la actividad administrativa, lo que la convierte en una institución *sui generis* y, como tal, debe ser interpretada y aplicada.

Reclamación y juicio contencioso administrativo asequible a la Administración

El proyecto original de la LFRPE era una copia del modelo español, en tanto que el procedimiento iniciaba con una reclamación ante la dependencia o entidad, presuntamente responsable, o la SEFUPU (artículo 21), con la posibilidad de un posterior recurso de revisión o juicio contencioso administrativo ante el TFJFA (artículo 28). Este procedimiento fue modificado por la Cámara de Diputados para encomendar las dos instancias —reclamación y juicio— al TFJFA.

Principios legislativos

Las siguientes ideas y referentes sobre el proceso de interpretación y «*enmendamiento*» legislativo, se invocan, conducentes a justificar metodológicamente las consideraciones que más adelante se exponen sobre los procedimientos que contempla la LFRPE, se reconoce, más que aclaratoria, con una tendencia pretoriana, dadas las peculiaridades y estructura *sui generis* de la Ley en comento.

Como herramienta para justificar la interpretación se invoca, tanto por la doctrina como por los tribunales, que hay ciertos atributos, postulados o premisas que el legislador utiliza invariablemente. Ezquiaga da a entender que, en muchos casos, vienen a ser una disculpa o ficción oportunista que los juristas hemos diseñado para inventar o legitimar argumentos indispensables y necesarios para el discurso, máxime cuando la ficción se reconstruirá en función de las necesidades del caso. Dicho en otras palabras, son el pretexto para construir y validar argumentos o motivaciones que justifiquen o sean susceptibles de enmendar omisiones o absurdos legislativos, a manera de reconstrucciones o racionalizaciones *ex post*,

intentando reconstruir los procesos psicológicos —las más de las veces inaccesibles y difíciles de analizar— que han conducido al legislador a la toma de decisiones; en este sentido comenta:

*...los argumentos que justifican la interpretación de los enunciados jurídicos se encuentran, a su vez justificados por la imagen ideal de un legislador racional, imagen que, por un lado, parece guiar las decisiones interpretativas pero, por otro, se mantiene porque los operadores judiciales actúan como si fuera real.*¹²³

Algunos de los principios o postulados de referencia son, que el legislador:

- No se contradice y es racional;
- Respeto la Constitución;
- Adapta medios a fines perseguidos;
- No hace nada inútil;
- Es equitativo; y,
- No es imprevisor.

Técnicas interpretativas

A partir de estos presupuestos, especialmente por lo que concierne a la interpretación de la Constitución y sus leyes reglamentarias, los tribunales utilizan variadas técnicas, buscando privilegiar la funcionalidad y coherencia del sistema, el respeto a los valores, directrices políticas y principios y las mejores consecuencias sociales y razonabilidad de sus decisiones. Las más relevantes técnicas son:

- Declarativa o literal
- Correctora o exegética Casos en que no existe significado

Argumento	Lógico	ratio
	Apagógico	razonable
	Naturalístico	realista
- Extensiva Aplica disposición a campos distintos

Analogía	Simili
	Fortiori
- Restrictiva Disocia, elimina una hipótesis, coherencia
- Sistemática y adecuadota
- Histórica
- Evolutiva

¹²³ Ezquiaga Ganuzas Francisco Javier (1994): Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional, Isonomía, México, ITAM Fontamara, No. 1, octubre de 1994, p 72

Para concluir, vale la pena comentar que la SCJN, utiliza consistentemente y de manera plural y alterna cualquiera o —en conjunto y entre otros— varios de los siguientes criterios interpretativos:

- VALORES O INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES.
- LITERAL.
- GRAMATICAL.
- SISTEMÁTICA.
- HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA.
- PROGRESIVA o EVOLUTIVA.
- CAUSAL Y TELEOLÓGICA.
- PRINCIPIOS.
- SU INTERPRETACIÓN ECONÓMICA EN LEYES TRIBUTARIAS
- INTEGRACIÓN INTERPRETATIVA analogía

Orden jurídico, elementos:

Del repertorio de las técnicas de interpretación, destaca, sobre todo en lo concerniente a temas procesales y relacionados con el debido proceso legal adjetivo, el método sistemático. Los elementos rectores se apoyan, fundamentalmente y entre otras instituciones y conceptos, en el de orden jurídico y sistemas que lo componen.

Sobre el tema, García Máynez dice que:

Orden es el sometimiento de un conjunto de objetos a una regla o sistema de reglas cuya aplicación hace surgir, entre dichos objetos, las relaciones que permiten realizar las finalidades del ordinante.

Todo orden presupone:

- a) Un conjunto de objetos;*
- b) una pauta ordenadora;*
- c) la sujeción de aquellos a ésta;*
- d) las relaciones que de tal sujeción derivan para los objetos ordenados;*
- e) la finalidad perseguida por el ordinante.¹²⁴*

También con relación al tema, Pallares dice:

1. El orden sólo existe cuando a su vez hay una pluralidad de objetos, dando a esta última palabra la acepción más general que tiene en filosofía o sea la de todo aquello que puede ser captado por la mente. De un objeto aislado no puede predicarse ni el orden ni el desorden. Para que éstos existan, es forzoso la mencionada pluralidad.

2. La segunda nota consiste en que los objetos coexistan en el tiempo o en el espacio, o se realicen sucesivamente los unos después de los otros. No puede haber orden sin dicha coexistencia o sucesión, sin el antes y el después, o sea en el tiempo y en el espacio.

¹²⁴ García Máynez Eduardo (2004): *Filosofía del Derecho*, México, Editorial Porrúa, p. 23

3. La tercera nota exige para que haya orden que los objetos coexistan o se sucedan de acuerdo con una norma o con el fin que realicen. Santo Tomás, teniendo en cuenta esta última nota, definió el orden como la recta disposición de las cosas a su fin. De los objetos materiales se puede predicar el orden cuando se le coloca o sitúa siguiendo una regla para hacerlo. Otro tanto puede decirse de las acciones que se realizan, incluso del orden de las ideas, o de las partes de un todo.¹²⁵

De las referencias y citas que anteceden, concluimos que el criterio de ordenación está condicionado por la naturaleza de las cosas y las finalidades que persigue el sujeto ordenador. Que la finalidad del orden es de carácter medial, como medios o instrumentos de realización de los propósitos de su creador.

Es así que el orden cósmico, condiciona el lugar de acuerdo con los fines, es de carácter estático pero conducente a una función dinámica o cinética. Las etapas y finalidad son:

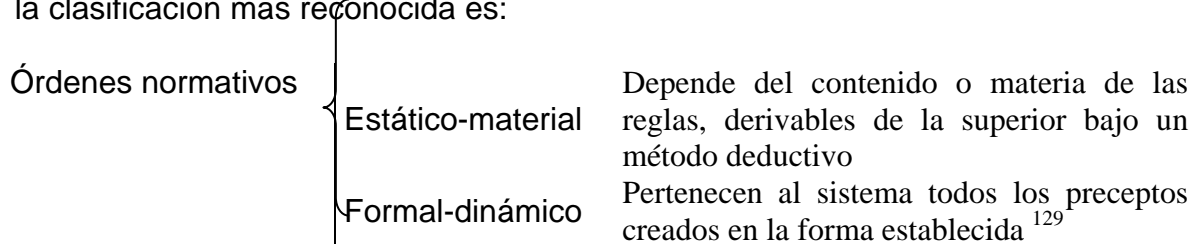
- 1) *Planteamiento de la finalidad o finalidades perseguidas.*
- 2) *Concepción de un orden capaz de servir para el logro de esas finalidades.*
- 3) *Realización efectiva del orden previamente formulado y, por tanto, de las finalidades del ordinante.*¹²⁶

*Orden normativo es la subordinación de la conducta a un sistema de normas cuyo cumplimiento permite la realización de valores.*¹²⁷

Conforme a las ideas de Kelsen, Schmill dice que:

*Orden jurídico consiste en una serie escalonada de normas, de las cuales unas, las de menor jerarquía, las normas inferiores, encuentran su fundamento de validez en otras normas, las superiores, que son aquellas que establecen el proceso de creación y determinan el contenido de las normas inferiores. Se nos presenta como un orden que regula su propia creación.*¹²⁸

Siguiendo la tradicional y ampliamente reconocida teoría de Kelsen, tenemos que la clasificación más reconocida es:



¹²⁵ Pallares Eduardo (1973): *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, México, voz: Orden Público, Editorial Porrúa, p. 584

¹²⁶ García Máynez, Op. Cit., p 34

¹²⁷ García Máynez, Op. Cit., p 37

¹²⁸ Schmill Ordoñez Ulises (1997): *Reconstrucción Pragmática de la Teoría del Derecho*, México, Editorial Themis, pp. 87 y 88

¹²⁹ García Máynez, Op. Cit., p 47

Compuestos en una estructura piramidal que da nacimiento a una complicada red de relaciones de supra y sub-ordinación en razón de la supremacía.

La finalidad de la regla normativa es prescribir u ordenar cómo deben conducirse sus destinatarios, independientemente que, *de facto*, hagan o no lo mandado.

Además, se tiene que, cuando un principio axiológico sirve de base a una regla normativa, decimos que tiene validez. En esa consideración resulta que el orden jurídico se compone de los siguientes elementos:

Valores

Directrices

Principios		Axiológicos.- Desarrollo o reglamentación de valores
		Legales.- Síntesis y abstracción de reglas

Reglas

Por tanto, la interpretación normativa debe hacerse siguiendo un orden preferente por la supremacía o dependencia de sus elementos conforme a este esquema, tomado de la ley: Los Diez Mandamientos.

Valores principios y regla

- | | | |
|--------------------------|--------------------|----------------------|
| • Valor axiológico | lo mejor es: | Amor |
| • Principio deontológico | lo debido es: | Amarás a Dios |
| • Regla | lo obligatorio es: | No te harás imágenes |

Todo ello aplicado a la estructura elemental básica de las normas, que es a partir de:

- | | |
|---------------------|-----------|
| • Supuesto de hecho | |
| • Cópula | |
| • Consecuencias | { Mandato |
| | { Sanción |

Un diagnóstico bíblico de lo que actualmente sucede, relacionado con los órdenes normativo, moral y natural, funcionando en relación de sinergia, puede ser el siguiente:

Orden y poder El hombre esta desordenado se ha roto todo orden natural se requiere de un poder para reencauzar una naturaleza pervertida y ordenada para el mal y destrucción En Europa hombres y mujeres han pervertido el sexo La paz debe restaurarse con un poder superior al que está desordenando todo Romanos 1: 26 Donde abundó el pecado abundará la gracia Romanos 5:20

Distinción entre sistema y orden

Convencionalmente, el orden jurídico se estructura con base en sistemas que agrupan —bajo criterios de abstracción— normas en razón de criterios de su naturaleza, sustancia que regulan o fines que persigan, entre otras razones.

*Sistema normativo es el conjunto de normas que están en vigor en determinado lugar y época.*¹³⁰

Algunos elementos y principios que rigen a los sistemas son:

Sistema normativo { Fuentes
Estructura
Consecuencias y principios
Plenitud

Para Kelsen los sistemas pueden asumir las modalidades siguientes:

Sistemas¹³¹ { Nomo-estáticos
Nomo-dinámicos

Jurisdicción actual del TFJFA

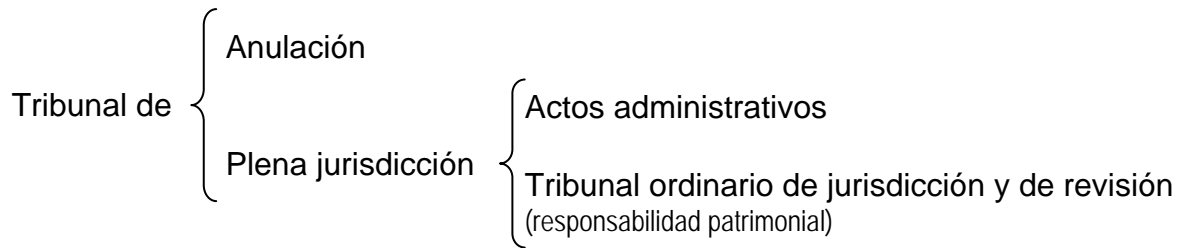
Durante años, el TFJFA se caracterizó como un tribunal de mera anulación concretamente para conocer asuntos fiscales que afectaran a los contribuyentes — donde previamente existe el acto o resolución que es impugnado, sea como resolución expresa o presunta—. Con el devenir, su competencia ha incrementado para conocer de asuntos administrativos, en general, y convertirse en un tribunal de plena jurisdicción — que debe declarar la existencia y, en su caso, violación de derechos subjetivos, derivados de casi cualquier acto administrativo—.

Actualmente, es el órgano jurisdiccional que resuelve todas las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, como puntualmente establece el artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional.

Con la LFRPE su abunda en esta competencia, de modo tal que agrega a sus facultades, una dual función para conocer tanto de: i) la reclamación conducente a obtener el pago de indemnización por daños; y, ii) un posterior juicio contencioso administrativo, a modo de segunda instancia, si es que los intereses del reclamante no han sido íntegramente satisfechos. Estas facultades se ilustran en el siguiente cuadro:

¹³⁰ García Máynez, Op. Cit., p 187

¹³¹ García Máynez, Op. Cit., p 185



El TFJFA, como gestor de este derecho fundamental, debe ponerse ahora muy puntualmente los anteojos tanto del constitucionalista como del civilista, conjuntamente, a fin de ver, los casos que se le presenten, bajo la perspectiva de la Constitución, ya que será el encargado de tutelar que esta garantía de seguridad jurídica a través de la indemnización sea efectiva —real pero no abusiva— además de verificar la causalidad entre la actividad y el daño y la correcta determinación del monto de la indemnización, que es algo propio del Derecho civil.

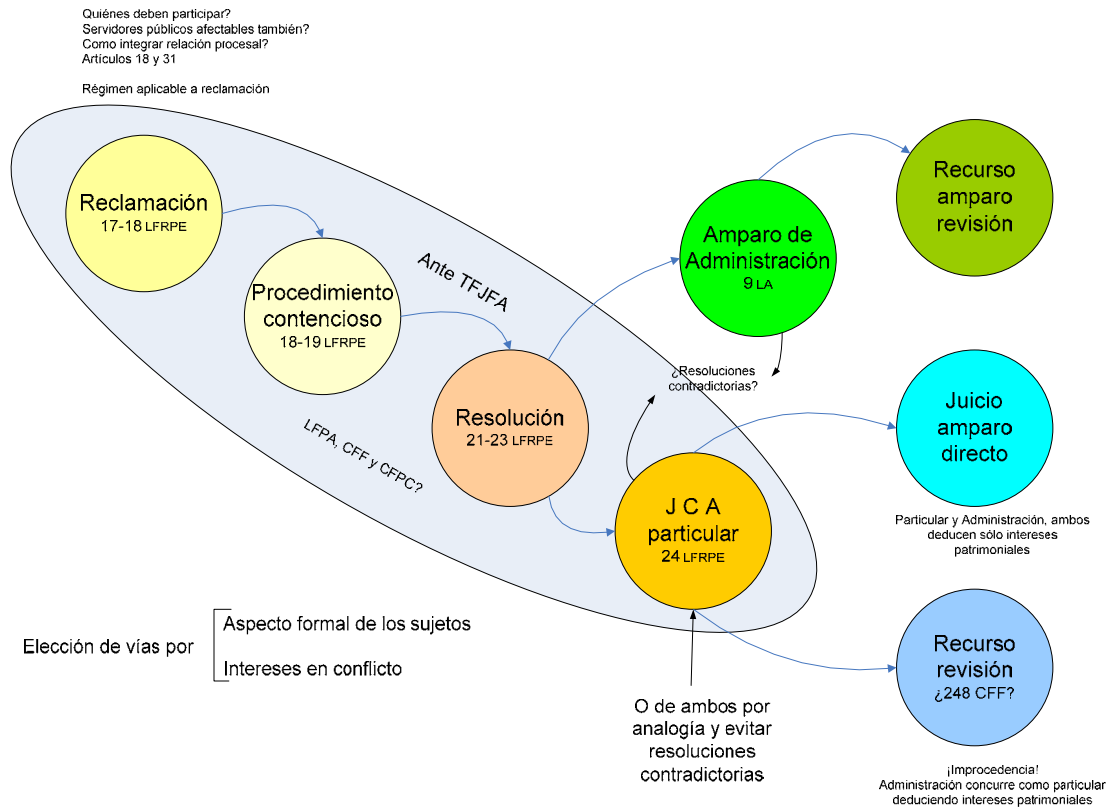
Además de juez de instancia lo será también de decisión tal como ocurre en otras latitudes con la Audiencia Nacional española o el *administrative law judge* norteamericano que revisa lo que las agencias han decidido.

Reclamación y juicio contencioso administrativo

Conforme a una interpretación letrista y desarticulada de la LFRPE, no sistemática, el procedimiento sería de la siguiente manera

En efecto se establece que al juicio contencioso administrativo sólo tendrá acceso el particular lo que es incongruente si se toma en cuenta que la Administración está deduciendo intereses patrimoniales y debe tener igual oportunidad de acceso. De otra forma tendría que acudir al juicio de amparo con la inevitable división de la continencia de la causa y que una misma controversia fuera del conocimiento de la potestad común y la constitucional, lo cual se antoja desde cualquier enfoque y apreciación como absurdo, así como las consecuencias que se desencadenarían.

Procedimiento para pago de indemnizaciones: LFRPE



Este procedimiento previo, en realidad es un juicio contradictorio y contencioso en que el afectado debe acreditar plenamente su derecho subjetivo a la indemnización, lo que requiere satisfacer, plenamente, dos pretensiones y pronunciamientos:

- Declarativo del título.- Considerando que el objeto de la responsabilidad es la actividad administrativa irregular, debe quedar fehacientemente probado ese *status*.
- Condena de la prestación.- Implica acreditar el nexo causal entre la conducta imputable a la Administración y la lesión producida, lo que involucra determinar el monto del daño o perjuicio. En este sentido el artículo 23 de la LFRPE que dice:

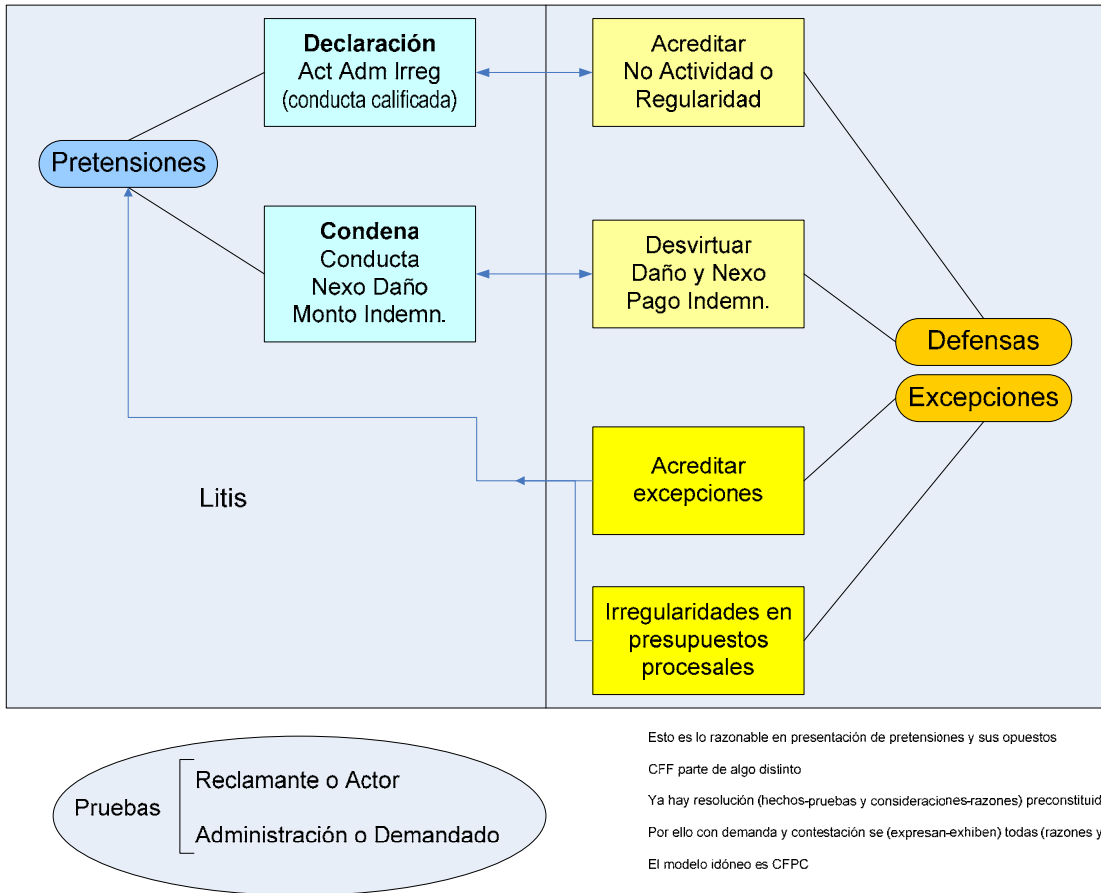
ARTÍCULO 23.- Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las reclamaciones que prevé la presente Ley, deberán contener como elementos mínimos los siguientes: El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa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

Se estima insuficiente la LFPA para regular la reclamación ya que sus características son:

- Acto administrativo es una decisión de la Administración conducente a satisfacer necesidades colectivas. No es el caso de los presupuestos de la reclamación ni la finalidad, no hay acto alguno apenas una conducta supuestamente dañosa
- No contempla procedimiento contradictorio
 - No opción de que varias partes aporten pruebas
 - Impide contestar demanda o planteamiento
- Sólo prevé participación o instancia del particular
 - Recepción de pruebas 50
 - Obligación de allegarse pruebas e información 49
 - Desahogo de pruebas y resolución 51-56

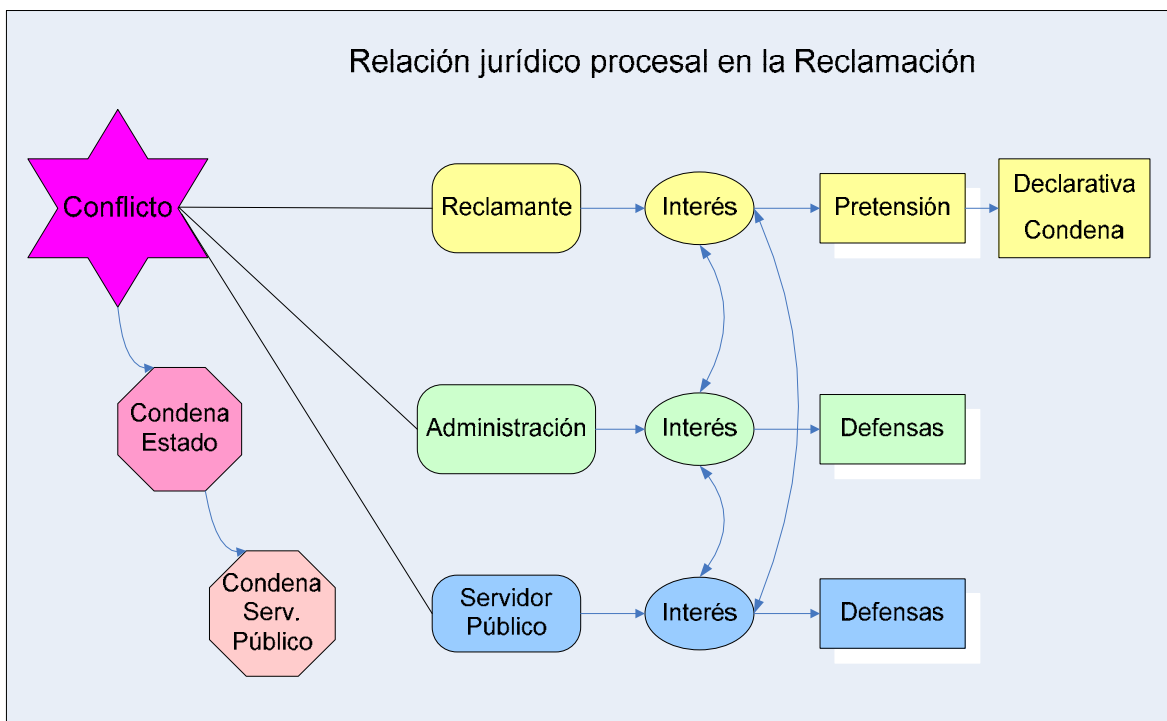
Para estar en posibilidad de acoger estas pretensiones mínimas y concurrentes, es menester que la reclamación se tramite como un juicio ordinario civil en que se tenga la oportunidad real de que las partes conozcan las pretensiones deducidas, puedan ofrecer y conseguir el desahogo de pruebas —respecto de la irregularidad de la actividad, la real y efectiva causación del daño o perjuicio y del nexo causal entre la conducta y la afectación—. Lo anterior se describe en el siguiente esquema:

Reclamación: Etapas procesales iniciales



La integración de la relación jurídico procesal depende, necesariamente, del conflicto subyacente que determinará la existencia de tres sujetos con pretensiones o defensas distintas y, en cierto modo, opuestas en razón de los varios intereses que cada sujeto sostenga.

Una descripción de cómo se integra la relación jurídico procesal aparece en el siguiente esquema:



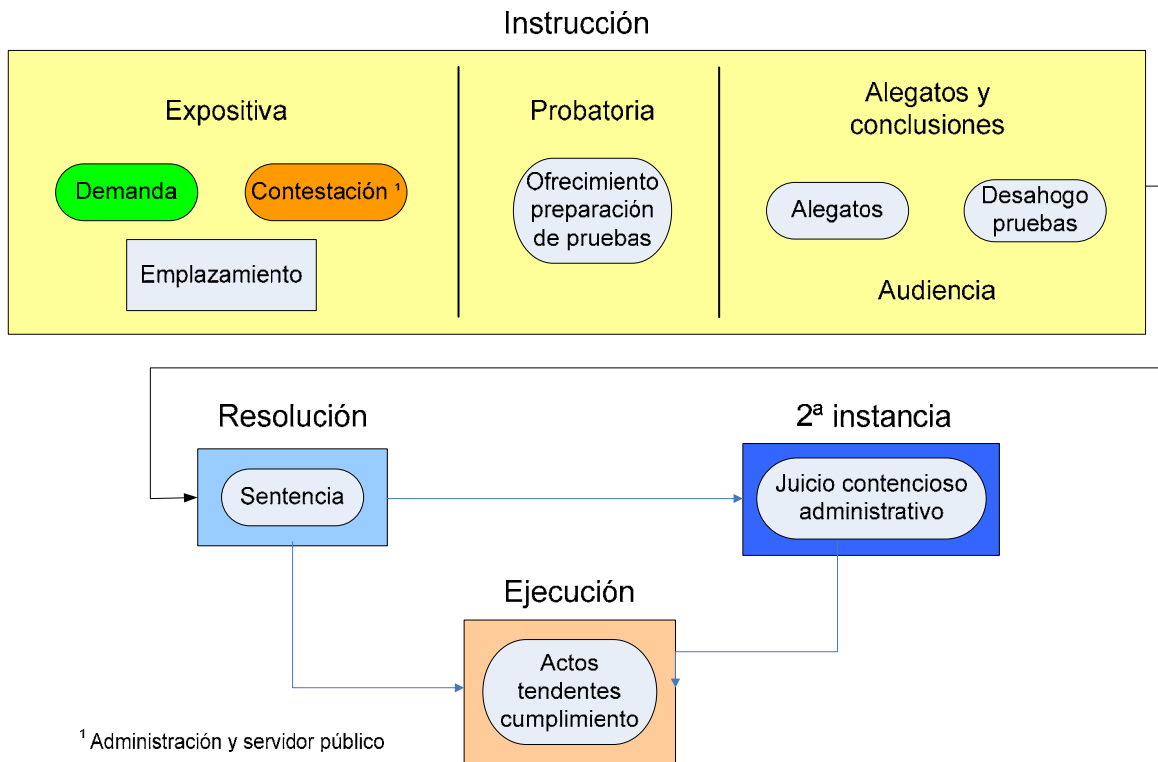
Del esquema se desprende que el reclamante —que debe ser un particular o un ente público actuando como tal— deducirá como interés la indemnización por los daños y perjuicios que se le pudieran haber causado y su pretensión debe abarcar una decisión tanto declarativa de una actividad administrativa irregular como de condena por acreditar la existencia del daño o perjuicio y el nexo causal imprescindible con la actividad administrativa tildada de irregular.

Por su parte, la Administración podrá tener el interés contrario si es que: a) la actividad administrativa no existió o fue regular, b) si el daño o perjuicio no se causó, c) no es evidente el nexo causal entre la conducta y la afectación, o d) se está frente a un supuesto que limita o exceptúa de responsabilidad a la Administración —supuestos previstos en los artículos 3 y 22 de la LFRPE— para lo cual deberá estar en posibilidad para deducir las defensas respectivas.

Bajo este esquema, resulta que la temática de la reclamación y participación de partes involucradas, impone que la reclamación tenga la estructura procesal impugnativa y defensiva que sólo da el CFPC, en tratándose del juicio ordinario, ya que la LFPA es insuficiente para posibilitar el eficaz ejercicio de acciones y defensas que la condena al pago de la indemnización requiere.

Por tanto, es claro que la estructura procesal de la reclamación y su ulterior impugnación mediante juicio contencioso administrativo debe ser conforme al modelo de un proceso contencioso de condena o prestación —que incluya al declarativo— como se describe en el esquema siguiente:

Etapas procesales: Reclamación y Juicio contencioso administrativo



Para el caso de que sean identificables el o los servidores públicos responsables de la actividad administrativa y la falta pueda ser considerada como grave, estarán expuestos a que se repita en su contra el pago de la indemnización que el Estado cubra a los particulares, atento lo cual, deben poder participar en el proceso de reclamación para deducir, oportunamente las defensas que pudieran justificar su conducta o poner en evidencia la improcedencia de la pretensión deducida. De no permitirse la participación desde este momento procesal, pueden constituirse situaciones que les perjudiquen y de las cuales no hayan podido defenderse adecuada y oportunamente ni proponer lo que a su derecho pudiera convenir, todo lo cual, resultaría violatorio del debido proceso legal tutelado en el artículo 14 constitucional. Es un caso de litis consorcio pasivo necesario donde el servidor público debe participar y si, además, concurren administraciones locales, concesionarios o algún otro particular relacionado con el nexo causal y que, por ende, puedan resultar obligadas a indemnizar, deben también participar en las instancias a partir de la reclamación.

La razón para equiparar a sujetos tales como: a) el particular que sufrió el daño con b) la Administración, los servidores públicos y terceros relacionados; en cuanto a tener acceso a medios de impugnación tales como el juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo, parece evidente y es la analogía de intereses —aunque contradictorios— pero de igual naturaleza y que merecen toda la tutela

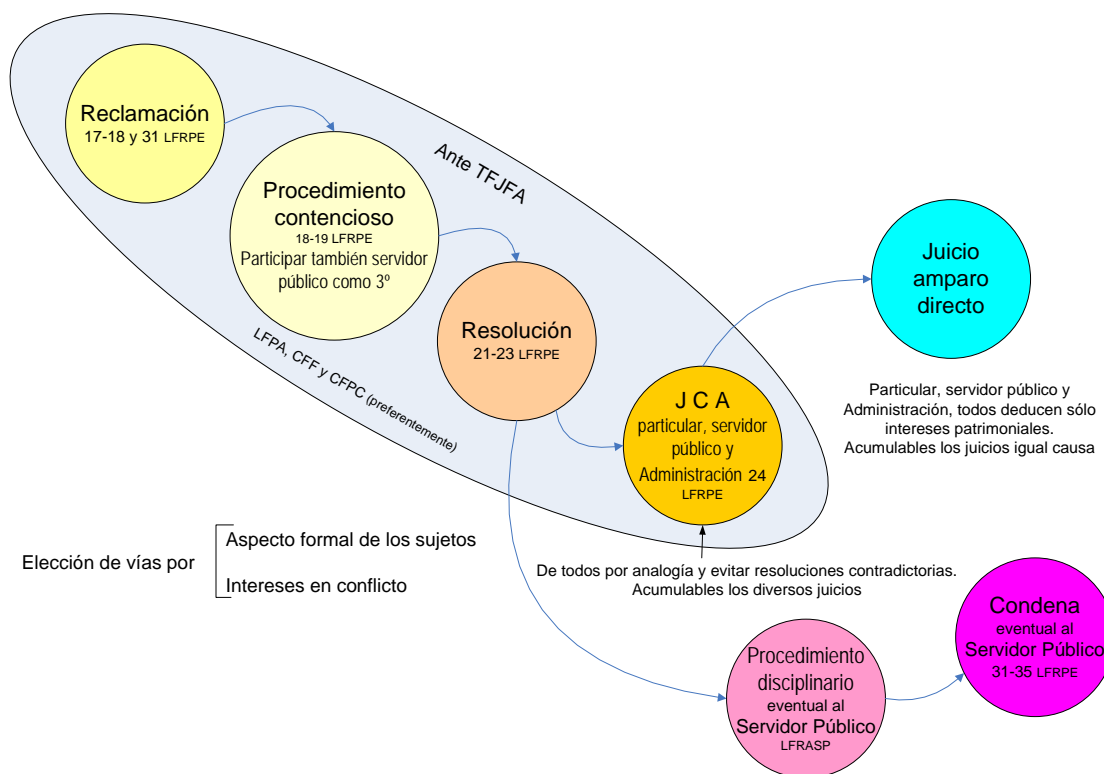
que el orden jurídico pueda proveer y de manera equitativa. Dice el principio: *Donde exista la misma razón debe regir igual disposición*, por tanto, si el vínculo se da en una relación de coordinación donde se cuestionan derechos patrimoniales, es clara la igualdad de razones.

En efecto, una perspectiva general de los procesos y recursos que se pueden dar y enlazar —sin pasar por alto que de resultar grave la falta del o de los servidores públicos involucrados en la falla del servicio o la irregular actividad administrativa, el Estado podrá repetir en contra de ellos el pago de la indemnización cubierta a los particulares, artículo 30 de la LFRPE—, debe incluir la participación de los agentes involucrados como terceros para integrar la relación jurídico procesal en:

- a) la reclamación; y con el carácter de parte,
- b) en el posterior juicio contencioso administrativo, pues de ahí les puede surgir una responsabilidad y la obligación de pago, especialmente si se atiende a lo previsto en el artículo 33 que faculta a los servidores públicos para impugnar las resoluciones que les impongan la obligación de resarcir; y, finalmente en,
- c) el juicio de amparo directo a través del cual se cuestionara la legalidad de la sentencia dictada en el juicio contencioso administrativo.

Por tanto el esquema debe verse completado de la siguiente manera:

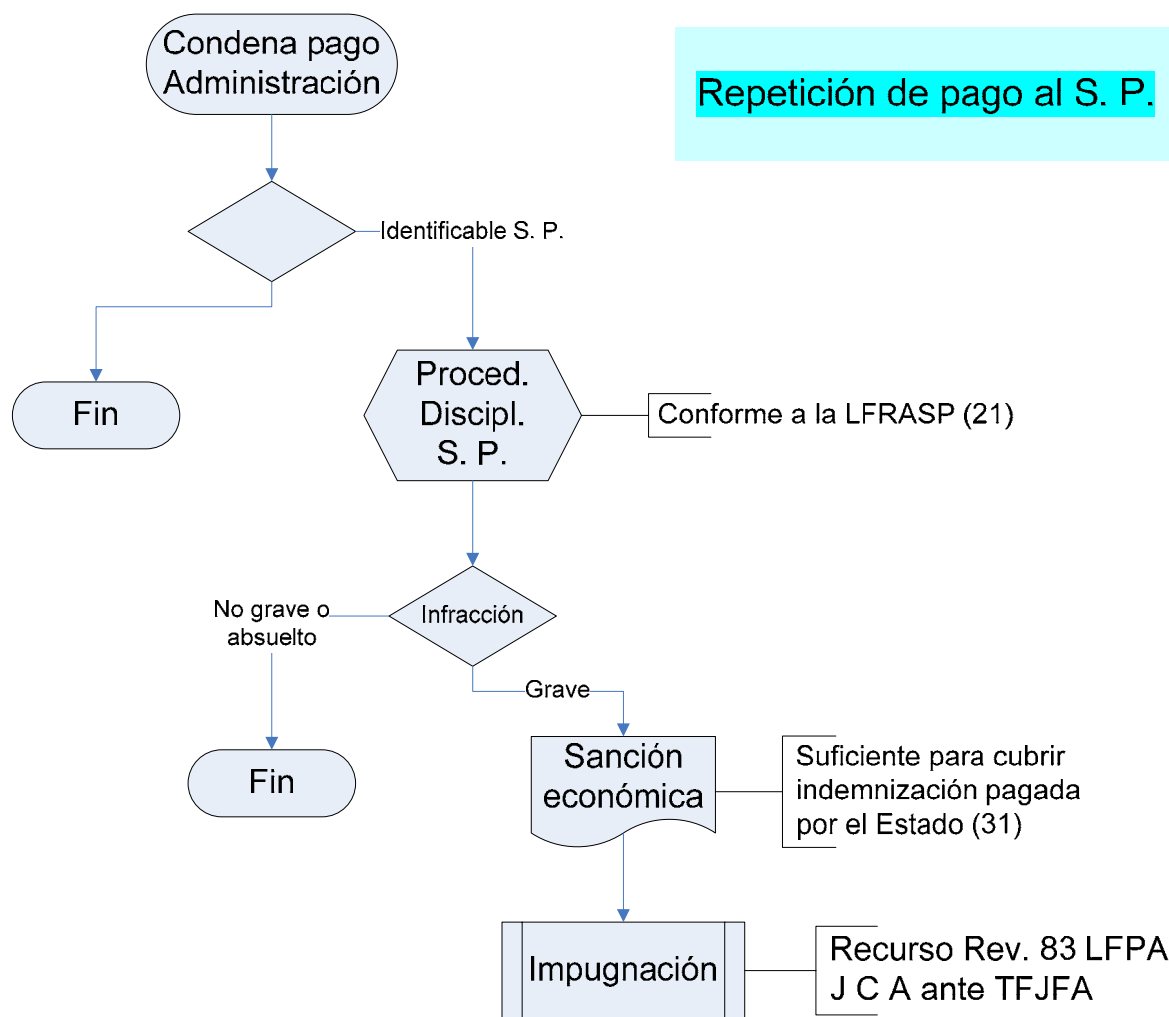
Propuesta: Procedimiento para pago de indemnizaciones: LFRPE



En el caso que la reclamación sea procedente y fundada, y la falta en que haya incurrido el servidor público tenga el carácter de infracción grave, el Estado podrá repetir a éste el pago de la indemnización, tal como se prevé en el artículo 31 de la LFRPE.

En íntima relación con este último artículo citado, el artículo 32 de la misma ley dispone que el Estado podrá seguir un procedimiento a los servidores públicos por él nombrados, designados o contratados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal que ocasionen daños o perjuicios.

En este mismo contexto, el artículo 33 dispone que los servidores públicos podrán impugnar las resoluciones que les impongan resarcir daños y perjuicios, como se ilustra en el esquema siguiente:



En resumen, es claro que respecto a la resolución que se dicte en la reclamación, pueden concurrir variados intereses en juego —del particular afectado, del Estado,

de la Administración, de los servidores públicos con eventual responsabilidad y otras personas que causen daños— en la medida que es el presupuesto y fundamento para que el Estado repita el cobro de la indemnización a la que resulte condenado.

Por tanto, una exigente previsión para no dejar inauditos ni defraudado el derecho de defensa del o de los servidores públicos responsables de la actividad administrativa y la falta pueda ser considerada como grave, se puede recomendar que, a partir de la reclamación, se les tome en cuenta como terceros a los que puede deparar perjuicio lo decidido por el TFJFA. De no ser así, podrían aducir al ser condenados que de haber participado en la reclamación habrían tenido la oportunidad de alegar y probar la improcedencia de un reclamo inatendible. Por tanto, deberá de considerarse la mejor manera y opciones de brindar oportunidades y equidad entre las partes afectables.

En consecuencia, el trámite y decisión de la reclamación y su ulterior impugnación mediante juicio contencioso administrativo corresponde al TFJFA, por más que salga de los esquemas y paradigmas de lo que para ellos es natural —referente al juicio de anulación—, pero que para salvaguardar los principios constitucionales de acceso a la justicia, defensa y acatamiento de las formalidades esenciales del procedimiento que el debido proceso legal determina, deberá instruirse la reclamación de la manera que mejor respete los principios antes apuntados.

Juicio Amparo

Si entendemos que la Administración, como persona moral, defenderá sus intereses económicos, parece claro que por la vía del *juicio de amparo* puede impugnar las estipulaciones o condiciones que excedan al límite constitucional del derecho y la obligación. Incluso de considerar que la LFRPE o alguna local que resultara contraria a sus intereses podría ser cuestionada, en virtud de lo que dispone el artículo 9 de la Ley de Amparo.

De no ser así, si se le considera como autoridad, aunque sea en el aspecto material, puede y estaría legitimada para intentar una *acción de inconstitucionalidad* o una *controversia constitucional* para cuestionar la validez y eficacia en su perjuicio de los ordenamientos.

Aparte de lo anterior, parece indiscutible que los actos dictados por el TFJFA que resulten adversos a los intereses de la Administración, de los servidores públicos o terceros involucrados en el pago de la indemnización, tendrán acceso al juicio de garantías.

Métodos para interpretar

Una síntesis y recapitulación de los criterios y métodos de interpretación que deben aplicarse, conducentes a ordenar, racionalizar y completar, para una

correcta funcionalidad de los procedimientos previstos en la LFRPE, se presenta en el siguiente cuadro:

Método	Sistemático	Los diversos numerales e instituciones involucradas funcionen de la manera más adecuada y eficiente
	Principios	Acceso a la justicia Solución integral del conflicto Economía procesal Funcionalidad del sistema
		Formalidades esenciales
	Interpretación conforme	Opción que asegure mejores condiciones de tutela y seguridad para las partes y la solución del litigio de la manera más expedita y sencilla Desde la Constitución Privilegiar y supremacía de valores constitucionales
	Consecuencialista	Sería absurdo que un mismo conflicto se dividiera y la continencia de la causa Búsqueda de la mejor opción para las partes en conflicto y la sociedad
Analogía	Si están en disputa iguales intereses deben darse iguales oportunidades defensivas	

Conclusiones

- La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado presenta graves problemas de ambigüedad e imprecisión que requieren ser interpretados por los juzgadores, quienes deberán delimitar su significado de conformidad con el texto constitucional, a fin de que la responsabilidad del Estado sea entendida de forma limitada, esto es, únicamente por la actividad administrativa irregular que cause daños a los particulares, ya que de lo contrario, si se considera que se debe indemnizar a éstos cuando resientan daños por las actividades administrativas regulares, la ley podría considerarse inconstitucional, pues iría más allá del texto constitucional.

- La no obligación jurídica de soportar surge cuando la actividad del Estado es irregular y, por el contrario, cuando la actividad sea regular, consecuentemente, está obligado a soportar el daño.
- Es imprescindible que se definan los supuestos que deben considerarse como actividad administrativa y que, en la medida de lo posible, se creen estándares objetivos para poder definir y evaluar lo que se debe entender por actividad regular, los cuales, deberán adecuarse al tipo de actividad concreta y específica que realice el Estado.
- Si bien es cierto que la ley contempla a la responsabilidad como objetiva, también lo es que la propia ley, así como la Constitución Federal, toman en cuenta aspectos antijurídicos y otros subjetivos representativos del concepto de culpa *'lato sensu'*, prueba de ello son las limitantes como el caso fortuito, la fuerza mayor, el estado de la ciencia, o bien, la imprevisibilidad o inevitabilidad. Por consiguiente, debe concluirse que la objetividad de la responsabilidad pertinente y necesaria para la procedencia de las indemnizaciones, deberá considerar diversos aspectos de carácter tanto objetivo como subjetivo, es decir, componentes y elementos mixtos.
- Consecuentemente, resulta objetivo el daño causado al particular y la existencia de una actividad administrativa irregular por parte del Estado, la cual no está definida ni hay directrices para dimensionarla, por lo que se deja en amplias facultades al juzgador para hacerlo y, consecuentemente, en inseguridad jurídica a las partes. Sin embargo, múltiples causas y elementos *sine qua non* son de carácter subjetivo.
- Si bien una de las finalidades de la ley -tal como se advierte de la exposición de motivos- es mejorar la función pública, en los términos que se creó el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, no favorece de forma concreta a dicho objetivo mediante incentivos o mecanismos específicos, lo que era necesario para eficientar de forma real a la Administración.
- Cuando exista responsabilidad concurrente entre: a) varios órganos del Estado, b) tenga intervención un concesionario o; c) sea identificable el servidor público que provocó el daño; todos deberán participar desde el procedimiento de reclamación para que sean oídos y vencidos en juicio, aduzcan sus derechos y puedan controvertir las pretensiones del reclamante, ya que si únicamente se les llama a juicio en el procedimiento de repetición, se les dejaría en estado de indefensión, porque no tendrían la posibilidad de defenderse y demostrar que no se acreditan los supuestos de procedencia para la indemnización.

Bibliografía

- Atienza Manuel (1998): *Introducción al Derecho*, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, Fontamara
- Atienza Manuel (2003): *El sentido del derecho*, Barcelona, Ariel
- Atienza Manuel (2003): *Las razones del derecho*, México, IIJ-UNAM
- Atienza Manuel, *Argumentación y Legislación (Borrador)*, Universidad de Alicante
- Campell Tom (2002): *El sentido del positivismo jurídico (artículo)*, Australian National University, Trad. de Ángeles Ródenas Doxa, núm. 25
- Castro Estrada Álvaro (2002): *Nueva Garantía Constitucional*, México, Editorial Porrúa
- Comadira Julio R (2003): *Derecho administrativo*, Buenos Aires, LexisNexis
- De la Peza José Luis (1997): *De las obligaciones*, México, McGraw-Hill
- Ezquiaga Ganuzas Francisco Javier (1994): *Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional, Isonomía*, México, ITAM Fontamara, No. 1, octubre de 1994
- Ferrajoli Luigi (1999), *Derechos y Garantías*, Madrid, Editorial Trotta
- García de Enterría Eduardo (1995): *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, Madrid, Editorial Civitas
- García de Enterría Eduardo (2002): *Prólogo al libro de Mir Puigpelat Oriol, La responsabilidad patrimonial de la Administración*, Madrid
- García Máynez Eduardo (2004): *Filosofía del Derecho*, México, Editorial Porrúa
- González Ruiz Samuel (2004): *Código semiótico y teorías del derecho*, México, Fontamara
- Grisanti Belandria Rosibel (1993): *Inexistencia de los actos cuasi jurisdiccionales*, Valencia Venezuela, Vadell Hnos. Editores
- Guastini Ricardo (2002): *Estudios sobre la interpretación jurídica*, México, Editorial Porrúa
- Hierro Liborio (1998): *Estado de Derecho*, México, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política 69, Distribuciones Fontamara
- Larenz Karl (1980): *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Barcelona, Ariel
- Larrañaga Pablo (2004): *El concepto de Responsabilidad*, México, Fontamara
- Marín González Juan Carlos, *Responsabilidad patrimonial del Estado en México*, Breviarios Jurídicos, México, Porrúa
- Mir Puigpelat Oriol (2002): *La responsabilidad patrimonial de la Administración*, Madrid, Civitas
- Pallares Eduardo (1973): *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, México, voz: Orden Público, Editorial Porrúa
- Pantaleón Fernando, *Los anteojos del civilista: Hacia una nueva revisión del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Documentación Administrativa 237-238*, enero junio (1994)
- Pallares Eduardo (1973): *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, México, voz: Orden Público, Editorial Porrúa
- Parejo Alfonso Luciano (1998): Barcelona, Ariel
- Platas Pacheco María del Carmen (2004): *Filosofía del Derecho, Lógica Jurídica*, México, Editorial Porrúa
- Ribeiro Toral Gerardo (2003): *Teoría de la argumentación jurídica*, México, Universidad Iberoamericana, León, Plaza y Valdes editores
- Schmill Ordoñez Ulises (1997): *Reconstrucción Pragmática de la Teoría del Derecho*, México, Editorial Themis
- Tron Petit Jean Claude y Ortiz Reyes Gabriel (2005): *La nulidad de los actos administrativos*, México, Porrúa
- Vernengo Roberto J (200): *Interpretación del Derecho en Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, El Derecho y la Justicia*, Madrid, Trotta
- Vigo Rodolfo Luis (1993): *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot