



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGON**

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL  
ESTADO POR SU ACTIVIDAD  
JURISDICCIONAL**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
CÉSAR MARTÍNEZ CRUZ**

**ASESOR: MTRO. ISIDRO CASAS RESÉNDIZ**



**MÉXICO**

**2011**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR SU ACTIVIDAD JURISDICCIONAL**

## **INDICE**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>I</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO</b>	
1. Advertencia.	1
2. Sistema Francés.	6
3. Sistema Español.	8
4. Sistema Italiano.	14
5. Sistema Argentino.	16
<b>CAPITULO II</b>	
<b>CONCEPTOS GENERALES</b>	
1. Concepto y clases de Responsabilidad.	20
1.1. Concepto de Responsabilidad.	20
1.2. Clases de Responsabilidad.	25
1.2.1. Responsabilidad Penal.	25
1.2.2. Responsabilidad Civil.	25
1.2.2.1. Responsabilidad Contractual.	27
1.2.2.2. Responsabilidad Extracontractual.	28
1.2.2.2.1 Responsabilidad Subjetiva.	30
1.2.2.2.2 Responsabilidad Objetiva.	31
1.3. Responsabilidad Administrativa.	31
1.4. Responsabilidad Política.	34

1.5.	Responsabilidad Patrimonial del Estado.	36
1.5.1	Principio de legalidad y Responsabilidad Patrimonial del Estado como premisa fundamental para un Estado de Derecho.	37
1.5.2.	Responsabilidad Objetiva.	38
1.5.3	Responsabilidad Directa.	39
2.	Relación jurídica obligacional.	41
2.1.	Actividad irregular del Estado.	41
2.2.	Sujetos de la responsabilidad.	43
2.3.	Objeto de la responsabilidad.	44
2.4.	Relación Jurídica.	45
2.4.1.	Imputabilidad material del acto a un órgano del Estado.	45
2.5.	El daño.	45
2.5.1.	Daño material.	48
2.5.2.	Daño personal.	48
2.5.3.	Daño moral.	48
2.6.	Nexo causal.	49
3.	La indemnización.	50
3.1.	Valoración del daño.	50
3.2.	Indemnización integral.	53
3.3.	Indemnización equitativa.	53

### **CAPITULO III**

#### **SISTEMA ACTUAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. -ANÁLISIS Y CRÍTICA-**

1. Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	55
1.1. Antecedentes y reforma del 14 de junio de 2002.	57
2. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	76
3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	77
4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	79
5. Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.	86
6. Ley Aduanera.	88
7. Ley del Servicio de Administración Tributaria.	88
8. Ley General de Protección Civil.	89
9. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.	90
10. Ley de Aviación Civil.	92

### **CAPITULO IV**

#### **LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR SU ACTIVIDAD JURISDICCIONAL**

1. La función jurisdiccional formal y material.	96
2. El error judicial.	102
3. Iniciativa que adiciona un tercer párrafo al Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en la Gaceta Parlamentaria Número 867, de fecha 26 de octubre de 2001.	121
4. Ley para exigir Responsabilidad Patrimonial a Jueces y Funcionarios del Ministerio Público	

(Legislación del Estado de Chihuahua).	127
5. Proyecto de reforma al Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	129
6. Proyecto de reforma al Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	129
7. Proyecto de reforma a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	130
<b>CONCLUSIONES</b>	141
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	145

## INTRODUCCIÓN

La institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado ha sido, a lo largo de la historia, un tema que desata gran polémica, debido a las múltiples opiniones y muy variados puntos de vista tanto en el aspecto social, cultural, económico, administrativo, político y, desde luego, jurídico.

Entre las muchas opiniones que se tienen respecto a este tema, existen varias en contra de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, como por ejemplo la que considera que el incluir esta institución de manera completa a nuestro ordenamiento jurídico, es decir, que la misma abarque no sólo a la actividad administrativa del Estado como actualmente lo hace nuestra Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sino que también, regule y sancione la actividad legislativa y jurisdiccional, siendo esta última la que se va a tratar a lo largo del presente trabajo, ya que supuestamente esta situación traería como consecuencia un desajuste crucial en las finanzas del país; supuesto que es total y absolutamente erróneo, ya que no es la finalidad hacer que el Estado se ponga a repartir indemnizaciones por todos los errores que cometa, su finalidad va más allá, lo que busca es mejorar los estándares de calidad en los servicios que presta el Estado, que él mismo sea más responsable y por consiguiente más cauteloso en su actuar.

Como consecuencia de lo anterior, y debido al momento actual de nuestro sistema jurídico, en el cual existe gran desconfianza por parte de los gobernados, misma que se ha ganado a pulso nuestro Poder Judicial al emitir sentencias notoriamente incongruentes con el procedimiento que se ha llevado dentro del juicio, siendo esta una de las razones por las cuales surge mi interés de regular la Responsabilidad Patrimonial del Estado por su actividad jurisdiccional, es decir, hacer responsable al Estado por la mala actuación de los Jueces y Magistrados al emitir sus respectivas resoluciones, sin perjuicio, evidentemente, de que el Estado pueda proceder en contra de ellos.

Para mucha gente es conocido este tema ya que tiene varios años de haber sido instaurada en nuestro ordenamiento jurídico, pero por lo que respecta a la “Actividad Administrativa” que realiza el Estado, ya que el 14 de junio del 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el cambio de la denominación del Título IV de nuestra Carta Magna, dejando a un lado la tesis que hasta entonces estaba vigente, de que si el funcionario público ejercía abusivamente su función, no era en sí el Estado el que actuaba, sino el propio servidor público y, por tal razón, este tenía la obligación de responder ante el particular afectado, partiendo del razonamiento –ilógico– de que el Estado sólo podía responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estaban encomendadas, y que si el funcionario actuaba ilícitamente ya no estaría ejerciendo sus funciones ya que el Estado solo puede actuar dentro de los límites legales.

Sin embargo y sin quitarle el mérito que se merece la reforma mencionada, es buen momento para dar el siguiente gran paso; con la reforma del 2002 se abrió una importante puerta para el progreso del Estado de Derecho mexicano, al hacer responsable al Estado directa y objetivamente, dejando a un lado la teoría civilista de la culpa que por tantos años imperó en nuestro sistema jurídico.

Siempre se ha dicho que vivimos en un “Estado de Derecho”, sin embargo, para poder jactarse de vivir en un Estado de Derecho es indispensable contar con los dos pilares estructurales del Derecho Administrativo; que son el principio de legalidad y el principio de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

El Estado de Derecho mencionado en el párrafo anterior, surge por convención de los gobernados para proteger sus derechos frente al Estado, y de ahí el nombre de fundamentales pues son el “fundamento” del Estado.

Como consecuencia de lo anterior, y con la finalidad de dejar a un lado la forma de vida primitiva, por decirlo de algún modo, en el que sobrevivía el más fuerte, los individuos crean al Estado, para que sea éste quien proteja sus derechos naturales a la vida, la libertad y a la propiedad de las amenazas de sus semejantes.

El problema que encontramos en lo anterior, es que si bien el Estado puede velar porque los derechos fundamentales no sean transgredidos en las relaciones entre particulares, o de serlo, sean resarcidos, el propio Estado se convierte en una amenaza para los derechos de los gobernados.

Es por tal motivo que resulta indispensable limitar la actuación del Estado a través de un control de constitucionalidad y de legalidad, para evitar que se convierta en un Estado-verdugo y poder así vivir en un Estado de Derecho.

León Duguit, hace poco más de medio siglo, señaló que la Responsabilidad Patrimonial del Estado debía edificarse sobre el fundamento objetivo a favor del particular sobre quien recaiga el daño como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, por lo que el Estado tenía la obligación de responder por todos los daños que sufrieran los gobernados en su patrimonio, siempre y cuando, este daño fuera ocasionado por el funcionamiento normal o anormal de la administración pública, y bastaba con que existiera el daño en sí, que este fuera evaluable en dinero e individualizado respecto a una persona o grupo de personas, para que de esta forma surgiera la obligación de indemnizar.

A lo largo del presente trabajo, se expondrán las razones por las cuales se considera que es urgente una reforma que regule la función del Estado por su actividad jurisdiccional (error judicial), en la cual, como ya se mencionó, el Estado tenga la obligación de indemnizar a los gobernados que hayan sido afectados por el mal funcionamiento del Poder Judicial.

Esta propuesta, desde luego no afectaría en lo más mínimo los recursos del erario público, ni es su objetivo, tampoco se busca hacer del Estado una aseguradora universal para el beneficio de toda la comunidad, más bien, es poner un alto en la actividad negligente e irresponsable que en ocasiones, ya sea voluntaria o involuntariamente comete el Estado, a través del Poder Judicial, por los pronunciamientos viciados en el error judicial o en el funcionamiento anormal del sistema de impartición de justicia.

Al respecto, es preciso destacar, que dentro de la Administración Pública, no existe tal incertidumbre por lo que respecta a incorporar la figura jurídica de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, toda vez que con fecha 28 de mayo de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se aprobó el Programa Especial de Mediano Plazo denominado “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”.

En relación con lo anterior, en el “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”, es el propio Estado, a través del Ejecutivo Federal, el que considera que para alcanzar el pleno desarrollo democrático del país, es necesario una rendición de cuentas responsable y transparente, así como alentar la participación social y garantizar las libertades y derechos de los ciudadanos, y del mismo modo es indispensable desarrollar un nuevo enfoque y criterios más pertinentes para la gestión pública y allegarse de todos los medios para medir el desempeño y así poder fijar los estándares de calidad del Estado.

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo primordial contribuir a una sana Impartición de Justicia, no se busca exclusivamente el que se repare el daño que se produce a un gobernado, sino más bien, y he aquí la importancia y trascendencia que puede llegar a tener el incluir este nuevo concepto de Responsabilidad Patrimonial del Estado; llegar a mejorar el funcionamiento de nuestro Poder Judicial, concretamente, a una mejor y más

responsable impartición de justicia; que traerá como consecuencia un mayor celo en su ejercicio.

Finalmente se transcribirán unas palabras del Ex-Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismas que pronunció en su participación el lunes 4 de octubre de 1999, al inaugurar el Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado, mismo que se llevó a cabo en el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.: *“Sin seguridad Jurídica no hay ninguna posibilidad de libertad y de justicia. La responsabilidad del Estado es igual a seguridad jurídica. Seguridad jurídica es igual a libertad individual y a justicia para la comunidad y para cada uno de sus integrantes.”*

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

#### 1. Advertencia.

Como ya se mencionó en la introducción, el tema de la Responsabilidad Administrativa del Estado tiene ya casi diez años de haber sido incorporada en nuestro ordenamiento jurídico constitucional, sin embargo, y antes de comenzar con el tema, es importantísimo mencionar los antecedentes más importantes de esta institución; a los cuales haré mención de una forma breve y concisa.

El punto de partida será, como en muchas de las instituciones jurídicas, el Derecho Romano con la *Lex Aquilia* que establece que la persona que produjera un daño estaba obligado a repararlo.

En la antigüedad el príncipe era considerado como el ser supremo dentro del gobierno, el “soberano”, y por tal motivo este estaba por encima de la ley y nunca podía ser sujeto de la norma jurídica, por ejemplo, en la antigua Roma, el soberano podía realizar libremente todos los actos de manera legal que juzgara útiles para el Estado, o bien, dignos de la majestad de las cosas divinas y humanas, públicas y privadas. Posteriormente en la Edad Media, la situación no cambio mucho, o más bien, no cambio en nada y siguieron las cosas de la misma forma, imperando el principio de la irresponsabilidad del Estado.

Para el siglo XVI la Revolución Francesa trajo como consecuencia la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente Francesa el 26 de agosto de 1789, la cual en su Artículo 17 disponía lo siguiente:

**“Artículo 17o.** *Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, legalmente constatada, o exige claramente y con la condición de una indemnización justa y previa.”*<sup>1</sup> (El énfasis es mío)

Como podemos notar, el Artículo transcrito es el antecedente directo de la expropiación, y de la obligación que tiene el Estado de responder ante los gobernados que sufren un daño o menoscabo.

Posteriormente surgió el caso *l' arrêt Blanco* del 8 de febrero de 1873, en el cual la señora Blanco fue lesionada por un vagón propiedad de la Compañía de Tabaco del Estado francés, promoviendo la respectiva demanda en contra de dicho suceso, el *Tribunal des Conflicts*, resolvió conceder competencia a los tribunales administrativos para que conocieran de las demandas instauradas en contra del Estado “por los daños causados por las personas que emplea en el servicio público”.

Lo trascendente de este caso es que rechazó la aplicación de las reglas que disponía el Código Civil sobre la responsabilidad que se generaba entre particulares, estipulando que las reglas de responsabilidad administrativa tendrían que ser de una naturaleza forzosamente diferente a las establecidas para los particulares.

Del mismo modo el Tribunal de Conflictos señaló en su resolución la necesidad de buscar un equilibrio entre los derechos de los gobernados con el interés público que debía proteger o promover el poder público. Indicaba la

---

<sup>1</sup> <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>.

necesidad de fijar límites a los supuestos de causalidad de la responsabilidad patrimonial del Estado que no podía ser “ni general ni absoluta”.

Después de este caso *Blanco* se desarrolló la Responsabilidad Patrimonial del Estado diferenciando entre los actos de la administración y los actos personales, misma que con el paso del tiempo se transformó en la “falta de servicio” y la “falta personal”. Se entendió que las faltas de servicio serían responsabilidad de las instituciones públicas y que los juicios promovidos en contra de estas faltas serían conocidas por los tribunales administrativos, mientras que las faltas personales se imputarían única y exclusivamente al funcionario público y serían competencia de los tribunales de justicia civil.

Posteriormente en el año de 1918 el Consejo de Estado transformó el criterio adoptado por el caso *l'arrêt Blanco* con la sentencia *Lemonnier*, en la que determinó que era posible que en un mismo acto hubiese una falta de servicio y una falta personal, y que era derecho del agraviado demandar al individuo o a la institución pública.

Por su parte, en Inglaterra la Monarquía representaba un gran obstáculo para adoptar la institución de la Responsabilidad Patrimonial, ya que en la doctrina anglosajona la irresponsabilidad absoluta del Monarca se conoció con la expresión *The King can do no wrong*. A ello tenemos que agregarle un elemento adicional: el Monarca no pedía ser llevado a juicio ante sus propios tribunales.

Con estas dos teorías era imposible siquiera pensar en la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, en esta etapa del Derecho anglosajón se puede apreciar una total y absoluta irresponsabilidad de la Corona, pero ésta situación varió hasta el año de 1947 con la promulgación de la *Crown*

*Proceedings Act*, a través de la cual la Corona puede ser demandada por actos cometidos por sus agentes y ante los tribunales del Reino.

En Inglaterra, a diferencia de Francia, el procedimiento para exigir la responsabilidad patrimonial se residenció en los tribunales ordinarios del *common law*, del mismo modo no se contempló un régimen jurídico especial para la responsabilidad generada por actos de los agentes de la Corona, sino que se siguió utilizando el derecho común, lo que se traduce en que el afectado exige el resarcimiento de su derecho demandando en lo personal al funcionario público que hubiese perpetrado el acto de afectación en ejercicio de sus funciones públicas. Toda vez que la demanda se plantea en contra del servidor público directamente, el particular que ha sido afectado en sus derechos ejercita las acciones existentes a través de la responsabilidad entre particulares, y en el supuesto de que se condenara al servidor público de resarcir pecuniariamente el daño, es entonces cuando el órgano público puede ser obligado a responder, pero subsidiariamente.

Por su parte en España, al igual que en la mayoría de los países, se partió desde la absoluta irresponsabilidad de la Monarquía al no responder de sus actos, y no fue sino hasta el año de 1978 que cambio tal situación, lo cual se desarrollará más adelante.

No hay que olvidar que tanto en Francia, como en Inglaterra y España la justicia se administraba en nombre del Rey, y por tal razón, el propio Rey no podía ser llevado a juicio por sus súbditos, salvo que el súbdito lograra, a través del derecho de petición, convencer al monarca para ser llevado ante la justicia por un daño causado, lo cual era una facultad discrecional del soberano.

En España surgió la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado durante la época del General Francisco Franco, consolidándose con la ya mencionada Constitución de 1978.

Podemos decir que en este país el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado ha pasado por las siguientes etapas:

a) Absoluta irresponsabilidad, en tiempos de la Monarquía no democrática, salvo que se concediera graciosamente el derecho de petición;

b) La posibilidad de demandar al funcionario público en su carácter privado, ante los tribunales civiles;

c) El reconocimiento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Constitución Española de la efímera II República;

d) El reconocimiento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado durante la dictadura franquista, pero con el carácter subsidiario y;

e) El reconocimiento de la responsabilidad objetiva del Estado en la Constitución Española de 1978.

Finalmente en nuestro país el avance más significativo del tema en cuestión lo encontramos en la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, en tiempos del Presidente Manuel Ávila Camacho, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941, para entrar en vigor el 1º de enero de 1942.

Dicha Ley fue expedida debido a que se consideró que el Artículo 1928 del Código Civil, no era suficiente para hacer efectiva la responsabilidad del Estado, ya que el mismo se limitaba a los casos en que el funcionario que causara daños en ejercicio de sus funciones, estaba obligado a repararlos, con el riesgo de que no tuviera bienes para cumplir con la sentencia condenatoria, además, la responsabilidad del Estado de acuerdo con este Artículo era solamente subsidiaria.

Uno de los objetivos de la Ley de 1941 era derogar el principio de responsabilidad indirecta o subsidiaria, consagrada en el citado Artículo 1928 del Código Civil e instaurar la responsabilidad directa del Estado, sin embargo esta Ley fue abrogada por Decreto del Congreso de la Unión por el entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1988.

Como podemos notar, lo anterior son los antecedentes en diversos sistemas jurídicos y el cómo surgió la Responsabilidad Patrimonial del Estado, referente únicamente a la función administrativa en cada caso, ya que en las siguientes páginas se abordarán los antecedentes de la Responsabilidad Patrimonial del Estado pero, por lo que hace a su actividad jurisdiccional; ya que, es el tema principal del presente trabajo de investigación.

## **2. Sistema Francés.**

En Francia surge el primer antecedente de la Responsabilidad Patrimonial del Estado por su actividad jurisdiccional (Estado-Juez), dentro de su sistema jurídico, en el Artículo 11.1 del Estatuto de la Magistratura (*Statut de la Magistrature*), según lo estipulado por el texto de la Ley núm. 79-43, en el cual disponía que los Magistrados del cuerpo judicial son responsables sólo por sus faltas personales (*fautes personnelles*), pero sin señalar cuáles son estas

faltas, siendo una laguna que queda al arbitrio del los mismo juzgadores el considerar cuales son las faltas que se deberán considerar graves y cuáles no.

Por otra parte, el artículo 505 del Código de Procedimientos Civiles (*Code de Procèdure Civile*) de 1933 refería la responsabilidad a dos supuestos, los cuales eran:

- 1) En caso de dolo, prevaricación, cohecho y falta profesional grave, se puede obtener reparación a través de un procedimiento llamado "*prise à partiè*". En estos supuestos, la condena es personal de los Magistrados, pero si el Estado es civilmente responsable frente a la víctima, sólo lo es a título de garante y;
- 2) En caso de denegación de justicia; el reclamo deberá dirigirse al Estado y no al Juez; toda vez que el primero podrá repetir contra éste mediante la *action récursoire*.

Es de gran importancia y trascendencia mencionar que en este país, a partir de la *Sentencia giry*, existe la posibilidad de aplicar los principios del Derecho Público a los daños causados por los oficiales o los agentes de la policía judicial.

Para el año de 1970 el sistema penal francés tuvo modificaciones, concretamente el Código de Procedimientos Penales introdujo la posibilidad de reclamar al Estado el pago de una indemnización por ser víctima de una detención preventiva en el curso de un procedimiento que termine con una decisión absolutoria, de rechazo o de sobreseimiento declarada firme, cuando ésta detención le haya causado un perjuicio al particular afectado.

Para lograr una indemnización, el afectado se debe dirigir a una Comisión integrada por tres Magistrados de la Corte de Casación, la cual decidirá todo, es decir, la procedencia de la vía intentada, si existe o no responsabilidad, el nexo causal e incluso la cuantía de la indemnización. No obstante lo anterior, sobre las determinaciones de esta Corte no existe recurso posterior alguno para combatir las mismas.

Por último es importante mencionar que en el año de 1972 el Código de Procedimientos Civiles se reformó en su Artículo 11, introduciendo definitivamente el principio de Responsabilidad Patrimonial del Estado por los daños causados por el funcionamiento defectuoso de la administración de justicia, es decir, obliga al Estado a reparar el daño causado por el inadecuado funcionamiento de la administración de justicia, la cual solo podrá hacerse valer si deriva de una falta grave o bien de una denegación de justicia.

### **3. Sistema Español.**

En este país como es común para muchos más, se partió desde la absoluta irresponsabilidad de la monarquía no democrática de no responder por sus actos. Haciendo una recapitulación de la historia española, podemos decir que este país en el tema de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado ha pasado por diferentes etapas, las cuales pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) Absoluta irresponsabilidad en tiempos de la Monarquía no democrática, salvo que se concediera graciosamente el derecho de petición;
- b) Posibilidad de demandar al funcionario público, en su carácter privado, ante los tribunales civiles;

- c) Reconocimiento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Constitución Española de la efímera II República;
- d) Reconocimiento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, durante la dictadura franquista, pero con el carácter subsidiario y;
- e) El reconocimiento de la responsabilidad objetiva del Estado en la Constitución Española de 1978.<sup>2</sup>

Como primer antecedente del comienzo de la etapa de Responsabilidad del Estado a indemnizar a los gobernados que hayan sufrido una afectación a sus bienes o derechos, encontramos la Ley de Expropiación Forzosa, que daba el derecho al particular de recibir una indemnización por parte del Estado que, en ejercicio de sus facultades lo desposeía de sus bienes.

Ahora bien, el fundamento de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en términos amplios lo encontramos en el Artículo 106 de la Constitución, mismo que establece:

*“Artículo 106*

- 1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.*

---

<sup>2</sup> VALLS HERNÁNDEZ, Sergio Armando, *“Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal”*, Tomo III Recursos administrativos, juicio contencioso administrativo y responsabilidad patrimonial del Estado y de los servidores públicos, México 2006, Pág. 424.

2. **Los particulares**, en los términos establecidos por la ley, **tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos**, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.”<sup>3</sup> (El énfasis es mío)

Del mismo modo encontramos en la Constitución Española, que la Responsabilidad Patrimonial del Estado, es de competencia exclusiva del Estado, tal y como lo establece el Artículo 149.1.18, mismo que señala:

“Artículo 149

1. **El Estado tiene competencia exclusiva** sobre las siguientes materias:  
(...)

18ª. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas **y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.** (El énfasis es mío)

---

<sup>3</sup> CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, Boletín Oficial del Estado, Año CCCXVIII, Núm. 311.1, 29 de diciembre de 1978. Pág. 29328.

(...)<sup>4</sup>

Por lo que respecta a la responsabilidad de los Jueces y Magistrados, la Constitución de 1978 dispuso en dos de sus Artículos los ejes torales en relación a los cuales gira la responsabilidad del Estado-Juez.

En primer término, de lo dispuesto por el Título IV de la Constitución Española de 1978, denominado “Del Poder Judicial”; se desprende de su Artículo 117 lo siguiente:

*“Artículo 117*

- 1. La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, **responsables** y sometidos únicamente al imperio de la ley.*
- 2. Los Jueces y Magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, **sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley.***
- 3. El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgado y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.*

---

<sup>4</sup> Ídem Pág. 29333 y 29334

4. *Los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho.*
5. *El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución.*
6. *Se prohíben los Tribunales de excepción.”<sup>5</sup> (El énfasis es mío)*

Por su parte el Artículo 121 dispone lo siguiente:

*“Artículo 121*

*Los daños causados por **error judicial**, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia **darán derecho a una indemnización a cargo del Estado**, conforme a la Ley.”<sup>6</sup> (El énfasis es mío)*

Como se puede notar, es evidente que el legislador permanente decidió hacer responsable a los Jueces y Magistrados por su actuar irregular, definiendo el mismo como el “*error judicial*”.

---

<sup>5</sup> *Ídem*, Pág. 29329.

<sup>6</sup> *Ídem*.

De lo hasta aquí expuesto, se pudiera pensar que el sistema Español de Responsabilidad Patrimonial del Estado, con su carácter de objetiva, exonera al funcionario Público irresponsable o que haya actuado con dolo o mala fe; pero esta situación queda excluida, ya que cuando el Estado ha cubierto una indemnización al gobernado por el mal funcionamiento de las Administraciones Públicas, este tiene la obligación de repetir en contra del funcionario, según lo dispuesto en el Artículo 145.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992 -misma que fue modificada por la Ley 4/1999-, mismo que dispone lo siguiente:

*“Artículo 145. Exigencia de la responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.*

1. *Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el Capítulo I de este Título, los particulares exigirán directamente a la Administración pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.*
2. **La Administración** correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, **exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido** (...) <sup>7</sup> (El énfasis es mío)

---

<sup>7</sup> Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley 30/1992 modificada por Ley 4/1999.

#### 4. Sistema Italiano.

Hasta lo aquí expuesto se desprende que existen antecedentes importantes de la responsabilidad patrimonial del estado por su actividad jurisdiccional, o también llamada por muchos autores, responsabilidad del Estado-Juez.

En Italia no es la excepción, e incluso antes de que España incorporara en su Constitución de 1978 este principio, fue la Constitución de la República Italiana de 27 de diciembre de 1947 la que en su Artículo 24 dispuso lo siguiente:

*“La ley determinará las condiciones y las formas para la reparación de los errores judiciales”.*<sup>8</sup>

Posteriormente, la Ley de 23 de mayo de 1960 viene a señalar las condiciones indispensables para poder indemnizar los errores judiciales, estableciendo en su Artículo 571 lo siguiente:

*“Quien haya sido absuelto en sede de revisión por efecto de la Sentencia de la Corte de Casación o del juez de reenvío, tiene derecho, si por dolo o culpa no ha contribuido a dar lugar al error judicial, a una reparación equitativa, en relación al eventual encarcelamiento o internamiento y a las consecuencias personales y familiares derivadas de la condena”.*

---

<sup>8</sup> <http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf>.

De lo transcrito se desprende que la indemnización a que tiene derecho el condenado por error judicial, se condiciona a la absolución en juicio en revisión. Sin embargo no debemos perder de vista que, para demandar al Estado la responsabilidad patrimonial era necesario recabar la autorización previa del Ministro de Gracia y Justicia.

Ya hacia el año de 1987 surgió un movimiento ciudadano por virtud del cual se llevó a cabo un referéndum los días 7 y 8 de noviembre teniendo como consecuencia la promulgación de la ley de 13 de abril de 1988, número 177, relativa al resarcimiento por los daños ocasionados por el ejercicio de la función jurisdiccional y responsabilidad civil de los Magistrados.

Una de las características de ésta nueva Ley es que a partir del año de 1988 ya no era necesario contar con la autorización previa del Ministro de Gracia y Justicia para poder demandar la responsabilidad del Estado, a partir de este año la demanda se dirige directamente en contra del Estado, quien a su vez puede repetir en contra del Magistrado responsable en casos de culpa grave.

Actualmente la Constitución de la República Italiana de 27 de diciembre de 1947<sup>9</sup>, regula esta institución en los siguientes términos:

*“Artículo 24.*

*Todos podrán acudir a los tribunales para la defensa de sus derechos y de sus intereses legítimos.*

*La defensa constituye un derecho inviolable en todos los estados y etapas del procedimiento.*

---

<sup>9</sup> <http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf>.

*Se garantizan a los desprovistos de recursos económicos, mediante las instituciones adecuadas, los medios para demandar y defenderse ante cualquier jurisdicción.*

**La Ley determinará las condiciones y modalidades de reparación de los errores judiciales.** (El énfasis es mío)

*“Artículo 28.*

*Los funcionarios y los empleados del Estado y de las entidades públicas serán directamente responsables, con arreglo a las leyes penales, civiles y administrativas, por los actos realizados en violación de cualesquiera derechos. **En estos casos la responsabilidad civil se extiende al Estado y a los entes públicos.**” (El énfasis es mío)*

## **5. Sistema Argentino.**

De todo lo anterior, se pudiera pensar que efectivamente encontramos muchos antecedentes de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, pero que los mismos tienen su origen en Europa, sin embargo, como se demostrará a continuación, en Argentina también existe esta figura desde hace ya varios años.

Como primer antecedente encontramos la Ley 675 que fue la que autorizó que un particular pudiera demandar a la nación, previo consentimiento de esta última por parte del Congreso.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> ELGASSI, Alberto, MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos (Compilador), *“La Responsabilidad Patrimonial del Estado”*, Editorial Porrúa, México, 2004, Pág. 146.

Posteriormente, y como solución a la situación anterior, se promulgó el 6 de octubre de 1900<sup>11</sup>, la Ley 3.952; mediante la cual se otorgaba una autorización para demandar a la Nación sin la autorización que mencionaba la Ley 675; es importante mencionar que esta nueva Ley preveía que las sentencias contra el Estado eran meramente declarativas.

El desarrollo del derecho administrativo en Argentina, siguió con su desarrollo y el 27 de abril de 1972, se publicó en el Boletín Oficial la Ley 19.549 denominada “Ley de Procedimiento Administrativo”; la que específicamente en el Título IV, denominado “*Impugnación judicial de actos administrativos*”, regula el sistema de impugnación judicial de los actos, hechos, silencios y omisiones de la autoridad en Argentina.

Del mismo modo, tal y como se desprende de la Ley N° 8.132/73, sancionada por la provincia de Buenos Aires el 30 de octubre de 1973 y promulgada en el Boletín Oficial el 3 de abril de 1974<sup>12</sup>, la provincia de Buenos Aires repara económicamente a toda persona condenada por error a una pena privativa de la libertad, otorgándole el derecho a una reparación económica por parte del Estado provincial, la cual será proporcional a la privación de la libertad y a los daños morales y materiales; lo anterior una vez resuelto definitivamente a favor del condenado, el recurso de revisión. Argumentaba que el monto de la indemnización nunca será menor al que hubiera percibido el condenado durante todo el tiempo de la detención, calculado sobre la base del salario mínimo, vital y móvil que hubiera regido durante ese periodo.

---

<sup>11</sup> <http://www.todoiure.com.ar/legislacion/3952.htm>

<sup>12</sup> Decreto Ley N° 8.132/73. “Reparación Económica a Condenados Erróneamente”, B.O. 03-IV-74, Provincia de Buenos Aires. (<http://www.selettigroup.com.ar/Selesis/alexandria/proba/jus/dec-ley/DL08132-73.htm>)

En Argentina podemos distinguir en dos etapas lo relativo a la responsabilidad del Estado por su actividad ilícita, la primera de ellas en la que se aceptaba la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de sus obligaciones, aplicándose por lo general, las normas y principios del Código Civil; sin embargo no se reconocía la responsabilidad *aquilliana* del Estado por delitos o cuasidelitos. Aunado a lo anterior, no se contaba con una ley especial que acordase indemnización correspondiente por los daños causados por el Estado

La segunda etapa comienza a partir del fallo “*SA Tomás Devoto y Compañía c/ Gobierno Nacional*”, en donde se reclamaba la responsabilidad extracontractual del Estado por los daños derivados de un incendio ocasionado por las chispas de un brasero deficiente que utilizaban los empleados del telégrafo Nacional, cuya labor era unir los hilos de la línea telegráfica que pasaba por un campo cubierto de pasto seco, lo cual realizaron pero sin las debidas precauciones, es decir, ocasionado por culpa o imprudencia de dichos empleados.

El fallo fue en el sentido de fincar responsabilidad pero indirectamente al Estado, y subjetiva, en razón de los empleados del telégrafo que dejaron el brasero encendido ocasionando dicho incendio. Como podemos notar, es una responsabilidad civilista la que está frente a nosotros, ya que hace responsable al Estado por la falta de diligencia de los empleados pero indirectamente, es decir, se fundamenta en la teoría de la culpa o el dolo que anteriormente se manejaba también en nuestro sistema mexicano.

Fue en el año de 1985 cuando, a través del proceso seguido ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación conocido como “*Vadell c/ Provincia de Buenos Aires*”, la Provincia consideró que su responsabilidad siendo de carácter público por tratarse de una Provincia, ésta debería tener el carácter de

objetiva y que, además, directa ya que los funcionarios al actuar en ejercicio de sus funciones son órganos del Estado, y por tal razón, lo que ellos hagan lo hace el propio Estado.

En Argentina la Corte ha sentado el criterio de que para la procedencia de la responsabilidad del Estado por error judicial, es indispensable que la sentencia que origina el daño sea declarada ilegítima y dejada sin efectos.

## CAPITULO II

### CONCEPTOS GENERALES

#### 1. Concepto y clases de Responsabilidad.

##### 1.1. Concepto de Responsabilidad.

La palabra responsabilidad proviene de “*respondere*” que significa, *inter alia*: prometer, merecer, pagar. Así, “*responsalis*” significa: el que responde (fiador). En un sentido más restringido *responsum* (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien. *Respondere* se encuentra estrechamente relacionada con *spondere*, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación, así como *sponsio*, palabra que designa la forma más antigua de la obligación.<sup>13</sup>

La *stipulatio* era un contrato unilateral y, por tanto, *stricti iuris*, el cual consistía en el intercambio de una pregunta y una respuesta sobre una futura prestación. Su sanción consistía en la *condictio contrae pecuniae*, si el objeto era una determinada cantidad de dinero; en la *condictio triticaria*, si el objeto era otra cosa genérica; y en la *actio ex stipulatu*, si el objeto era un *facere, non facere, praestare* o *pati*.<sup>14</sup>

Para el Doctor Álvaro Castro Estrada, la palabra responsabilidad proviene de la expresión latina “*sponsor*”, que significa “el que se obliga por otro”. A su vez, “responder” proviene del verbo “*repondere*” que quiere decir “hacer frente”.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, Tomo 4, Décima Segunda ed. México, 1998 Pág. 2824-2825.

<sup>14</sup> FLORIS MARGADANT, Guillermo. “*El Derecho Privado Romano*”, Editorial Esfinge, S.A. de C.V. México, 2001. Pág. 386 y 387.

<sup>15</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro. “*Responsabilidad Patrimonial del Estado*”, Editorial Porrúa, México, 1997. Pág. 42.

Por su parte, entre los civilistas, Rojina Villegas manifiesta que “La existencia de un daño es una condición *sine qua non* de la responsabilidad civil, pues es evidente que para que exista obligación de reparar, es necesario que se cause daño.”<sup>16</sup>

Del mismo modo, José María Fábregas del Pilar nos da su concepto de responsabilidad, ya más dirigida a la idea de la Responsabilidad del Estado, de la siguiente manera: “*La responsabilidad consiste en la indeclinable capacidad de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos y de sus omisiones en cuanto pueden dañar o perjudicar los derechos o los intereses de aquellas otras a quienes afecte su conducta. No puede haber responsabilidad sin imputabilidad, es decir, sin la existencia de un nexo entre la conducta libre del agente y sus consecuencias*”.<sup>17</sup>

De lo anterior podemos concluir que la palabra “responsabilidad” se refiere al vínculo que existe entre una persona y otra, de la cual se espera cierto comportamiento.

Ahora bien, en relación con el concepto de la palabra “responsabilidad”, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado al respecto desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, a través de la siguiente Tesis Aislada:

**“RESPONSABILIDAD POR CULPA, NATURALEZA JURIDICA DE LA.** *La idea de responsabilidad no constituye una noción autónoma independiente de toda premisa; ella es complementaria de un noción previa: la de la obligación. La expresión "responsabilidad", define la situación en que se encuentra el que ha faltado a su deber, o a una obligación prescrita por una norma, y se ve expuesto a consecuencias*

<sup>16</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael. “*Compendio de Derecho Civil*”, Teoría General de las Obligaciones. Tomo III. Porrúa. México 1977. Pág. 296.

<sup>17</sup> FABREGAS DEL PILAR, José María. “*La Responsabilidad del Estado y sus autoridades y funcionarios*”, Instituto Editorial Reus. Pág. 6. Madrid 1957. (citado por Álvaro Castro Estrada, *op. Cit.* Pág. 43)

penosas. **La responsabilidad no es otra cosa que la situación jurídica que sobreviene a consecuencia de la violación de una obligación. La existencia de la responsabilidad está condicionada, por una parte, a una obligación preexistente y, por otra, a un acontecimiento posterior, a saber, la violación o inejecución de un deber.** La obligación legal es una regla de conducta fijada por el legislador, que constriñe a hacer o a no hacer una cosa. La obligación coloca al deudor en la necesidad jurídica de cumplirla; pero esa necesidad jurídica no es algo que fatalmente imponga el cumplimiento, pues deja al obligado en la posibilidad de faltar a la obligación. La violación del deber tiene una sanción, que no es otra cosa que la medida que toma el legislador, para asegurar el respeto a la norma, en caso de que sea violada. La sanción es algo indispensable a la norma, porque un mandato desprovisto de sanción, es vano. El que ha violado un deber jurídico, se enfrenta a una disposición legal y provoca la reacción del poder encargado de mantener el orden jurídico en la sociedad. La calidad de autor del daño, sólo sirve para designar al individuo que se ha enfrentado a la norma legal. El incumplimiento de la obligación puede resultar de dos distintas órdenes de causas: unas, dependientes directamente de la voluntad del deudor, como lo es el dolo, o indirectamente, como la culpa; y otras completamente independientes de la voluntad del deudor, como el caso fortuito o fuerza mayor. La buena fe en el obrar, excluye siempre el dolo, pero no excluye la imprudencia, la negligencia o la impericia. El que no obra con dolo sino con simple culpa, es un imprudente o negligente que peca por falta de previsión. La falta jurídica existe no solamente en el caso en que el agente viola voluntariamente la norma jurídica, (falta voluntaria o dolo), sino también cuando su acto tiene como consecuencia causar un daño que no ha querido producir, si no

*ha obrado con la prudencia y diligencia necesarias. En la omisión de aplicar la energía necesaria para evitar un mal que no se ha querido directamente, consiste la falta involuntaria, que entonces toma el nombre de imprudencia o negligencia. La imprudencia consiste en un acto positivo del que normalmente puede preverse que tendrá consecuencias ilícitas. La negligencia consiste en la omisión de las precauciones requeridas para evitar que la ejecución de un acto lícito produzca consecuencias ilícitas. Lo más frecuente es que vayan asociadas la imprudencia y la negligencia. En la teoría de la culpa no hay falta sino cuando el acto lesivo es imputable al agente. Para la responsabilidad por el daño, se requiere que el acto que lo causa, pueda ser imputado a la voluntad de su autor, y ante la dificultad que entraña para el ofendido, acreditar que el agente ha incurrido en falta, de acuerdo con la regla general de que la prueba incumbe al que demanda, supuesto que aquél no puede observar los elementos íntimos y morales de la falta, sino que su existencia sólo puede serle revelada por métodos indirectos, especialmente cuando se trata de negligencia, se ha aceptado en teoría la inversión de la prueba, imponiendo al demandado, autor del daño, la carga de la prueba exonerante. No cabe duda que existen límites de la previsión, que impiden que puedan evitarse todos los daños que se originen con el libre ejercicio de la actividad humana. Cuando la cuestión que se presente, respecto de la responsabilidad por el daño causado, sea la de poner en claro si se está en presencia de verdadero caso fortuito o fuerza mayor o de una negligencia o imprudencia, el Juez excusará aquellas omisiones o imprevisiones que le parezcan consecuencias inevitables de la imperfección humana, porque ningún hombre sabría guardarse de ellas, por más que tuviera un alto grado de previsión y nadie responde del daño causado por sucesos que no pueden preverse*

*o que, aun previstos, no pueden evitarse. No constituye culpa el error profesional que depende de la incertidumbre o imperfección del arte o ciencia y no de la falta de conocimientos o negligencia de quien ejercita la profesión. Mas no por ello todo daño que se causa involuntariamente, debe considerarse como el resultado de una fuerza incontrolable, ni es el azar el que define los papeles de ofensor y de víctima, sin que sea jurídico que el juzgador se base exclusivamente para absolver al demandado, en que éste, al fabricar su edificio, se ajustó a las exigencias del Reglamento de Construcciones de la Ciudad de México, y en que la propia construcción quedó sujeta a la vigilancia y autorización que el reglamento previene, pues esto no basta para excluir la posibilidad de la culpa del constructor, ya que aquellos elementos sólo son presunciones que lo favorecen, pero que deben examinarse, relacionándolas principalmente con el juicio pericial sobre las deficiencias técnicas de la construcción.*

(El subrayado es mío)

*Amparo civil directo 5725/38. Rink Guillermo. 10 de octubre de 1940. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Agustín Aguirre Garza. La publicación no menciona el nombre del ponente.”*

Con el criterio jurisprudencial transcrito, queda claro que la responsabilidad es una situación jurídica que surge como consecuencia del incumplimiento a una obligación creada con anterioridad, lo que genera, en ocasiones, una sanción para la persona que no cumple con la obligación pactada, toda vez que en ciertos casos se le exime de responsabilidad alguna cuando se trata de caso fortuito o fuerza mayor.

El incumplimiento de la obligación según lo que dispone el criterio transcrito puede derivar directamente de la voluntad del causante del incumplimiento de la obligación, es decir, lo que se conoce como el dolo, o bien, puede surgir indirectamente de la voluntad del individuo como lo es la culpa. Sin embargo, de acuerdo con la legislación actual en la materia que nos interesa, ya no se exime de responsabilidad a la persona (servidor público) que haya ocasionado un daño a un particular por su actividad, siempre y cuando el gobernado no tenga la obligación jurídica de soportarlo, salvo, naturalmente, tratándose de caso fortuito o fuerza mayor.

## **1.2. Clases de Responsabilidad**

### **1.2.1. Responsabilidad Penal.**

Podemos definir a la responsabilidad penal como aquella que surge por la acción u omisión que sancionan las leyes penales, es decir, como consecuencia jurídica de la violación de la ley y que repercute en la sociedad, teniendo como sanción una pena; este tipo de responsabilidad puede ser cometida por personas imputables e inimputables.

Este tipo de responsabilidad la impone el Estado a través del Ministerio Público quien tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, naturalmente en representación de la sociedad.

### **1.2.2. Responsabilidad Civil.**

Como concepto de este tipo de responsabilidad podemos mencionar el que recoge el Diccionario Jurídico Mexicano: *“Algunos autores (de Cupis y Carnelutti) han definido la responsabilidad civil, como la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso. También en*

*términos generales se concibe la responsabilidad civil, como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie*".<sup>18</sup>

Por su parte para los hermanos Mazeaud una persona es responsable civilmente cuando queda obligada a reparar un daño sufrido por otro.<sup>19</sup>

Estos autores hacen una diferenciación entre la responsabilidad penal y la responsabilidad civil, partiendo de que si el perjuicio alcanza a la sociedad, su autor puede ser castigado con una pena y entonces se está en presencia de una responsabilidad de tipo penal. Pero en cambio si el perjuicio afecta a una persona privada, estaríamos frente a la responsabilidad civil, en la cual el autor puede ser obligado a reparar el daño causado.<sup>20</sup>

De lo anterior pudiéramos advertir que la diferenciación entre estos dos tipos de responsabilidad es errónea, ya que no siempre que se causa un daño a un particular se está en presencia de una responsabilidad civil, pero más adelante los hermanos Mazzeaud refieren que *"un acto puede comprometer a la vez la responsabilidad moral, penal y civil de su autor, o solamente una de esas responsabilidades"*.<sup>21</sup>

Marcelo Planiol establece que *"en sentido amplio se dice que existe responsabilidad en todos los casos en que una persona queda obligada a reparar un daño sufrido por ella"*.<sup>22</sup>

Para el Dr. Sergio T. Azúa Reyes, la responsabilidad civil consiste en la obligación de indemnizar a la víctima por los daños y perjuicios que el incumplimiento le cause; lo que implica que el perjudicado que pretenda ser

---

<sup>18</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 13ª edición. Edit. Porrúa. México 1999. Pág. 2826.

<sup>19</sup> MAZEAUD, Henri, León y Jean. *"Lecciones de Derecho Civil"*. Vol. II. Tomo I. Traducción de Luis Alcalá-Zamora y Castillo. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires. 1960. Pág. 7.

<sup>20</sup> *Ídem*.

<sup>21</sup> *Ídem*.

<sup>22</sup> PLANIOL, Marcelo. *"Tratado Práctico de Derecho Civil Francés"*. Tomo VI. Primera Parte. Cárdenas Editor Distribuidor, México 1997. Pág. 664.

indemnizado tendrá a su vez la obligación de probar los daños sufridos y que los mismos sean consecuencia directa de dicho incumplimiento.<sup>23</sup>

Del mismo modo el Lic. Bejarano Sánchez define a la responsabilidad civil como la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo.<sup>24</sup> Es el nombre que se da a la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados por un hecho ilícito o por un riesgo creado. Su objetivo es indemnizar el daño creado y dejarlos sin efectos.

La responsabilidad civil es considerada por Salvador Álvarez Alonso como aquella que surge de un incumplimiento y tiene como consecuencia la reparación del daño a través del pago de una indemnización.<sup>25</sup>

De los conceptos transcritos con anterioridad se puede concluir que la responsabilidad civil es aquella que origina la reparación del daño ocasionado a través del pago, comúnmente llamada indemnización. Esta es una obligación del Derecho Privado y puede surgir como un incumplimiento a lo pactado entre las partes, supuesto en el cual se actualiza la responsabilidad contractual o bien, el solo hecho de causar un daño a una persona pero sin que medie un contrato entre estas, y entonces esta responsabilidad será de tipo extracontractual, las cuales se explicarán a continuación.

#### **1.2.2.1. Responsabilidad Contractual.**

Este tipo de responsabilidad nace del daño causado a una persona, en sus bienes o derechos, derivado por el incumplimiento de un convenio o

---

<sup>23</sup> AZÚA REYES, Sergio T. *“Teoría General de las Obligaciones”*. Segunda ed., actualizada, Porrúa. México 1997, Pág. 265.

<sup>24</sup> BEJARÁNO SÁNCHEZ, Manuel. *“Obligaciones Civiles”*. Quinta ed., Oxford, México 1999, Pág. 206.

<sup>25</sup> ÁLVAREZ ALONSO, Salvador. *“Responsabilidad Civil”*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Pág. 57.

acuerdo de voluntades previamente estipulado entre ellos, es decir, resulta del incumplimiento de una obligación nacida de un acuerdo de voluntades.<sup>26</sup>

Para Marcelo Planiol existe responsabilidad contractual cuando se tiene la obligación de reparar el daño a favor de la víctima que está ligada al autor del daño por un convenio pactado entre ellos.<sup>27</sup>

El Ex-Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Rafael Rojina Villegas nos da una definición de la responsabilidad contractual en sentido amplio y en sentido estricto, pudiendo decir que define a la responsabilidad contractual en *lato sensu* como “*todo incumplimiento de cualquier obligación contractual o extracontractual ya preconstituida en la que por su naturaleza misma pueda determinarse, ipso facto, una responsabilidad del deudor*”.<sup>28</sup>

Del mismo modo nos define la responsabilidad contractual en *stricto sensu*, como aquella que se refiera exclusivamente al incumplimiento de obligaciones contractuales.<sup>29</sup>

#### **1.2.2.2. Responsabilidad Extracontractual.**

A diferencia con la anterior, ésta nace de un hecho o un acto jurídico, sin que exista algún vínculo previo entre las partes, y este hecho o acto jurídico ocasione algún daño a cualquiera de ellas.

A mayor abundamiento de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido la diferencia entre la responsabilidad contractual y la responsabilidad extracontractual en la Tesis Aislada que a continuación se transcribe:

---

<sup>26</sup> MAZEAUD, Henri, León y Jean. *Op. Cit.* Pág. 10

<sup>27</sup> PLANIOL, Marcelo. “*Tratado Práctico de Derecho Civil Francés*”. Tomo VI. Primera Parte. Cárdenas Editor Distribuidor, México 1997, Pág. 676.

<sup>28</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael. “*Derecho Civil Mexicano*”. Tomo V. Vol. II, Sexta ed., Porrúa. México 1995. Pág. 345.

<sup>29</sup> *Ídem.*

**“RESPONSABILIDAD CIVIL CONTRACTUAL Y EXTRACONTRACTUAL. SUS DIFERENCIAS.**

**La responsabilidad civil contractual corresponde a la obligación de reparar los daños y perjuicios que se causan por el incumplimiento de las obligaciones previamente contraídas**, es decir, por la violación de un derecho que es correlativo de una obligación que puede ser de dar, hacer o no hacer y cuyo deudor está individualmente identificado en el contrato del que se originan. Por su parte, **la responsabilidad civil extracontractual no deriva del incumplimiento de un acuerdo de voluntades, sino de un hecho que violenta la ley en sentido amplio**, es decir, de un derecho absoluto que es correlativo de un deber de abstención a cargo de un sujeto pasivo universal e indeterminado.

(El subrayado es mío)

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO.**

*Amparo directo 487/2005. Magda Elisa Martínez Martínez. 6 de abril de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Ramírez Pérez. Secretario: Jesús Eduardo Medina Martínez.”*

Como podemos darnos cuenta de las definiciones anteriores en relación con los tipos de responsabilidad, se pueden llegar a dar diversos casos de estas, pero para el presente trabajo de investigación, solo abordaremos la responsabilidad extracontractual atribuible a la Administración como órgano del Estado y, concretamente la surgida por la actividad jurisdiccional de éste.

### 1.2.2.2.1 Responsabilidad Subjetiva.

Nuestro Máximo Tribunal ha considerado que la responsabilidad subjetiva como fuente de obligaciones de naturaleza extracontractual, se determina por la conducta contraria a la ley en sentido amplio o contra las buenas costumbres, en la que necesariamente debe existir culpa del autor del daño, sea ésta intencional o no.<sup>30</sup>

Para acreditar que exista este tipo de responsabilidad es indispensable, primero, acreditar la culpa de la persona que ocasionó el daño que se reclama, es decir, se basa principalmente en la teoría de la culpa.

Se dice que alguien incurre en culpa cuando actuó de modo diverso a como debió actuar; y que los actos, cuidados y previsiones varían dependiendo de la materia e incluso, aún siendo de la misma materia, de acuerdo a la época en que los hechos suceden.<sup>31</sup>

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, encontramos el fundamento de este tipo de responsabilidad en los Artículos 1910 y 2110 del Código Civil Federal, mismos que disponen:

*“Artículo 1910. El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.*

*Artículo 2110. Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse.”*

---

<sup>30</sup> TESIS AISLADA: IV.1o.C.69 C. Novena Época. Instancia Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Septiembre de 2006. Pág. 1532.

<sup>31</sup> PLANIOL, Marcelo. *“Tratado Práctico de Derecho Civil Francés”*. Tomo VI. Primera Parte. Cárdenas Editor Distribuidor, México 1997, Pág. 666.

De los artículos transcritos con anterioridad se desprende que para que se actualice la responsabilidad subjetiva, es necesario la concurrencia de cuatro presupuestos básicos: 1) El incumplimiento objetivo, o material, que consiste en la infracción al deber, sea mediante el incumplimiento de un contrato, a través de la violación del deber general o específico establecido en una norma jurídica, 2) Una razón suficiente para asignar el deber de reparar al sujeto señalado como deudor, 3) El daño y, 4) Una relación de causalidad suficiente entre el hecho y el daño.

#### **1.2.2.2 Responsabilidad Objetiva.**

También conocida como la teoría de la responsabilidad por riesgo creado, se contrapone a la responsabilidad subjetiva ya que en este tipo de responsabilidad ya no es necesaria la culpa del agente generador del daño para que exista la responsabilidad de repararlo, sino basta con que el daño se produzca.

Esta teoría fue creada en su momento a fin de asegurar la reparación de los accidentes de trabajo, ya que en el siglo XIX con el desarrollo del empleo de maquinarias en las industrias, muchas veces los obreros que sufrían un daño por el manejo de estas, no podían reclamar ante tal situación, aún y cuando el daño producido fuera consecuencia de vicios de la misma máquina, de esta forma el patrón no estaba obligado a reparar el daño sufrido por su trabajador y se decía que el accidente era “anónimo”.

Este tipo de responsabilidad ofrece la ventaja de evitar un difícil análisis de la conducta y de las intenciones.

### **1.3. Responsabilidad Administrativa.**

La responsabilidad administrativa es aquella que surge cuando un funcionario o empleado público comete una falta en el desempeño de sus funciones, cuando el acto u omisión que realiza tiene solamente efectos en el

ámbito interno de la administración pública y no afecta, en consecuencia la esfera jurídica de los particulares. En este caso, por la comisión de faltas administrativas da lugar a que el superior jerárquico del infractor sea el que imponga la sanción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos administrativos previamente establecidos en la ley de la materia. En el caso de que la acción u omisión del servidor público afecte la esfera jurídica de los particulares, la sanción administrativa es concomitante con la responsabilidad civil o penal, y nunca puede excluir a éstas.<sup>32</sup>

Este tipo de responsabilidad surge de la transgresión de los deberes administrativos y su sanción es disciplinaria; esta responsabilidad aparece en la organización jerárquica, esto es, importa un vínculo de subordinación.<sup>33</sup>

En nuestro actual sistema jurídico encontramos el fundamento constitucional de la responsabilidad administrativa en los Artículos 109 y 113 de la Carta Magna, mismos que a la letra disponen:

*“Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, **incurran en responsabilidad**, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

*I a II [...]*

*III. **Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la***

<sup>32</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel. *“Derecho Administrativo”*. Tomo I. Porrúa, México, 1995. Pág. 227

<sup>33</sup> VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. *“Derecho Administrativo”*. Tomo II. Tipografía Editora Argentina. Buenos Aires, 1950. Pág. 636.

**legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.**

*Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.*

[...]

[...]

**Artículo 113.** *Las leyes sobre **responsabilidades administrativas** de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.*

[...]”

(El énfasis es mío)

De lo anterior podemos concluir que la responsabilidad administrativa implica un acto o una omisión del servidor público que tiene como consecuencia la violación de los deberes impuestos en virtud del ejercicio de su encargo y cuyos efectos se dan generalmente al interior de la Administración Pública, trastocando los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; teniendo como consecuencia la aplicación de la sanción respectiva, impuesta por el superior jerárquico del infractor.

#### **1.4. Responsabilidad Política.**

*La Responsabilidad Política, consiste en el acto u omisión que cometen los funcionarios señalados en la propia Constitución con repercusión en los intereses públicos fundamentales.*<sup>34</sup>

La responsabilidad política encuentra su fundamento en la Fracción I, del Artículo 109 Constitucional, relacionado con el Artículo 110 de nuestra Ley Suprema, toda vez que en ellos se señala quienes son los sujetos susceptibles de juicio político, es decir, los servidores públicos que dada su investidura pueden ocasionar ya sea por sus actos u omisiones como ya se ha visto; afectaciones a los intereses públicos fundamentales. Dichos Artículos establecen en su parte conducente lo siguiente:

*“Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

---

<sup>34</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel. *Op. Cit.* Pág. 244

I. Se impondrán, mediante **juicio político**, las sanciones indicadas en el artículo 110 **a los servidores públicos** señalados en el mismo precepto, **cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.**

[...]

II a III [...]

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

(El énfasis es mío)

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]”

Es así como la responsabilidad política a diferencia de la responsabilidad administrativa, requiere de un requisito *sine qua non* en el sujeto responsable, ya que no puede ser susceptible de responsabilidad política cualquier servidor público, sino únicamente los que menciona el Artículo 110 Constitucional transcrito con anterioridad, ya que se considera que solo los servidores públicos que menciona el referido artículo pueden llegar a afectar con sus acciones u omisiones, los intereses públicos fundamentales.

### **1.5. Responsabilidad Patrimonial del Estado.**

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez manifiesta que: *“El funcionamiento del Estado exige que se establezca en la legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, cuando al actuar en razón de los intereses de la colectividad cause una lesión legítima, ya que los particulares no tienen porque soportarla.”*<sup>35</sup>

Para el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sergio Armando Valls Hernández; la Responsabilidad Patrimonial del Estado es el concepto por el cual la doctrina administrativa ha identificado a la responsabilidad del “poder público” en relación con los gobernados, cuando sin intención se les causa una lesión en sus derechos por efecto del ejercicio de la actividad pública.<sup>36</sup>

Por su parte Leguina Villa concibe a la responsabilidad civil –la cual desde el punto de vista del Derecho Público es considerada como responsabilidad patrimonial– como *“... la transferencia o desplazamiento de la*

---

<sup>35</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *“Elementos de Derecho”*. Segundo Curso, Limusa, México, 1989. Pág. 167.

<sup>36</sup> VALLS HERNÁNDEZ, Sergio Armando. *“Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal”*. Tomo III. México, 2006. Pág. 404.

*detracción patrimonial producida por el hecho dañoso en la esfera jurídica a reintegrar a la víctima en su primitiva situación económica”.*<sup>37</sup>

Podemos decir que la Responsabilidad Patrimonial del Estado, es aquella que surge por un daño ocasionado a un particular, en sus bienes o derechos, derivado de la actividad del Estado, sin que el primero tenga la obligación jurídica de soportar, situación que trae como consecuencia el derecho del gobernado a recibir una indemnización.

### **1.5.1 Principio de legalidad y Responsabilidad Patrimonial del Estado como premisa fundamental para un Estado de Derecho.**

Toda la organización del Estado se encuentra detallada y ordenada dentro de una norma suprema que es la Constitución, el conjunto de leyes secundarias y reglamentarias parten de ella, es el vértice de la famosa pirámide Kelseniana y el Estado de Derecho emana de dicho ordenamiento.

Los hombres conscientes de este régimen de legalidad, como verdad ideal, lucharon incansablemente en contra del absolutismo; a consecuencia de un número importante de revoluciones y muertes surgió la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en la cual se eleva a rango constitucional los Derechos del hombre y conjuntamente a estos un sistema de control de los mismos, una limitación al poder la cual denominamos “Control de Legalidad”.

---

<sup>37</sup> LEGUINA VILLA, Jesús. *“La Responsabilidad civil de la Administración Pública”*. Segunda ed., Tecnos. Madrid, 1983. Pág. 128.

Roberto Báez Martínez considera que *“El principio de legalidad previene que los órganos del Estado solo pueden realizar aquellas atribuciones que la ley expresamente les confiere, y no pueden, aún con el noble propósito de servir a la colectividad, actuar fuera de lo ordenado por la ley.”*<sup>38</sup>

Serra Rojas nos dice que el Estado legalmente lleva a cabo sus propósitos por medio de los funcionarios públicos a quienes se les encomienda el cumplimiento de los fines políticos contenidos en el orden jurídico vigente y por ello el funcionario tiene una limitada capacidad para actuar, pues se subordina estrictamente a los mandos legales.

Por “Estado de Derecho” debemos entender aquel cuyo diversos órganos e individuos miembros, se encuentran regidos por el Derecho y sometidos al mismo; esto es, aquel Estado en el cual su poder y la actividad están regulados y controlados por el Derecho. El acceso efectivo a la justicia es la base del Estado de Derecho, por lo que garantizarlo es, condición para mejorar la calidad de nuestra vida institucional en democracia.

Paralelamente con el Estado de Derecho y el principio de legalidad, surge la Responsabilidad del Estado, como un ente que debe ser responsable de sus actos.

### **1.5.2. Responsabilidad Objetiva.**

Como ya se ha explicado anteriormente, este tipo de responsabilidad es aquella en la que no depende que surja por la actuación dolosa del funcionario que ocasiona el daño al gobernado, sólo basta con que el daño se produzca sin importar el elemento subjetivo del individuo productor del mismo que afectó los derechos del administrado.

---

<sup>38</sup> BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. *“Manual de Derecho Administrativo”*. Segunda ed., Trillas. México, 1997. Pág. 16.

Lo que determina la obligación, es la realización del hecho dañoso imputable al Estado y no la motivación subjetiva del agente de la administración (culpa, ilicitud, falta de cuidado o impericia).

### **1.5.3 Responsabilidad Directa.**

Se dice que la responsabilidad es directa, en virtud de que el Estado no responderá subsidiariamente por el servidor público relacionado con el daño, sino que podrá exigírsele al Estado de manera inmediata la reparación del mismo, por supuesto, dejando a salvo el derecho de repetición en contra del funcionario por parte de la autoridad.

Con este tipo de responsabilidad dejamos atrás el tedioso procedimiento de que cuando un gobernado sufría algún daño por parte del Estado, a través de sus funcionarios, primero se tenía que demandar al servidor público que originó el daño, para que este respondiera y en caso de que fuera insolvente, como excepción respondería el Estado de manera subsidiaria.

Es de suma importancia hacer hincapié en que la responsabilidad directa del Estado no implica que éste no proceda en contra del servidor público que causó el daño al particular conforme a las leyes aplicables en el caso en concreto.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que se entiende por responsabilidad directa y objetiva, como consta en la siguiente tesis de jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

**“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Del segundo párrafo del numeral citado se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, la cual será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. A la luz del proceso legislativo de la adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la **“responsabilidad directa” significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor; mientras que la “responsabilidad objetiva” es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado,** entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.

*Acción de inconstitucionalidad 4/2004. Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 7 de febrero de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente*

*y Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Eduardo Delgado Durán.*

*El Tribunal Pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número 42/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil ocho.”*

## **2. Relación jurídica obligacional.**

### **2.1. Actividad irregular del Estado.**

Para el tratadista Gabino Fraga, la actividad del estado es *“el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga”*.<sup>39</sup>

Ahora bien, y partiendo de la definición que nos proporciona Gabino Fraga podemos decir que se está en presencia de una actividad irregular del Estado cuando se produzca en sí un daño al gobernado, toda vez que lo irregular es el daño ocasionado sin que tenga el particular afectado la obligación de soportarlo, independientemente de la actitud dolosa o culposa del agente causante del daño.

Lo anterior, contrario al supuesto en que el Estado actúe conforme a la ley y en su función cause un daño patrimonial al gobernado como puede ser el caso del pago de impuestos o la imposición de sanciones pecuniarias fundadas en la ley, situación en la que naturalmente no se actualiza la actividad irregular del Estado y por consiguiente no se le puede exigir una indemnización.

---

<sup>39</sup> FRAGA, Gabino. *“Derecho Administrativo”*. Porrúa. México, 2005. Pág. 13.

La actividad del Estado es irregular en tanto que produce lesiones patrimoniales que afectan al patrimonio de los particulares, sin tener estos la obligación jurídica de soportarlos. En consecuencia, de irrogarse daños y perjuicios en el patrimonio de los particulares derivados de la actividad del Estado, mediando título legítimo para hacerlo, evidentemente se estaría frente a una actividad regular del Estado, y por tal razón a pesar de que existiere una afectación patrimonial específica, no podría reclamarse indemnización.

El Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2004 concluyó que se actualizará la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad irregular, cuando se actualicen los siguientes supuestos:

- a) La existencia de un daño, el cual se encuentra definido, en términos del Artículo 2108 del Código Civil, como: “La pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”.

Naturalmente, el concepto de daño debe entenderse con todas sus notas características, las cuales son, que sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una o varias personas.

- b) Que sea imputable a la Administración Pública, por ser efecto de su actividad administrativa irregular.
- c) En nexo causal entre uno y otro, es decir, que la causa del daño sea la actividad de la Administración Pública o, en su concepción más amplia, del Estado.

## **2.2. Sujetos de la Responsabilidad.**

Como toda relación jurídica obligacional, la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado supone la existencia de dos sujetos, el primero de ellos denominado “activo” quien tiene el derecho personal de exigir una prestación del segundo sujeto denominado “pasivo” y quien tiene la obligación de realizar la prestación respectiva.

Al hablar de una responsabilidad como es el caso que nos ocupa, puede haber una concurrencia de titulares o “sujetos activos”, así como también de personas o “sujetos pasivos” obligados a la indemnización en que consista la prestación debida.

Para este efecto los “sujetos activos” son los particulares (gobernados) que resultan lesionados en cualquier bien o derecho, protegiendo así el patrimonio de estos frente al Estado.

Por lo que respecta al denominado “sujeto pasivo” de este vínculo jurídico al que nos referimos, es más que claro que se trata del Estado toda vez que la solicitud de indemnización se hace en contra de la entidad de que forme parte el servidor público causante del daño reclamable, lo anterior no es sinónimo de que el particular dañado, es decir, el “sujeto activo” tenga la obligación de individualizar al responsable que originó el daño ya que como lo vimos anteriormente, la responsabilidad patrimonial del estado tiene el carácter de ser objetiva y directa.

De lo anterior se desprende que la responsabilidad patrimonial es una responsabilidad extracontractual, en la que el particular afectado se va directamente en contra del Estado, independientemente de la facultad con la que cuenta este último para repetir en contra del o los servidores públicos

responsables el pago de la indemnización cubierta al particular que le hubiese causado el daño.

### **2.3. Objeto de la Responsabilidad.**

El objeto de la obligación es aquello que el “sujeto activo” (acreedor) puede exigir del “sujeto pasivo” (deudor). El objeto en una relación jurídica, el que puede consistir en un hecho positivo, como puede ser una obligación de dar o de hacer; o bien ser un hecho negativo, que se traduce en un no hacer, incluso algunos consideran también el hecho de tolerar como objeto de una relación jurídica.

Sobre este punto Jesús González Pérez considera que *“El objeto del derecho es la prestación, la conducta exigible por el acreedor al deudor”*. También el citado autor manifiesta que *“La reparación de los daños producidos constituye el objeto de las obligaciones”*.<sup>40</sup>

Para el Dr. Álvaro Castro dicha reparación consiste en dejar indemne al sujeto activo de la relación, es decir, aquella persona o grupo de personas que hayan resentido en sus bienes o derechos los daños producidos por la actividad irregular del Estado, compensándolos económicamente de tal manera que se restaure la integridad del patrimonio afectado, naturalmente cuando el particular no tenga la obligación jurídica de soportar tal daño.<sup>41</sup>

Se puede concluir entonces, que el objeto de la responsabilidad patrimonial del Estado es en sí la indemnización a que tiene derecho el sujeto afectado en sus bienes o derechos por la actividad irregular del Estado, entendida esta como ya se mencionó en el apartado correspondiente, como

---

<sup>40</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *“Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas”*. Civitas, Madrid. Pág. 191

<sup>41</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro. *“Responsabilidad Patrimonial del Estado”*, Porrúa. México, 1997. Pág. 333

aquella que causa un daño al particular que no tiene la obligación jurídica de soportar.

## **2.4. Relación Jurídica.**

### **2.4.1. Imputabilidad material del acto a un órgano del Estado.**

Este punto consiste en que el daño o lesión patrimonial sufrido por el particular reclamante haya sido consecuencia de la actividad de los servidores públicos pero aquellas que se realicen fuera de sus funciones por ley estipuladas, supuesto en el cual se estaría ya en un campo totalmente diferente al tratarse de una responsabilidad directa con el servidor público, es decir, ya no en el ámbito del Derecho Público sino en el campo del Derecho Privado.

## **2.5. El Daño.**

Sobre este tema es preciso señalar lo que de acuerdo con el Código Civil Federal se entiende por daño y que se entiende por perjuicio, y al respecto el Artículo 2108 dispone lo siguiente:

*“Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.”*

Por su parte la definición de perjuicio la encontramos en el Artículo 2109 del mismo ordenamiento legal, el cual es del tenor literal siguiente:

*“Se reputa perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.”*

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado diferenciado el daño del perjuicio en la siguiente Tesis:

**“DAÑO Y PERJUICIO, DIFERENCIA ENTRE. (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES).- “Conforme a la legislación civil, artículos 2108 y 2109, el daño implica pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, por falta de cumplimiento de una obligación, y el perjuicio, la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación. Lo cierto es que jurídicamente, tanto el daño como el perjuicio, implican lesión al patrimonio, pues según la connotación que al término daño asigna Escriche en su Diccionario de Legislación y Jurisprudencia: es el detrimento, perjuicio o menoscabo que se recibe por culpa de otro en la hacienda o la persona. En general, todo daño puede causarse por dolo o malicia, por culpa o por caso fortuito; importando mucho en cualquier evento, saber el modo para arreglar la responsabilidad que debe exigirse. Como es de verse, aun cuando la legislación civil define en dos preceptos al daño y el perjuicio, en realidad no existe entre los términos daño y perjuicio, sino una diferencia de matiz, pero de todas formas, la parte de la pérdida o menoscabo tratándose del daño, o la privación de cualquier ganancia lícita, tratándose del perjuicio, de todas formas éste y el daño repercuten en el patrimonio.**

(El énfasis es mío)

Amparo directo 4809/66. Carlos Morales Saldívar y coagraviados. 20 de enero de 1967. 5 votos. Ponente. Agustín Mercado Alarcón.”

Se dice que el daño producido es resarcible cuando reúne las características de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

En relación con lo anterior, es oportuno aclarar qué se entiende cuando se habla de que un daño es efectivo, esto es, cuando se trata de un daño cierto y real; por el contrario no se aplica cuando el daño es posible o contingente, sin embargo, se considera el daño futuro como efectivo, siempre y cuando se sepa con certeza que va ocurrir; del mismo modo que dicho daño sea concreto, es decir, que afecte directamente el patrimonio del reclamante.

Como consecuencia de lo anterior y en relación con las características de que el daño sea evaluable económicamente no debe existir mayor problema en cuanto al objeto de esta característica, es decir, se requiere que el daño sea evaluable económicamente para los efectos indemnizatorios; y por lo que respecta a que el mismo sea individualizado es con la finalidad de conocer la persona o grupo de personas que tienen el derecho de exigir la indemnización correspondiente.

De lo anterior concluimos que el elemento objetivo de la responsabilidad es el daño o perjuicio ocasionado a una persona, ya que sin la existencia de estos dos elementos no podemos hablar de la existencia de una responsabilidad, sin embargo, el daño puede constituir una lesión que disminuya el patrimonio del afectado pero del mismo modo esta puede consistir en un daño moral el cual no recae en el patrimonio de la víctima, sino más bien este tipo de daño afecta los sentimientos de una persona tales como los afectos, creencias, decoro, honor, reputación, etc.

### **2.5.1. Daño Material.**

Respecto al daño material es importante decir que en general todo tipo de daño debe ser indemnizado, el único requisito necesario es que sea evaluable económicamente. Además de que el valor que se debe considerar para valuar el monto del daño, debe ser aquél que tenía el objeto al momento de producirse éste, aunque, naturalmente con la actualización correspondiente hasta el momento en que se vaya a llevar a cabo la indemnización respectiva.

### **2.5.2. Daño Personal.**

Este tipo de responsabilidad es aquel que es ocasionado, como su propio nombre lo indica, a una persona ya sea derivado de lesiones corporales o bien ocasionándole la muerte, por tal razón, dichos daños deben ser susceptibles de evaluarse económicamente para fines indemnizatorios.

### **2.5.3. Daño Moral.**

Por daño moral podemos decir que *“En una acepción restringida, significa todo ataque, lesión o menoscabo inferido a la persona de otro.”*<sup>42</sup>

Nos dice el autor mexicano Salvador Ochoa Olvera que se entiende por daño moral *“...cuando existe una lesión sobre bienes de naturaleza extrapatrimonial o inmaterial, al daño causado se le llama moral; es decir, cuando los derechos de la personalidad son conculcados, estamos ante un agravio moral. Cuando el campo de protección del derecho se proyecta sobre bienes que no pueden ser tasables en dinero, como son el honor, sentimientos, afectos, creencias, etc., el daño causado a éstos se denomina moral.”*<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, Tomo 4, Décima Segunda Edición. Pág. 813 y sigs. México, 1998

<sup>43</sup> OCHOA OLVERA, Salvador. *“La demanda por daño moral”*. Montealto Editores, México, 1999. Pág. 7

Actualmente el Artículo 1916 del Código Civil Federal nos dice que debemos entender por daño moral:

*“Artículo 1916. Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.*

*(...)”.*

La reclamación de una indemnización por un daño moral, puede provenir de una responsabilidad contractual o extracontractual; se ha considerado que para la exigencia de la referida indemnización es necesario que el daño moral sufrido provenga de un hecho ilícito, que la cuantía de la indemnización va a quedar al libre y prudente arbitrio del juez y que la persona que sufrió el daño moral debe acreditar la realidad del ataque.

## **2.6. Nexo Causal**

Este punto es el más importante en la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que éste es precisamente el que da respuesta a las interrogantes de que se incluya esta institución en el marco jurídico mexicano en los términos que se proponen en el presente trabajo traería como consecuencia trastornar las finanzas públicas, ya que la debida formulación de este tema es la garantía de una correcta aplicación de la responsabilidad patrimonial del Estado y así evitar condenar al Estado a la reparación integral de prácticamente cualquier reclamación que se le formule.

El nexo causal consiste, en que el particular reclamante de la responsabilidad extracontractual del Estado debe probar el vínculo de causa-efecto entre el daño resarcible y la actividad del Estado a la que debe imputársele. Por su parte al Estado le corresponde probar cualquier causa que lo libere de la responsabilidad patrimonial que de él se reclama.

### **3. La indemnización.**

La indemnización es considerada como la “*compensación que el Estado hace al particular por la merma efectuada a su patrimonio*”,<sup>44</sup> esta exigencia consiste en la reparación del daño sufrido por la actividad irregular del Estado.

#### **3.1. Valoración del daño.**

El *quantum* indemnizatorio lo determinarán las leyes aplicables, en el caso en concreto de la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad jurisdiccional, este será aquel que corresponda de acuerdo a los daños sufridos por el gobernado, es decir, aquella que resulte de las valoraciones aceptadas por otras leyes –tales como leyes fiscales–, para la valoración de los daños efectivamente sufridos.

Resulta materialmente imposible, crear un ordenamiento legal que regule como debe ser valorado el daño sufrido para hacer efectiva la indemnización correspondiente, debido al sinnúmero de supuestos diferentes que pueden llegar a presentarse de acuerdo a la naturaleza misma del daño y sus consecuencias, es por tal motivo que resulta viable remitirnos a las leyes correspondientes para la valoración de daño, tomando en cuenta que para algunos casos el monto indemnizatorio de acuerdo a la valoración del daño sufrido, debe ir acompañado de la actualización correspondiente.

---

<sup>44</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “*Derecho Administrativo*”. Segundo Curso. Harla. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, 1991. Pág. 68.

En relación con este tema, es de vital importancia destacar las previsiones generales sobre el daño moral susceptible de ocasionarse por el Estado, que anteceden la regulación detallada sobre el cálculo de actualizarse dicho tipo de daño.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión de fecha 19 de marzo de 2009, falló el amparo en revisión 75/2009 en el que analizó el Artículo 14, Fracción II de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y en general las reglas conforme a las cuales se deben calcular los montos de las indemnizaciones.

Señaló que el Artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado enuncia las condiciones que deben reunir todos los tipos de daños que puede ocasionar el Estado (materiales, personales y morales) para poder ser reclamados y, por tanto, generar la obligación del pago de una indemnización:

- a) Deben ser reales,
- b) Evaluables en dinero,
- c) Directamente relacionados con una o varias personas y
- d) Desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

Ahora bien, volviendo al tema del daño moral al que abordamos anteriormente, por lo que se refiere al cálculo de la valoración del mismo, la Fracción II del Artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado fija dos reglas al respecto:

1. La autoridad administrativa o jurisdiccional debe hacer al cálculo de la indemnización correspondiente de acuerdo con los criterios estipulados en el

Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante y,

2. Dicha indemnización que el Estado deba pagar no debe exceder del equivalente a veinte mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado.

Por último, la tercera fracción de la referida norma dispone una sola regla referente a los daños ocasionados en caso de muerte: el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 1915 del Código Civil Federal.

Los Ministros de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyeron que de conformidad con los criterios adoptados por la misma, existe una restricción injustificada a los derechos constitucionales cuando la fracción II, segundo párrafo del Artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, fija un tope para la indemnización, lo cual es inconstitucional.

Al efecto, en el amparo en revisión antes citado, la Primera Sala hizo énfasis en considerar que la existencia de algún tipo de limitación a las indemnizaciones a que tienen derecho los perjudicados por daños morales causados por el Estado es un objetivo cubierto por el Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, el considerar un tope máximo no constituye una medida adecuada porque, por un lado, no garantiza por sí mismo que los abusos como pueden ser las indemnizaciones excesivas o los reclamos injustificados, no se den, y por otro no resulta necesario para evitar los citados abusos.

Como consecuencia a todo lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluyó que habrá daños desiguales que serán tratados de la misma manera, en los que los particulares deberán asumir el costo que supere el tope máximo, lo cual impide la reparación integral de la violación sufrida en sus derechos.

### **3.2. Indemnización Integral.**

Para poder hablar de una indemnización integral se debe tomar en consideración la indemnización derivada de los daños materiales y morales que lleve consigo la lesión sufrida por el gobernado en su patrimonio. La indemnización integral consiste en aquella que no solamente va a resarcir el daño material causado, sino que del mismo modo responderá por el daño moral que se hubiere producido, en caso de comprobar el mismo por parte del sujeto activo, tal y como bien lo establece el Artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; este tipo de indemnización comprende lo que doctrinariamente conocemos como daño emergente y lucro cesante, es decir, todos los daños y perjuicios efectivamente causados.

### **3.3. Indemnización equitativa.**

A diferencia de la anterior, en la indemnización equitativa se exige el pago del daño emergente, el resarcimiento del daño moral y del daño personal, más no así el lucro cesante.

De los dos tipos de indemnizaciones referidas anteriormente, se considera que a aquellas personas que gozan de una posición económicamente desahogada y que tienen una posición profesional y laboral elevada, se les pague una indemnización equitativa por los daños sufridos en su patrimonio, en cambio, para aquellas personas que no gozan de tales “privilegios” les será pagada una indemnización integral.

Lo anterior no contraviene el principio de igualdad, toda vez que se estaría dando “trato igual a los iguales y desigual a los desiguales”; pero en el caso concreto nuestra Ley se apega al pago de las indemnizaciones mencionadas en primer lugar, tal y como se desprende de su mismo texto.

### CAPITULO III

#### SISTEMA ACTUAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. –ANÁLISIS Y CRÍTICA–

##### 1. Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo 113 de nuestra Carta Magna, es el fundamento constitucional de la institución jurídica de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, precisando que esta institución es, la que en sede doctrinal, se presenta como la más amplia y progresiva, es decir, la que tiene el carácter de objetiva y directa.

Existen varias teorías que justifican el deber que el Estado tiene de reparar o resarcir los daños y perjuicios causados a los gobernados, con motivo del desarrollo de su actividad o funcionamiento, entre las cuales podemos señalar las siguientes:

***Teoría de la igualdad o proporcionalidad de las cargas***, basada en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que en su Artículo 13 dispuso que “...unos ciudadanos no deben sufrir más que otros las cargas impuestas en interés de todos.”

Jorge Teissier afirmó:

*“Los ciudadanos no deben sufrir unos más que otros las cargas impuestas en el interés de todos, de donde resulta que los daños excepcionales, los accidentes que el poder público causa a los particulares, deben ser indemnizados por el presupuesto que está formado por las contribuciones de toda la colectividad... Cuando el Estado ejecuta un acto que perjudica a un habitante haciéndole*

*sufrir un daño injusto, con respecto a los demás ciudadanos, está obligado a indemnizar ese daño para no romper el principio de equidad, de igualdad, que ampara por igual a todos los habitantes”.*<sup>43</sup>

**Teoría del bien común**, sostenida por Julio I. Altamira Gigena, de la siguiente forma:

*“Para nosotros –dice el profesor argentino–, el fundamento de la responsabilidad del Estado es el bien común. Es decir, el bien de toda la comunidad y ella no puede encontrarse plenamente satisfecha si un miembro o un grupo de sus miembros sufre los daños producidos por la actividad de la Administración; por lo tanto, le corresponde indemnizar los perjuicios que ocasione”.*<sup>44</sup>

Por su parte, Guillermo Altamira postula la **teoría de la solidaridad humana**, argumentando que:

*“Los cimientos de la doctrina de la responsabilidad, deben buscarse en el principio de la solidaridad humana, que es precisamente el que informa e impone ayuda recíproca a todos los individuos que constituyen la colectividad. Sus fuentes no deben buscarse en la moral ni en la caridad, sino en un acto de justicia distributiva que la sociedad está obligada a realizar para aquellas personas que por hechos que no les son imputables se encuentran de pronto y por un acontecimiento ajeno a su voluntad, en situación de inferioridad para cumplir con su fin individual y social, y siendo el Estado el órgano por el cual la*

---

<sup>43</sup> TEISSIER, Jorge. *“La responsabilité de la puissance publique”*. París, 1906. Pág. 147. (Citado por Julio I. Altamira Gigena, *“Responsabilidad del Estado”*, Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos. Buenos Aires. 1973. Pág. 77.)

<sup>44</sup> *Ídem.*

*sociedad realiza esa obra de solidaridad, ya que por su enorme magnitud escapa al poder del individuo, es quien debe afrontar este problema y resarcir. Como el perjuicio lo ha sufrido el damnificado por un acto o un hecho imputable a un agente del Estado que lo ocasiona en un acto del servicio o con motivo de él o empleando los medios que el Estado le facilita, transforma la obligación moral, impuesta por la solidaridad humana de ayuda recíproca, en una obligación jurídica de indemnizar, otorgándole la acción y el derecho para exigirla.”*

### **1.1. Antecedentes y reforma del 14 de junio de 2002.**

Sin duda la reforma al Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 14 de junio de 2002, fue un paso muy importante en la vida jurídica de México, al elevar a rango Constitucional la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, sin embargo, detrás de esta reforma existen algunos antecedentes aunque incipientes, ya que aunque no fueron estos los que dieron origen propiamente a la Responsabilidad Patrimonial del Estado, vale la pena mencionarlos ya que constituyen esfuerzos preliminares en este tema.

#### **Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal.**

Esta Ley, hoy abrogada, constituye un antecedente plausible, aunque deficiente y efímero a favor del régimen de responsabilidad directa del Estado; la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941, y entró en vigor el 1° de enero de 1942, en tiempos del Presidente Manuel Ávila Camacho.

La referida Ley se debe a la iniciativa de don Antonio Carrillo Flores al entonces Presidente de la República Ávila Camacho, argumentando que era injusto que se hubiesen liquidado las reclamaciones extranjeras y no se atendiesen a la de los mexicanos.

Esta Ley surgió con el propósito de remediar las deficiencias que en ese entonces existían en la materia, ya que entre los principales problemas se encontraban los siguientes:

- a) La ineficacia del sistema civil de subsidiaridad de la responsabilidad del Estado y,
- b) La gran dificultad de identificar al funcionario autor material del daño, así como probar la culpa de este.

Sin embargo, y no obstante las buenas intenciones de don Antonio Carrillo Flores, esta Ley tuvo un defecto tan trascendental que provocó que nunca se aplicara como se esperaba, el cual consistía en que debía existir una partida presupuestal para este tipo de acontecimientos, además de que para que esta partida pudiera ejercerse era necesario la existencia de una autoridad de la administración activa con plenas facultades para reconocer la responsabilidad del Estado.

Lo anterior trajo como consecuencia que en el año de 1988, bajo el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, fuera abrogada dicha ley.

### **Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Toluca, Estado de México.**

Otro de los antecedentes importantes, es el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno, publicado en la Gaceta Municipal de Toluca, Estado de México, el 5 de febrero de 1997, ordenamiento que estableció –incluso antes de la reforma constitucional al Artículo 113– los principios de la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Este Bando Municipal estuvo acompañado de una dudosa constitucionalidad al respecto, toda vez que, por la misma naturaleza del mismo, éste debe expedirse conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la propia Constitución Local, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables, tal y como lo establece el Artículo 124 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, situación que no aconteció en este supuesto ya que en nuestra Constitución Federal aún no se regulaba la responsabilidad directa del Estado.

### **Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa**

Por su parte la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, publicada en el periódico oficial “El Estado de Sinaloa”, número 37, segunda sección, del 26 de marzo de 1993, estableció en su parte conducente lo siguiente:

*“Artículo 13. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, será competente para conocer y resolver de los juicios:*

*(...)*

*IV. En los que se reclame responsabilidad civil objetiva al Estado, a los Municipios o a sus organismos descentralizados;*

*(...)*

### **Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León**

Un antecedente más esta Ley publicada en el periódico oficial del Estado, de fecha 21 de febrero de 1997, la cual establece en la parte que nos interesa lo siguiente:

*“Artículo 17. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo será competente para conocer de los juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones que se indican a continuación, dictados, ordenados, ejecutados o que se pretenda ejecutar, por autoridades administrativas, fiscales o entidades de la Administración Pública Paraestatal o de los Municipios del Estado de Nuevo León, cuando estas últimas actúen en carácter de autoridad:*

*(...)*

*IX. Los relativos a la responsabilidad patrimonial extracontractual reclamada al Estado, a los Municipios, o a las entidades paraestatales o municipales;*

*(...)*

### **Constitución del Estado Libre y Soberano de Colima**

Otro de los antecedentes que encontramos es la reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Colima, publicada en el periódico oficial del estado el día 6 de mayo de 2000, mediante la cual se adicionó la fracción XII al Artículo 1º de dicha Constitución para quedar en los siguientes términos:

*“Artículo 1. El Estado de Colima reconoce, protege y garantiza a toda persona, el goce de sus derechos consignados en la Constitución General de la República y los establecidos en esta Constitución.*

*Esta Constitución, para todos los efectos legales a que diere lugar, cuando haga referencia a los vocablos persona, individuo u hombre, incluyendo en su respectivo plural, así como, a la calidad de su función, se entenderá indistintamente al género femenino o*

*masculino. De igual forma, cuando sea el caso de denominaciones a cargos públicos, se enunciarán en el género femenino o masculino que corresponda con el propio de quienes los ocupen o desempeñen.*

*Con respecto a la vida, la libertad, igualdad y seguridad jurídica, se establecen las siguientes declaraciones:*

*(...)*

*XII. Toda persona que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad administrativa del Estado y de los Municipios tendrá derecho a ser indemnizada en forma equitativa, conforme a las bases y procedimientos que establezca la ley. La obligación del Estado y de los Municipios de resarcir los daños y perjuicios será directa;*

*(...)"*

Ahora bien, es importante hacer mención que el Estado de Colima fue la primera entidad federativa en elevar el principio de la responsabilidad patrimonial del Estado a nivel constitucional en la República Mexicana, y lo que resulta también muy interesante es que, aprendiendo de los errores del pasado y para evitar que esta reforma quedara obsoleta, en el Segundo Artículo Transitorio del Decreto número 269 que adiciona la fracción XII del Artículo 1° de esta Constitución, se estableció que tanto el Gobierno del Estado como los ayuntamientos debían incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial, a partir del año 2001.

En relación con lo anterior y de conformidad con el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Colima para el Ejercicio Fiscal 2010, fue destinada la cantidad de \$1,391,000.00 (Un Millón Trescientos Noventa y Un Mil Pesos 00/100 Moneda Nacional), para hacer frente a las indemnizaciones que se deban pagar por concepto de Responsabilidad

Patrimonial del Estado, de conformidad con el Artículo 7º, Fracción VII. Sin embargo de acuerdo al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Colima para el Ejercicio Fiscal 2011, la partida presupuestal antes mencionada ya no existe, pero, de conformidad con lo dispuesto por su actual Artículo 15 en el apartado referente a las “Provisiones para contingencias y otras erogaciones especiales” nos podemos percatar de que en el concepto 79900 se hace mención a “otras erogaciones especiales”, lo que, a falta de claridad y precisión del actual Presupuesto de Egresos de esa entidad federativa, bien se pudiera argumentar que dentro de ese concepto se incluyen a las indemnizaciones por la actividad irregular del Estado y, de ser así, el presupuesto que está destinado para tal concepto es de \$ 6,199,440.00 M.N. (Seis Millones Ciento Noventa y Nueve Mil Cuatrocientos Cuarenta Pesos 00/100 Moneda Nacional).

Los cinco antecedentes mencionados constituyen los primeros intentos por incluir dentro de nuestro derecho positivo Mexicano a la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, sin embargo, fue con la reforma al Artículo 113 de nuestra Ley Suprema cuando se logró con el propósito de incluir esta institución jurídica, que si bien es cierto esta reforma solo reguló la Responsabilidad Patrimonial del Estado por su actividad “administrativa” de forma directa y objetiva, representa un gran avance para el estado de Derecho.

Ahora bien, una vez que ya se han mencionado algunos de los principales antecedentes de la incorporación de la figura jurídica de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, en nuestro derecho positivo, a continuación se desarrollará brevemente el proceso que tuvo la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de junio de 2002:

El 22 de abril de 1999, el Grupo Parlamentario del PRI presentó ante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, una iniciativa de Decreto por el que se modificaba la denominación del Título Cuarto y se adicionaba un segundo párrafo al Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado; la cual en esa misma fecha la Mesa Directiva la turnó para su estudio y dictamen a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, según consta en la Gaceta Parlamentaria, Número 249, Año II, de fecha 22 de abril de 1999, de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

Del mismo modo, el Grupo Parlamentario del PAN presentó el 16 de junio de 1999, un Decreto de iniciativa para adicionar un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción VIII al artículo 116, y un segundo párrafo a la Base Quinta Apartado C del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como para modificar la denominación del Título Cuarto de citada Ley Fundamental, la cual fue turnada con la misma fecha para su estudio y dictamen a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, tal y como se desprende de la Gaceta Parlamentaria, Número 291, Año II, de fecha 21 de junio de 1999, de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

Posteriormente con fecha 28 de abril de 2000, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales dictaminaron conjuntamente las dos iniciativas antes mencionadas en sentido aprobatorio de la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en el texto constitucional.

El día 29 de abril de 2000, se aprobó el dictamen en el Pleno de la Cámara de Diputados, remitiéndose para sus efectos constitucionales a la Cámara de Senadores.

Como consecuencia de lo anterior, con fecha 17 de abril de 2001, la Mesa Directiva del Senado de la República, turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, la minuta con proyecto de Decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que procediera a su estudio, análisis y dictamen.

Antes de continuar con el desarrollo que tuvieron estas iniciativas, es importante destacar las diferencias entre las mismas, que si bien es cierto ambas fueron propuestas para un mismo fin, también lo es que de la lectura de estas dos iniciativas formuladas por una parte por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y por el Partido Acción Nacional (PAN), fueron enfocadas desde un punto de vista distinto.

En la iniciativa de reforma presentada por el PRI, se manifiesta que es urgente la reforma al Artículo 113 y como consecuencia, la modificación de la denominación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la insuficiencia legal y general que en ese entonces estaba vigente en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado –recordemos que las disposiciones jurídicas que tocaban este tema, tenían como criterio rector un enfoque de responsabilidad civil subsidiaria y solidaria–, establecían que para estar en posibilidades de iniciar una acción de responsabilidad extracontractual contra el Estado, era menester que previamente se lograra la identificación del servidor público causante del daño reclamado, la demostración de su culpabilidad directa, así como la acreditación en juicio de la insolvencia del servidor público respectivo. Sólo agotando todos estos requisitos, podía iniciarse una acción de responsabilidad subsidiaria contra el Estado.

Dentro de la exposición de motivos que se comenta, y que se puede consultar en las páginas 51 y 52 de la Gaceta Parlamentaria Número 249 Año II, de fecha 22 de abril de 1999, de la Cámara de Diputados LVII Legislatura, se hace mención de las principales dificultades que la teoría de la culpa, aplicada a la Responsabilidad Patrimonial del Estado, cusa y son las siguientes:

1. *La imposibilidad de identificar a los autores materiales tratándose de “daños impersonales o anónimos” –casos cada vez más frecuentes en una Administración compleja y*

*tecnificada– ha dado lugar a que dichas acciones u omisiones queden impunes;*

*2. La dificultad para los particulares lesionados, de probar el actuar ilícito de los servidores públicos del Estado, es decir, su culpabilidad, así como acreditar la insolvencia de éstos, lo cual propicia que a los particulares no les quede más remedio que sufrir injustas consecuencias, en lugar de promover las acciones jurídicas correspondientes, que por otra parte son largas y difíciles, o bien ejercer presiones en vía de hecho;*

*3. La teoría de la culpa no comprende la responsabilidad por la producción de daños como consecuencia del actuar ilícito o normal de la Administración Pública, a diferencia de la teoría de la lesión antijurídica que funda la responsabilidad sobre el concepto de patrimonio dañado y pone el acento sobre este término de la relación, y no sobre la conducta dañosa del servidor público, como en la construcción tradicional; de tal suerte que esta nueva concepción permite imputar responsabilidad al Estado, incluso por el funcionamiento normal de la actividad administrativa, habida cuenta de que tal daño ha afectado negativamente el patrimonio del particular, y*

***4. La teoría de la culpa sólo puede predicarse de personas físicas con voluntad propia y no del Estado.***

(El énfasis es mío)

Con respecto a la indemnización a que tienen derecho los particulares por los daños causados por el Estado, esta iniciativa se basó en el *principio de ponderación* al indicar que “todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos, con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser

indemnizado en forma *proporcional y equitativa*”, con lo cual se buscaba equilibrar o cuando menos favorecer el equilibrio respecto del pago de indemnizaciones a los particulares que hayan sido afectados en su patrimonio.

Es de vital importancia resaltar que el objetivo de los legisladores priístas en esta iniciativa era en lograr un avance en la consolidación de un Estado responsable, tal y como se desprende de la siguiente transcripción obtenida de la Gaceta Parlamentaria, Número 249, Año II, de fecha 22 de abril de 1999, de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, en su página 54:

*“La reforma constitucional que se propone, evidentemente, no busca convertir al patrimonio público en una especie de “aseguradora universal”, ni menos aún, entorpecer la actividad de las funciones públicas. Se trata más bien de un mecanismo de distribución de las cargas públicas que busca terminar con la impunidad de las actividades lesivas del Estado que causan daños a particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlos, además, el objetivo fundamental de las adiciones al texto constitucional que se someten a consideración de esa Soberanía, consiste en avanzar en la consolidación de un Estado responsable, pues un Estado que asume en forma directa las consecuencias de su actuar, es un Estado que merece confianza”.*

Y más adelante señalan:

*“(…), la incorporación de la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, como un instrumento solidario y resarcitorio de las lesiones que se causen a los particulares, tiene las siguientes finalidades: por una parte, la reparación del daño, que tendría un doble efecto: contribuir a robustecer la majestad,*

*respetabilidad y confianza en el Derecho y, al mismo tiempo, en el Estado, lo cual se traduce en la genuina expresión del Estado de Derecho; y por otra parte, la incorporación de este instituto sin duda propiciaría la elevación en la calidad de los servicios públicos.”*

Como podemos notar de las transcripciones anteriores, la iniciativa de los Legisladores del PRI para incluir la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en el Derecho Positivo Mexicano, iba a traer como consecuencia un fortalecimiento en nuestro Estado de Derecho, al mismo tiempo que una mejor calidad en los servicios que presta el Estado, de ninguna manera trata de hacer como ellos mismos lo llaman, y el Dr. Álvaro Castro dice, “una aseguradora universal”, que tendría como consecuencia un desbalance en el aspecto financiero del Estado.

Dicha reforma constitucional, era del tenor literal siguiente:

**“Artículo 113...**

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

Por su parte la iniciativa presentada por los Legisladores del PAN, considera que el derecho que tienen los particulares frente al Estado para exigir de este último una indemnización por los daños y perjuicios causados por su actividad, debe estar consagrado como garantía individual y, por tal razón,

proponen adicionar un párrafo más al Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

***“Artículo 16...***

*Toda persona recibirá una indemnización equitativa cuando, con motivo de la actividad del Estado, sufra un daño en sus bienes o se afecten sus derechos. La obligación del Estado de resarcir los daños y perjuicios será directa.”*

Del mismo modo en la iniciativa que se comenta, se propone adicionar una fracción más al Artículo 116 para así obligar a la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, a indemnizar en forma equitativa, cuando con motivo de la actividad de sus servidores públicos, los particulares sufran daños en sus bienes o en sus derechos, quedando de la siguiente manera:

***“Artículo 116...***

*VIII.- Los Estados y municipios indemnizarán en forma equitativa, por los daños y perjuicios que con su actividad ocasionen a las personas en sus bienes y derechos, conforme a las leyes que al efecto expidan las legislaturas locales. Dicha responsabilidad será directa. Los tribunales de lo contencioso administrativo de los estados, serán competentes para conocer de las controversias en que se reclamen, a estados y municipios, el pago de la indemnización correspondiente.”*

Asimismo, la iniciativa presentada por los Legisladores del PAN contemplaba adicionar un párrafo más a la Base Quinta, apartado C, del Artículo 122 constitucional, para decir lo siguiente:

**“Artículo 122...”**

*El Distrito Federal indemnizará en forma equitativa, por los daños y perjuicios que con su actividad ocasione a las personas en sus bienes y derechos, conforme a las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Dicha responsabilidad será directa. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo a que se refiere esta base, será competente para conocer de las controversias en que se reclamen el pago de la indemnización correspondiente.”*

Finalmente por lo que hace a la reforma al Artículo 113 constitucional, la iniciativa propone:

**“Artículo 113...”**

*La Federación responderá directamente por los daños y perjuicios que con su actividad ocasione a los bienes y derechos de los individuos. Estos tienen derecho a ser indemnizados en forma equitativa, conforme a lo dispuesto por las leyes que expida el Congreso de la Unión.”*

Todo lo anterior, se puede corroborar directamente en la Gaceta Parlamentaria, Número 291, Año II, de fecha 21 de junio de 1999, de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

Como se desprende de lo anterior, estas dos iniciativas tenían el mismo objetivo, incorporar a nuestro sistema jurídico la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, con la característica de que esta tenía que ser objetiva y directa.

Lo primero que se puede observar en la iniciativa propuesta por el PRI es que en la misma se da una mayor importancia a la Responsabilidad Patrimonial del Estado que a la Responsabilidad de los Servidores Públicos, al invertir el

orden de estas en la denominación del Título Cuarto de la Constitución Federal, sin embargo, las Comisiones Unidas dictaminadoras se inclinaron por mantener la denominación del Título Cuarto, hasta antes de la reforma e incluir a la Responsabilidad Patrimonial del Estado, bajo el argumento de que dicho Título desarrolla en la gran parte de sus artículos a la Responsabilidad de los Servidores Públicos y que, sólo en uno de los párrafos hace mención de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En la iniciativa que se comenta, también podemos observar, que se otorga la facultad de conocer a los juicios derivados de la Responsabilidad Patrimonial del Estado a los tribunales contencioso-administrativos, dejando a un lado, cualquier duda o laguna de la ley en caso de que se presenten juicios de esta naturaleza.

Por su parte en la iniciativa propuesta por el PAN lo primero que observamos es que deja en claro que con la misma se pretende terminar con la responsabilidad subsidiaria que hasta en ese entonces tenía el Estado, ya que de la redacción de dicha iniciativa, se desprende que utiliza el adverbio *directamente*, con la finalidad de dejar atrás lo que estipulaba el artículo 1927 del Código Civil Federal (actualmente derogado), y con lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (actualmente derogado), ya que estos dos artículos se referían a una responsabilidad de tipo indirecta, en razón de que el reclamo se realizaba primero en contra del servidor público y, posteriormente, al Estado.

Esta iniciativa, consideró necesario incluir en el Artículo 16 de la Carta Magna, la garantía a la integridad patrimonial de las personas; situación que no consideró la Comisión Dictaminadora viable, dado que era una reiteración innecesaria al querer incluir esta garantía en la parte dogmática de nuestra Constitución, ya que, no importa la ubicación formal de dicha iniciativa para que tenga una mayor jerarquía ya que goza de la misma protección, además de que lo que se buscaba con la reforma al artículo 113, era incorporar en nuestro

sistema jurídico, la institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, lo que se consideró debía estar en el título correspondiente para guardar así una armonía y coherencia en el texto constitucional.

No es óbice a lo anterior, recordar que no importa si una garantía constitucional la encontramos o no en la parte dogmática de la misma, ya que de no encontrarla en dicha parte no es sinónimo de que la misma carece de efectividad y protección.

Del mismo modo, la iniciativa propuesta por el PAN, proponía reformar los artículos 116 y 122 como ya anteriormente hemos visto, a lo que la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados, atendiendo al principio de economía constitucional, consideró establecer en un solo párrafo el contenido de la nueva responsabilidad patrimonial del Estado.

Debemos reconocer, que la promulgación de la iniciativa al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue un gran avance para la vida jurídica y consolidar el estado de Derecho en nuestro país, sin embargo, se debe reconocer que hizo falta un paso más en esta materia, con el cual si se podría hablar de una verdadera responsabilidad del Estado, al incluir, naturalmente, al poder Legislativo y Judicial.

En relación con lo anterior, a continuación se transcribirán unas palabras que dijera el Licenciado Fauzi Hamdan Amad en su intervención como senador y unos de los mayores impulsores para que esta reforma constitucional se aprobara, ante la tribuna en la Cámara de Senadores, el día 8 de noviembre de 2001:

*“Realmente asistimos a la reforma más importante que hay en la materia de dar pasos agigantados en el estado de derecho, y enaltecer la justicia como principio y fin del propio estado de derecho.*

*Asistimos también, tardíamente para este país, a la auténtica responsabilidad del Estado, y no como, todavía en el siglo decimonónico, a la quasi irresponsabilidad e indemandabilidad del Estado, que tuvo su razón de ser, y su explicación, y yo diría su justificación, en regímenes absolutistas o absolutos.*

*Finalmente, con la eclosión histórica del constitucionalismo, que accedió a finales del siglo XVIII, nosotros alcanzamos a dar ese paso apenas a inicios del siglo XXI.*

*Pero qué bueno, con beneplácito recibimos esta propuesta de reforma constitucional, en donde el Estado, a nivel constitucional, se erige como responsable directo de los daños que ocasiona a los particulares por su actuación administrativa, en este caso, sólo irregular.*

*Quisiera decir, que todavía faltaría un paso más, pero no nos atrevimos a darlo.*

*La responsabilidad del Estado, por lo que concierne al órgano legislativo y al órgano judicial; lo constreñimos a la actividad administrativa.*

*Entendemos, y no quiero abundar, ni ser pródigo en este ámbito.  
¿Por qué se excluyó al Legislativo y al Judicial?*

*Pero por lo pronto, la actividad más importante del Estado a través de la función administrativa, queda ya encuadrada en su responsabilidad directa y objetiva.*

*Y decimos responsabilidad directa, porque hoy en día, en el régimen legal actual, nuestro Código Civil Federal en el artículo 1927, existe la responsabilidad del Estado por los daños que ocasiona.*

*Pero es indirecta y es subsidiaria, es decir, primero es contra la actuación del servidor público. Y si no tuviere bienes suficientes para responder de ese reclamo, de esa demanda, el Estado sería, entonces, indirecta o subsidiariamente responsable. Es decir, el Estado todavía tiene los beneficios de orden y exclusión, salvo, dice el artículo 1927, que lo reformamos en '93: "Cuando el servidor público actúe dolosamente".*

*Ahora, se cambia el escenario. La responsabilidad es directa del Estado; sin perjuicio, como señaladamente lo dijo el Senador Astudillo: "El Estado repita contra los servidores públicos que hubiesen ocasionado esos actos".*

*Es objetiva, porque ya no tenemos la necesidad de acreditar la conducta dolosa o culposa del servidor público. Simplemente hay el daño del Estado, y el particular tiene el derecho de reclamo cuando no en todos los casos, obviamente la ley no obligue al particular a soportar el daño, porque si lo es así, evidentemente no tendría derecho a reclamarlo.*

*(...).*<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Diario de debates del Senado de la República.  
<http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=punto&legislatura=LVIII&a=II&diario=23&periodo=Primer%20Periodo%20Ordinario&fecha=Noviembre%208%2C%202001&id=535&id=536&id=538&id=537&id=539&id=540&id=541&id=542&id=543&id=544&id=545>

Finalmente con fecha 14 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional a la denominación del Título Cuarto y la adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es del tenor literal siguiente:

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

#### **Título Cuarto**

***De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.***

*Artículo 113. ....*

*La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.*

#### **TRANSITORIO**

**UNICO.-** *El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación.***

*La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el*

*debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.*

*La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:*

*a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y*

*b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.*

*Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contaría con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.<sup>46</sup>*

Tal y como se desprende de lo anterior, con la reforma transcrita, se deja atrás a la responsabilidad patrimonial del Estado en su carácter subjetivo, que por tantos años imperó en nuestro derecho positivo mexicano, lo cual, indudablemente, consistió en un avance de gran importancia, toda vez que, a partir de la entrada en vigor del Decreto que nos interesa, se elevó a nivel constitucional, un derecho de gran trascendencia para garantizar la seguridad jurídica de los gobernados, sin embargo, se debe reconocer que a pesar del logro obtenido, no se quiso, en ese momento, discutir la posibilidad de incluir en las iniciativas de reformas propuestas, la reglamentación de la responsabilidad

---

<sup>46</sup> Diario Oficial de la Federación, de fecha 14 de junio de 2002. Pág. 2 y 3

patrimonial del Estado por su actividad jurisdiccional, y menos aún, por lo que respecta al Poder Legislativo, supuestos que, sin lugar a dudas, deberán ser estudio en un futuro no muy lejano de nuestros legisladores.

## **2. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.**

En esta Ley se desarrolla la nueva garantía constitucional de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, es reglamentaria del Artículo 113 Constitucional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, y entró en vigor el 1° de enero de 2005.

Su objetivo es 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.

Es menester hacer mención lo que nuestra actual Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado entiende por “actividad irregular del Estado” al definirla como: *“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”*.

Tal y como se desprende de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la misma establece que la responsabilidad a cargo del Estado es directa y objetiva, y contempla como sujetos de dicha Ley, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

Esta Ley dispone que la indemnización a que tenga derecho el particular afectado, comprenderá la reparación integral del daño y, en su caso, el daño personal y moral.

De la lectura de esta Ley podemos darnos cuenta que en la misma menciona los supuestos en los que se actualiza la responsabilidad patrimonial del Estado, sus limitantes y la forma de cómo debe proceder el gobernado que resulte afectado por la actividad irregular del Estado.

Como se mencionó en el punto anterior, relativo a la reforma al artículo 113 Constitucional, es de considerarse que si bien es cierto, actualmente contamos con un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado objetiva y directa, también lo es que aún tenemos mucho por hacer; por ejemplo, regular la responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional.

### **3. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

El contenido de esta Ley tiene una relación muy estrecha con la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, pero no debemos confundirlas, ya que son dos cosas diferentes, toda vez que una cosa es la responsabilidad administrativa en que puede incurrir un servidor público con motivo de su actuación, y otra, muy distinta, es la responsabilidad que tiene el Estado de responder por los daños y perjuicios que se causen a los gobernados con motivo de la actuación de este a través de sus servidores públicos.

Para una mayor claridad de lo anterior, se transcribe lo que el Artículo 77-bis dispone:

*Artículo 77-BIS. Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y*

*perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.*

*El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.*

*Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección la vía administrativa o judicial.*

*Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.*

De lo anterior se puede llegar a la conclusión que este sistema de responsabilidad solamente se refiere a la actuación anormal o ilícita de los servidores públicos, excluyendo tácitamente los daños y perjuicios que los mismos puedan ocasionar con su actuación normal o lícita, situación en la que la ley no prevé reparación alguna a favor de los particulares lesionados.

Asimismo, de la transcripción del artículo anterior se desprende que, es indispensable que para estar en posibilidad de obtener una reparación por parte del Estado, los particulares lesionados hayan iniciado el procedimiento administrativo disciplinario, mismo que encuentra su fundamento en el Artículo 64 de la ley en comento.

Del mismo modo, es necesario que la autoridad competente haya determinado la responsabilidad individual del servidor público, requisito sin el cual no habría posibilidad de reparación alguna.

Ahora bien, el mérito que tiene esta ley que comentamos es que, en la vía administrativa, se puede reconocer la responsabilidad de indemnizar y ordenar el pago correspondiente, sin la necesidad de acudir a la instancia judicial.

Este sistema, deja a un lado el problema que por tantos años predominaba relativo a la insolvencia de los servidores públicos, al dejar al arbitrio de los particulares el acudir directamente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo –actualmente Secretaría de la Función Pública–, para que ésta directamente reconozca la responsabilidad de indemnizar, aún y cuando, como se mencionó párrafos arriba, deba llevarse a cabo previamente el procedimiento disciplinario y que, en el mismo, se declare la responsabilidad personal del servidor o servidores públicos involucrados.

De lo anterior se puede concluir que por lo que concierne a la responsabilidad de los servidores públicos, en México se cuenta con un régimen de responsabilidad de carácter indirecto, toda vez que se exige un procedimiento previo que responsabilice a los autores de los daños ocasionados, para de esta forma poder exigir al Estado la reparación correspondiente.

#### **4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Esta Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de marzo de 2002 tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto por lo que se refiere a los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, las

obligaciones en este servicio, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones y el registro patrimonial de los servidores públicos.

La presente ley nos precisa en las 24 fracciones que integran su Artículo 8º, cuales son las obligaciones de los servidores públicos, tal y como se transcribe a continuación:

**ARTICULO 8.-** Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

**I.-** Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

**II.-** Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

**III.-** Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

**V.-** Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

**V.-** Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

**VI.-** Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

**VII.-** Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

**VIII.-** Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

**IX.-** Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

**X.-** Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

**XI.-** Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

**XII.-** Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal

participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

**XIII.-** Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

**XIV.-** Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

**XV.-** Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

**XVI.-** Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

**XVII.-** Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

**XVIII.-** Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

**XIX.-** Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

**XX.-** Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

**XXI.-** Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

**XXII.-** Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

**XXIII.-** Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

**XXIV.-** Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Y, posteriormente nos habla de las sanciones a las que pueden llegar a hacerse acreedores los servidores públicos que incumplan alguna de las obligaciones mencionadas en la ley, mismas que pueden consistir en:

**I.-** Amonestación privada o pública;

**II.-** Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

**III.-** Destitución del puesto;

**IV.-** Sanción económica, e

**V.-** Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Como ya se mencionó, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es necesario iniciar previamente un procedimiento disciplinario en contra del servidor público presuntamente responsable; y aquí sucede lo mismo, dicho procedimiento es desarrollado por el Artículo 24 de la ley en comento.

Como se puede notar de las transcripciones hechas, esta ley se refiere a las responsabilidades de carácter administrativo en que puedan incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y que esta responsabilidad es indirecta, toda vez que debe existir previamente un procedimiento disciplinario en contra del servidor público.

## **5. Ley Federal de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.**

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, su principal objetivo es regular la responsabilidad civil por daños que puedan causarse por el empleo de reactores nucleares y la utilización de sustancias y combustibles nucleares y desechos de estos.

Nos da la definición, en su artículo 3°, de lo que se debe entender por *“daño nuclear”*, siendo este: *“La pérdida de vidas humanas, las lesiones corporales y los daños y perjuicios materiales que se produzcan como resultado directo o indirecto de las propiedades radioactivas o de su combinación con las propiedades tóxicas, explosivas u otras propiedades peligrosas de los combustibles nucleares o de los productos o desechos radioactivos que se encuentren en una instalación nuclear, o de las sustancias nucleares peligrosas que se produzcan en ella, emanen de ello, o sea consignadas a ella; (...).”*<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre de 1974.

El mismo artículo define al “operador de una instalación nuclear”, como aquella persona designada, reconocida o autorizada por un Estado en cuya jurisdicción se encuentre la instalación nuclear.

Con estos dos conceptos transcritos con anterioridad, nos queda claro la intención que tuvo el legislador al fijar claramente la relación que existe entre el Estado y sus agentes, en el entendido de que los daños personales y morales que se produzcan por la actuación del operador, es imputable al mismo Estado.

No pasa por alto el que esta Ley, en su Capítulo Segundo intitulado “De la Responsabilidad Civil por Daños Nucleares”, disponga que: *“La responsabilidad civil del operador por daños nucleares es objetiva”*, o que el operador será responsable de los daños nucleares causados por un accidente nuclear que ocurra en una instalación nuclear a su cargo. Tampoco el que la Ley se refiera a la responsabilidad solidaria, al establecer en su Artículo 8° que: *“Cuando la responsabilidad por daños nucleares recaiga en más de un operador, todos serán solidariamente responsables de los mismos”*.

En relación con lo anterior, de su Capítulo Tercero y, en específico, del Artículo 14 se desprende que esta Ley fija como un importe máximo de la responsabilidad del operador frente a terceros la cantidad de 100 millones de pesos.

Lo anterior toda vez que como ya quedó precisado en párrafos precedentes, la intención del legislador fue crear este vínculo jurídico entre el Estado y los agentes que él mismo emplea para los casos que se precisan en el cuerpo de la mencionada ley.

## **6. Ley Aduanera.**

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, en la cual se regula la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.

Si bien es cierto que de la ley se desprende que el Fisco Federal responde directamente ante las reclamaciones por el valor de las mercancías extraviadas, el personal aduanero será, a su vez, responsable ante el fisco federal, de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 28 de esta Ley.

## **7. Ley del Servicio de Administración Tributaria.**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1995, cuyo Título Sexto desarrolla el Régimen de Responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria (SAT), en el cual podemos observar que esta responsabilidad, es de carácter objetiva, ya que responde directamente el SAT por los errores que comentan los servidores públicos que prestan sus servicios para este, dejando a salvo, naturalmente, su derecho de repetición en contra de los mismos.

También esta ley nos dice que la responsabilidad del SAT será exigible ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto es, que previo juicio que se lleve a cabo ante el Tribunal Federal y éste determine si es o no responsable el SAT, e incluso en la misma resolución, si así lo solicita el gobernado, se determinará el monto de la indemnización que deberá pagar, en su caso, el Servicio de Administración Tributaria.

## 8. Ley General de Protección Civil.

De la lectura de esta Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2000, nos podemos percatar que regula un sistema de responsabilidad directa del Estado en casos de que algún gobernado sufra daños por causa de algún desastre, provocado por agentes naturales o humanos, tal y como lo estipulan los siguientes artículos:

**“Artículo 4o.-** *Corresponde al Ejecutivo Federal:*

*I.- Dictar los lineamientos generales para inducir y conducir las labores de protección civil, a fin de lograr la participación de los diferentes sectores y grupos de la sociedad.*

*II. Incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Fondo de Desastres y el Fondo para la Prevención de Desastres, estableciendo los montos para la operación de cada uno de ellos, conforme a las disposiciones aplicables, cuya coordinación será responsabilidad de la Secretaría de Gobernación;*

*III.- Emitir declaratorias de emergencia o de desastre, en los términos del Capítulo VI de esta Ley; y*

*IV.- Disponer la utilización y destino de los recursos del Fondo de Desastres, con arreglo a la regulación que al respecto se emita.*

**Artículo 9o.** *El Sistema Nacional de Protección Civil es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las*

*dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección contra los peligros que se presenten y a la recuperación de la población, en la eventualidad de un desastre.*

**Artículo 10.** *El objetivo del Sistema Nacional es el de proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre, provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas, la afectación de la planta productiva, la destrucción de bienes materiales, el daño a la naturaleza y la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad, así como el de procurar la recuperación de la población y su entorno a las condiciones de vida que tenían antes del desastre.”*

Como se desprende de lo anterior, el Estado se hace responsable por daños ocasionados por los desastres naturales y que los mismos afecten a los gobernados, este supuesto se actualiza por ejemplo en las épocas de lluvias, cuando a raíz de éstas la población que habita en las zonas más vulnerables y con mayor probabilidad de que sufran inundaciones, se ven afectadas en sus viviendas, cosechas o en algún otro aspecto, para lo cual el Estado hace uso del Fondo que para tal efecto se cuenta.

## **9. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.**

Esta Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1991, tiene como objetivo prevenir y sancionar la tortura. De la lectura de esta Ley podemos decir, que las sanciones a que se hace acreedor la persona que incurra en alguno de los supuestos a que la misma se refiere,

serán de carácter personal, es decir, se aplicarán directamente al servidor público que haya contravenido las disposiciones legales que en la misma, y en su caso, el Estado será responsable subsidiariamente.

Un dato importante de esta Ley es la amplitud en materia de responsabilidad que tiene el responsable de cubrir por la comisión de alguno de los delitos previstos en la Ley que se comenta, lo que podemos confirmar de la transcripción siguiente:

*“Artículo 10. El responsable de alguno de los delitos previstos en la presente ley estará obligado a cubrir los gastos de asesoría legal, médicos, funerarios, de rehabilitación o de cualquier otra índole, en que hayan incurrido la víctima o sus familiares, como consecuencia del delito. Asimismo, estará obligado a reparar el daño y a indemnizar por los perjuicios causados a la víctima o a sus dependientes económicos, en los siguientes casos:*

*I.- Pérdida de la vida;*

*II.- Alteración de la salud;*

*III.- Pérdida de la libertad;*

*IV.- Pérdida de ingresos económicos;*

*V.- Incapacidad laboral;*

*VI.- Pérdida o el daño a la propiedad;*

*VII.- Menoscabo de la reputación.*

*Para fijar los montos correspondientes, el juez tomará en cuenta la magnitud del daño causado.*

*El Estado estará obligado a la reparación de los daños y perjuicios, en los términos de los artículos 1927 y 1928 del Código Civil.*

Con la publicación y entrada en vigor de la Ley que se comenta, se garantiza el derecho a un trato digno por parte de las autoridades hacia los particulares, al hacer responsable directamente al servidor público que realice cualquiera de los delitos que en la misma ley se señalan, obligándolo a cubrir los gastos que la víctima erogue por concepto de asesoría legal, gastos médicos, de rehabilitación, funerarios e incluso, los gastos en que hayan incurrido tanto el agredido como sus familiares como consecuencia del delito que dicho servidor público cometió.

#### **10.Ley de Aviación Civil.**

Por su parte, la Ley de Aviación Civil publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995 establece una responsabilidad directa del concesionario o permisionario de la operación de una aeronave que cause daños a los pasajeros o bien a terceras personas, otorgándoles a éstas el derecho de recibir una indemnización, con el sólo hecho de que exista una relación entre el daño causado y la causa que lo produjo (nexo causal).

Lo anterior tiene su sustento en los siguientes Artículos:

**Artículo 31.** *La operación de las aeronaves de Estado no requerirá permiso; se ajustará a la obtención de los certificados de matrícula y de aeronavegabilidad correspondientes, y deberá contar con póliza de seguro.*

*Las aeronaves militares se regirán para su operación por las disposiciones aplicables en específico a las mismas, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 37 de esta Ley.*

**Artículo 61.** *Los concesionarios o permisionarios de los servicios de transporte aéreo nacional, serán responsables por los daños causados a los pasajeros, a la carga y al equipaje en el transporte.*

*En el caso de pasajeros, se entenderá que los daños se causaron en el transporte, si ocurren desde el momento en que el pasajero aborda la aeronave hasta que ha descendido de la misma.*

*El concesionario o permisionario será responsable del equipaje facturado desde el momento en que expida el talón correspondiente hasta que entregue el equipaje al pasajero en el punto de destino.*

*En el caso de carga, el concesionario o permisionario será responsable desde el momento en que reciba la carga bajo su custodia hasta que la entregue al consignatario respectivo. La responsabilidad del concesionario o permisionario se interrumpirá cuando la carga le sea retirada por orden de autoridad competente.*

**Artículo 62.** *Para los daños a pasajeros, el derecho a percibir indemnizaciones se sujetará a lo dispuesto por el artículo 1915 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, salvo por lo que se refiere al monto que será el triple de lo previsto en dicho artículo. Para la*

*prelación en el pago de las indemnizaciones, se estará a lo dispuesto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo.*

*La indemnización por la destrucción o avería del equipaje de mano será de hasta cuarenta salarios mínimos. Por la pérdida o avería del equipaje facturado la indemnización será equivalente a la suma de setenta y cinco salarios mínimos.*

**Artículo 70.** *Cuando por la operación de una aeronave, por objetos desprendidos de la misma o por abordaje, se causen daños a personas o cosas que se encuentren en la superficie, nacerá la responsabilidad con sólo establecer la existencia del daño y su causa.*

*Será responsabilidad del concesionario o permisionario y, en el caso del servicio de transporte aéreo privado no comercial, del propietario o poseedor de la aeronave, cubrir las indemnizaciones por los daños causados, en términos de lo dispuesto en las disposiciones legales aplicables.*

*Para los efectos de este capítulo, una aeronave se encuentra en operación cuando está en movimiento, lo que ocurrirá en los casos en que:*

**I.** *Se encuentra en funcionamiento cualquiera de sus servicios o equipos, con tripulación, pasaje o carga a bordo;*

**II.** *Se desplaza en la superficie por su propia fuerza motriz, o*

**III.** *Se encuentre en vuelo.*

*La aeronave se considera en vuelo desde el momento en que inicia la carrera para su despegue hasta el momento en que concluya el recorrido del aterrizaje.*

**Artículo 72.** *En el caso de daños a personas, se cubrirá la indemnización correspondiente conforme a los términos señalados en el primer párrafo del artículo 62 de esta Ley. Para el caso de objetos en la superficie, el monto de la indemnización será de hasta treinta y cinco mil salarios mínimos.*

*El concesionario o permisionario y, en el caso del servicio de transporte aéreo privado no comercial, el propietario o poseedor de la aeronave, no gozarán del beneficio de limitación de responsabilidad, si se comprueba que los daños se debieron a dolo o mala fe de ellos mismos o de sus dependientes o empleados.*

De conformidad con lo que dispone esta Ley, el concesionario o permisionario de las aeronaves son directamente responsables por los daños que las mismas ocasionen, con el simple hecho de que por su operación causen un daño, sin embargo, fija límites por lo que hace a las indemnizaciones correspondientes, por ejemplo, tratándose de daños ocasionados al equipaje de mano pone un límite de \$2,392.80 y, tratándose de objetos que se encuentren en la superficie establece un límite de \$2'093,700.00.

Es importante destacar que tratándose de daños ocasionados como consecuencia del dolo o mala fe de los concesionarios o permisionarios, no gozarán de los límites de responsabilidad.

## CAPITULO IV

### LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR SU ACTIVIDAD JURISDICCIONAL.

#### 1. La función jurisdiccional formal y material.

Antes de entrar al fondo de este tema, es preciso mencionar que la actividad jurisdiccional del Estado, es decir, aquella que ejercen los órganos encargados de la impartición de la justicia, forma parte del sistema concreto de defensa jurídica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se dice que es concreto porque su objetivo está perfectamente determinado, lo mismo que sus efectos.

Al respecto es menester precisar que las funciones que realiza el Estado pueden ser contempladas desde dos puntos de vista:

1. Subjetivo, orgánico o formal, dependiendo del órgano que realiza la función, independientemente de la naturaleza intrínseca de dicha función.

De acuerdo con este criterio, las funciones se dividen en:

- Administrativa: Actos emanados del órgano administrativo.
- Legislativa: Actos emanados del órgano legislativo.
- Judicial: Actos emanados del órgano judicial.

2. Objetivo o material, en razón de la naturaleza propia de la actividad, independientemente del órgano que la lleve a cabo. De tal suerte tenemos:

Función Legislativa.- Es la actividad por medio de la cual el Estado crea el orden jurídico general abstracto, impersonal, novedoso e imperativo que se aplicará a los particulares.

Función Administrativa.- Es la actividad que lleva a cabo el Estado bajo un orden jurídico que tiene por objeto la creación de situaciones jurídicas generalmente individuales y excepcionalmente generales, o la realización de actos materiales, generales o particulares, con el fin de dar cumplimiento y concreción a la ley.

Función Jurisdiccional.- Es la actividad por medio de la cual se dirimen controversias con fuerza vinculativa para las partes, entre particulares o entre el Estado y particulares por un órgano distinto a las partes que intervienen en el conflicto, aplicando el orden jurídico en el caso planteado y creando una situación jurídica concreta a través de una sentencia o laudo.

Ahora bien, al hablar de la actividad jurisdiccional del Estado, lo primero que se piensa es en el Poder Judicial, y este término suele emplearse en dos sentidos que son: el *orgánico* y el *funcional*. Respecto al primero de ellos (*orgánico*) se refiere al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Por su parte, el sentido *funcional* se refiere a la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, de manera general y ordinaria.

La función jurisdiccional tampoco es únicamente ejercida por los órganos judiciales formalmente considerados, ya que es susceptible de ejercitarse por órganos que son formalmente administrativos o bien legislativos. Ejemplo de lo anterior lo encontramos cuando el Presidente de la República y el Congreso de la Unión, a través de sus dos Cámaras, desempeñan la función jurisdiccional, sin que ninguno de éstos sea de carácter judicial. Lo mismo ocurre con los tribunales

del trabajo a que se refiere al Artículo 123 de nuestra Constitución Federal, o bien, los tribunales contencioso administrativo que al igual que los anteriores no forman parte desde el punto de vista estricto como clásico y tradicional, al Poder Judicial.<sup>48</sup>

Lo anterior por disposición del Artículo 94 de nuestra Ley Suprema, mismo que es del tenor literal siguiente:

*“Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.*

*(...)”*

Ahora bien, la función judicial propiamente dicha consiste en resolver controversias jurídicas de diferente naturaleza que se llegasen a suscitar entre los gobernados.

Por otra parte, el control jurisdiccional de la constitucionalidad consiste en encomendar la defensa del orden fundamental a una autoridad con carácter de tribunal, ante la evidente necesidad de que tan importante misión sea desarrollada por un órgano calificado, ya que, de él depende, en el fondo, el cumplimiento de la idea del Derecho.

En consecuencia, por control jurisdiccional de la constitucionalidad, se debe entender, sobre todo en el marco de nuestro régimen jurídico, como el poder que

---

<sup>48</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *“Derecho Constitucional Mexicano”*. Décimo Séptima ed., Porrúa, México, 2005. P. 819 y sig.

tiene un tribunal de determinar si una ley, acto administrativo o estatal en general, son incompatibles con la constitución, y de ser así, debe declararse inconstitucional.

Regresando al tema principal que es la responsabilidad patrimonial del estado por su actividad jurisdiccional, el cual ha originado un sin número de controversias debido a las consecuencias que traería el incorporarla a nuestro Derecho Positivo Mexicano, toda vez que, se refiere a la responsabilidad del Estado en su función jurisdiccional, es decir, aquella que es realizada por los integrantes del Poder Judicial, ya que como bien sabemos, ellos son los encargados de dirimir las controversias, lo que trae como consecuencia, que ellos sean quienes dicen el Derecho.

Sin embargo, y toda vez que las personas encargadas de decir el Derecho son seres humanos, por ende los mismos no están exentos de cometer algún error, lo que podemos comprobar con nuestro sistema procesal, el cual reconoce la posibilidad de errores en la actuación judicial al reglamentar una serie de recursos que son necesarios para enmendar apreciaciones jurídicas, que en muchos de los casos son erróneas.

Una de las “preocupaciones” más significativas de este tema, es el concerniente al temor que genera el pensar que regular este tipo de responsabilidad patrimonial traería aparejada una disminución o en el peor de los casos, la pérdida de la independencia judicial; situación que es total y absolutamente errónea, toda vez que con la regulación de este tipo de responsabilidad, se estaría fortaleciendo y generando mayor confianza entre los administrados, cuando estos tengan la necesidad de acudir al sistema de justicia mexicano.

Una “dificultad” más que puede señalarse, es el tema relativo al principio de “cosa juzgada”, el cual es considerado como el principal impedimento para reconocer la responsabilidad del Estado-Juez. Recordemos que este principio consiste en revestir a las sentencias de una calidad especial, en virtud de la cual no se permite que las partes frente a las que se profiere puedan volver a instaurar un segundo juicio con base en los mismos argumentos y sobre iguales hechos; es decir, cuando el objeto del proceso (el litigio) resuelto mediante sentencia *firme* o inimpugnable deviene inmutable jurídicamente, por lo que no podrá ser discutido en un proceso posterior ni en cualquier otra oportunidad procesal.

No es óbice a lo anterior, manifestar que si bien es cierto el principio de cosa juzgada es un garante para la “seguridad jurídica”, también lo es que, tratándose de casos especiales (entiéndase como estos, aquellos que se encuentren revestidos de “error judicial”) debe prevalecer el más alto principio del Derecho, que es la justicia.

Ahora bien, en relación con lo anterior, debemos mencionar lo que se entiende por “seguridad jurídica” y qué se entiende por “garantías de seguridad jurídica”; por lo que hace al primero de ellos se entiende a la certeza que debe tener el gobernado de que su persona, sus papeles, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad; si ésta debe afectarlos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias.<sup>49</sup>

Por lo que hace a las Garantías de Seguridad Jurídica, debemos entender aquellos derechos públicos subjetivos a favor de los gobernados, que pueden oponerse a los órganos estatales para exigirles que se sujeten a un conjunto de

---

<sup>49</sup> *“Las Garantías de Seguridad Jurídica”*, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación, Segunda ed., México, 2005. P. 11 y 12.

requisitos previos a la emisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que éstos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones.<sup>50</sup>

El tratadista Andrés Serra Rojas ya nos hacía mención acerca de la responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional, manifestando que: *“Hasta hoy la opinión es en el sentido de la irresponsabilidad de los miembros del poder judicial fundada en el principio de la autoridad de la cosa juzgada.”*; y más adelante señala: *“Pero la responsabilidad en materia legislativa y en materia judicial tiene todavía que recorrer un largo debate, para su aceptación y reconocimiento, que será más breve, en la medida que la educación pública sea más extensa y la sociedad esté gobernada por elevados valores morales.”*<sup>51</sup>

Por su parte el jurista español Juan Montero Aroca no dice que: ***“La responsabilidad del Estado-Juez por error judicial no debe negar, en principio, el mantenimiento de la cosa juzgada, sino que atiende a la reparación del daño causado por el error. La seguridad jurídica exige que sea así por lo menos en los órdenes jurisdiccionales civil, laboral y contencioso-administrativo. Sólo en lo penal las cosas pueden suceder de manera distinta pues en él debe predominar el valor justicia sobre el valor seguridad jurídica”***.<sup>52</sup>

(el énfasis es mío)

Hasta lo anteriormente transcrito, ha quedado claro que al hablar de la Responsabilidad del Estado por su actividad jurisdiccional, nos estamos refiriendo

---

<sup>50</sup> *Ídem*. P. 13.

<sup>51</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *“Derecho Administrativo”*. Segundo Curso. Porrúa. México, 2006. P. 873.

<sup>52</sup> MONTERO AROCA, Juan. *“Responsabilidad civil del juez y del estado por la actuación del poder judicial”*. Tecnos. Madrid, 1988. P. 115.

a la responsabilidad que derivan de los actos judiciales, es decir, aquellos que realizan los jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial.

Ahora bien, lo que se debe entender por función materialmente jurisdiccional es aquella que supone una situación de conflicto preexistente y una decisión que haga cesar el conflicto y que ordene restituir y respetar el derecho del ofendido, mientras que, la función formalmente jurisdiccional es aquella que realiza el Poder que en un régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales, es decir, por el Poder Judicial.

Aunado a lo anterior, es menester hacer referencia a que en la actualidad únicamente se regulan las sanciones por actos de los particulares que entorpezcan la actividad judicial, sin embargo, no existe una disposición legal que obligue al Estado, pagar una indemnización por los daños causados por este en la impartición de justicia.

En muchos de los casos en los que el Estado-Juez incurre en responsabilidad con respecto a los particulares, es por negligencia, impreparación, ineficiencia, ineficacia o lo que es peor aún, a causa de la lamentable corrupción que últimamente se ha venido convirtiendo en un fenómeno en aumento, causando en los particulares un descontento generalizado y la pérdida de credibilidad en los órganos que se encargan de la impartición de justicia, convirtiéndose en un gran peligro para la democracia, ya que destruye los valores sociales, generando una descomposición en la sociedad y una ausencia de normas éticas y jurídicas, obteniendo como resultado la impunidad.

## **2. El error judicial.**

Podemos decir que el “error judicial” es el falso concepto que tiene el juez respecto de la verdad de los hechos que son materia del proceso y, que

comprende no solamente los perjuicios producidos en el inocente, sino en los errores o faltas que afectan al culpable y que pueden incluir tanto el error de hecho como el de derecho.

El error de hecho se referirá al descubrimiento de nuevos hechos o a la posibilidad de utilizar nuevos medios de prueba, pero no a una valoración distinta de los medios probatorios ya utilizados para probar los hechos ya alegados. El error de hecho no puede pretender que se modifique la valoración de la prueba efectuada por el juez, pues de lo contrario se estaría desconociendo el principio de seguridad jurídica.

Los únicos supuestos en los que podría cuestionarse la valoración de la prueba del juzgador serían aquellos en los que no existió prueba alguna y, sin embargo, el Juez condenó al demandado o al acusado, o bien el juez dictó sentencia en contra de la prueba existente en los actos o en la causa.

El error de derecho, por su parte, puede presentarse en el caso del desconocimiento absoluto de la existencia de la norma, cuando dicho error no ha sido corregido por la vía de los recursos normales.

También se dice que existe error judicial cuando existe una errónea apreciación de los hechos, cuando hay un mal encuadramiento de las circunstancias tácticas en el ordenamiento jurídico o por la utilización errónea de las normas legales.

Del mismo modo, por “error judicial” podemos entender, aquel error insubsanable mediante recursos ordinarios y que tiene como propósito último la reparación correspondiente por parte del Estado, sin perjuicio de la facultad de éste de repetir contra los jueces y magistrados.

El tema de que el Estado debe hacerse cargo de los errores judiciales, ha sido objeto de regulación de tratados internacionales, de normas constitucionales y también de leyes ordinarias. Por ejemplo el Pacto de San José de Costa Rica, el cual en su artículo 10, establece que “toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley, en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial”.

Ahora bien, se conceptualiza también al error judicial en sentido amplio como en sentido restringido; el primero hace referencia a toda equivocación en la tarea de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Parte de la existencia de una, o de varias, respuesta (s) correcta (s) y califica como error todo apartamiento de ella (s).

Por otro lado, el error judicial en sentido estricto supone que el desajuste entre lo ordenado por el derecho y la decisión jurídica ha de ser general, evidente. El error debe ser tan incontrovertible que prive totalmente de sentido a esa decisión judicial. Dado el nivel de la equivocación, a ese error es, casi, como negarle el carácter de decisión judicial. Por ello, cualquier equivocación no es, en este sentido restringido, un error judicial.<sup>53</sup>

De lo anterior se desprenden algunas diferencias, entre las cuales están: Primero, en el sentido estricto, se exige que el error sea patente, manifiesto, evidente o notorio para que el mismo sea susceptible de ser indemnizable; es decir, una equivocación que se debe mostrar como tal de forma indiscutible; en sentido amplio, por el contrario, todo error cuenta como tal. Segundo, en sentido estricto es necesario que la decisión sea firme para ser indemnizable, situación contraria en el caso del error judicial en sentido amplio. Tercero, según el sentido amplio, pueden cometer error judicial todos aquellos agentes que dictan

---

<sup>53</sup> MALEM SEÑA, Jorge Francisco, *“El error judicial y la formación de los jueces”*, Gedisa. Barcelona 2008. P. 199.

decisiones jurisdiccionales, mientras que en el sentido restringido sólo pueden ser sujetos activos los jueces y magistrados aunque no, por ejemplo, los miembros del Tribunal Constitucional.

En el caso de error judicial las equivocaciones, las irregularidades o los daños ocasionados a un particular por las decisiones de un Juez en el cumplimiento de su función jurisdiccional pueden ser atribuibles al Juez en general y a su comportamiento técnico en particular o, por el contrario, no les pueden ser atribuidos como causa de tales defectos.<sup>54</sup>

Por lo que respecta a los errores que son atribuibles al Juez se puede decir que son numerosos, ya que son situaciones que debido al descuido, impericia, falta de atención, falta de dedicación, una mala formación académica o incluso, una deficiente destreza profesional causan un error al gobernado, se dice que este tipo de errores se pueden evitar con una mejor preparación del encargado de impartir justicia.

Del mismo modo y en relación con lo anterior, entre los llamados errores atribuibles al Juez se encuentran aquellos ocasionados por errores de interpretación o error en la selección de la norma jurídica aplicable al caso en concreto; así también, aquellas resoluciones carentes de una debida fundamentación y motivación que llevaron al órgano emisor a llegar a dicha conclusión.

También es obligación de un Juez o de un Magistrado no admitir una prueba irregular o negarse a valorarla, más aún cuando admite pruebas inadmisibles y en el peor de los casos, se niegue a admitir pruebas que son pertinentes y relevantes.

---

<sup>54</sup> *Ibíd*em, P. 186

Ahora bien, por lo que hace a los errores judiciales no atribuibles al Juez, se puede decir que son aquellos ocasionados por las partes que intervienen en el juicio, por ejemplo, debido a la habilidad de uno de los abogados de exponer sus argumentos, la desidia de una de las partes en el procedimiento, la presentación y desahogo de las pruebas realizada de forma incorrecta, etc.

Naturalmente, el presente trabajo de investigación va dirigido a regular los errores que son atribuibles al órgano jurisdiccional emisor de la resolución que se considera, está viciada por el error judicial, obviamente, el error atribuible a dicho órgano.

Al regular el error judicial no se está llevando al extremo las exigencias del Estado de Derecho, sino más bien, al ser el Juez un garante del principio de legalidad y es quien aplica el derecho, constituye una de las piezas fundamentales del sistema político, el Derecho debe regular las garantías necesarias frente a los eventuales errores judiciales, siempre posibles en toda obra humana.

Sin embargo en la actualidad solo existen tres tesis pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referente al error judicial y son las siguientes:

***INDEMNIZACIÓN POR ERROR JUDICIAL GRAVE O FUNCIONAMIENTO ANORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. CASO EN QUE NO PROCEDE SU PAGO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA). La acción de pago de daños contra el Estado prevista en el artículo 154, fracción III, de la Constitución Política, en relación con los numerales 83 y 84 del Código Procesal Civil, ambos del Estado de Coahuila, por error judicial grave o funcionamiento anormal de la administración de justicia, únicamente debe prosperar***

**cuando se cause de manera directa e indiscutible un daño objetivo, grave y trascendente a la esfera de derechos de alguna persona**, pero no cuando en uso de su arbitrio judicial las autoridades jurisdiccionales resuelvan de manera contraria a sus intereses algún litigio y, por ello, se vea orillada a interponer los medios de defensa correspondientes a fin de corregir la actuación judicial que considera equivocada pues, de admitir lo contrario, se llegaría al extremo de que cada vez que se declara fundado un recurso y, por ende, se revoca, modifica o nulifica una determinación o resolución de primera instancia, habría responsabilidad de indemnizar con cargo al órgano recurrido que volvería caótica la prestación del servicio público de administración de justicia.

(El subrayado es mío)

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

*Amparo directo 701/2006. Emilio José Arizpe Narro y otros. 11 de enero de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: Jorge Arturo Gamboa de la Peña.*

**ERROR JUDICIAL, NO GENERA NINGUN DERECHO A LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO EL.** *El error judicial no genera ningún derecho para las partes en el procedimiento, máxime si se trata de dar cumplimiento a una ejecutoria de amparo, cuya observancia es de interés social, de conformidad con los artículos 104 y 113 de la ley de la materia.*

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

*Amparo en revisión 580/92. Genaro Leonardo Sosa Gómez. 14 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Ramiro Joel Ramírez Sánchez.*

**RESPONSABILIDAD PENAL (ERROR JUDICIAL).** *No cabe alegar como razón jurídica, que el error cometido respecto de uno de los acusados, por el juzgador, necesariamente favorezca al otro, cuando la responsabilidad de éste ha sido debidamente establecida.*

*Amparo penal directo 2018/47. Jiménez Vega Francisco. 27 de junio de 1947. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

De las transcripciones anteriores se desprende que la Tesis más reciente, es decir, la primera transcrita que habla lo referente a la indemnización con motivo del error judicial, se refiere, de una forma muy general pero acertada, los límites que debe tener esta indemnización, al decir que sólo serán indemnizables cuando el daño que se genere sea directo, objetivo, grave y trascendente en la esfera jurídica del gobernado. En relación con lo anterior, se puede decir que los términos de “grave” y “trascendente” se actualizan desde el mismo momento en que se vio afectada la esfera jurídica de aquél que se adolece del error judicial, lo anterior, toda vez que como se analizó en los puntos anteriores del presente capítulo, el error judicial siempre va a traer como consecuencia un daño irreversible para aquél que no favorece la sentencia recurrida, siempre y cuando se den los supuestos ya mencionados, es decir, aquellos ocasionados por la mala interpretación o aplicación del derecho.

Adicionalmente a lo anterior, conviene desarrollar brevemente las teorías que existen respecto a la responsabilidad del Estado por “error judicial” siendo las principales las siguientes:

**a) Teoría de la relación contractual.**

Esta teoría se basa en la concepción rousseauiana del “contrato social”, por el que el individuo habría renunciado a favor del Estado su derecho de hacerse justicia por propia mano y, aquél contrajo la obligación de proteger la vida, el patrimonio, la libertad y demás derechos de los individuos.

De acuerdo a lo anterior, ante el perjuicio derivado del error judicial habría un incumplimiento unilateral del mismo.

**b) Teoría de la utilidad pública o de la obligación cuasicontractual.**

Esta teoría derivada del Derecho privado, considera que el individuo afectado por la actividad del Estado, tiene derecho a una indemnización “porque el Estado le ha ocasionado un daño al procurar para sí mismo, indebidamente, una utilidad”.

Sin embargo existe una incoherencia al respecto, ya que, contrario a lo que menciona en relación con la supuesta “utilidad”, es de concluirse que la misma no existe, toda vez que no se puede considerar como “utilidad” del Estado la impartición de injusticia en lugar de justicia, ya que de esta forma en vez de estar protegiendo los intereses de los gobernados los está trasgrediendo.

**c) Teoría de la culpa extracontractual o aquiliana.**

Según ésta teoría la responsabilidad del Estado derivaría del hecho ilícito – delito o cuasidelito– cometido por el juez o magistrado al juzgar erróneamente.

Por ende, ésta no soluciona todos los casos en los que la equivocación no puede ser atribuida a la malicia o negligencia del magistrado u otro funcionario público, es decir, todos aquellos casos en que el falso testimonio, los dictámenes periciales inexactos, la fuerza mayor o las imperfecciones procesales han jugado un papel preponderante, escapando a las previsiones del Estado.

**d) Teoría del riesgo profesional.**

Esta teoría está basada en el derecho laboral, prescinde de la culpa y fundamenta la responsabilidad en el riesgo que implica el funcionamiento de la justicia y que la actividad del Estado al impartir justicia, implica forzosamente un cierto peligro.

**e) Teoría de la obligación moral.**

Esta teoría niega que la reparación consista en un deber jurídico, toda vez que la equidad constituye su contenido y su sostén.

En relación con lo anterior, esta teoría se objeta toda vez que cualquier sistema jurídico carecería de valor y credibilidad entre los gobernados si el mismo careciera de argumentos para fundamentar por sí sola una institución como lo es ésta que se estudia, no basta con que ciertas conductas sean consideradas como inmorales y con éste simple hecho sean el origen de la responsabilidad patrimonial del Estado, es indispensable regular jurídicamente cualquier institución que se pretenda hacer cumplir.

**f) Teoría de la obligación jurídica de asistencia pública o de la solidaridad social.**

Esta teoría fundamenta la reparación en la solidaridad humana, la misma dispone que el Estado, motivado por una necesidad obligatoria, por él mismo reconocida, interviene para disminuir las consecuencias de las devastaciones que pueden perjudicar a los gobernados, como por ejemplo los causados por las guerras o las devastaciones a causa de inundaciones en donde se ven perjudicadas las personas, con mayor razón el Estado debe intervenir a favor de las víctimas de errores judiciales.

**g) Teoría de la reparación como restitución.**

Esta teoría parte del principio general de que nadie puede ser privado de algo de su propiedad, ya sean bienes muebles o inmuebles, corporales o incorporales y que todo daño o detrimento antijurídico debe ser reparado como restitución de una situación injusta sufrida por una víctima, dejando a un lado las ideas civilistas de falta de culpa o riesgo creado por el autor del daño, para ésta teoría el eje central no es él, sino más bien la situación de la víctima.

**h) Teoría del sacrificio especial.**

Esta teoría del sacrificio especial tiene lugar cuando un habitante que por efectos del error judicial se encuentra en una situación especial en relación a todos los demás habitantes del país, y sufre, efectivamente, un sacrificio especial como consecuencia de ello, el Estado debe indemnizarle, ya que, de lo contrario, se violaría el principio de igualdad ante la ley.

**i) Teoría de los principios del Estado de Derecho.**

Esta teoría considera que son los principios del Estado de Derecho el fundamento de la responsabilidad Patrimonial del Estado en esta materia, puesto que, su finalidad es la de garantizar y salvaguardar los derechos y garantías de los gobernados, evitando las arbitrariedades e injusticias que surjan ya sea entre particulares o bien, entre ellos y el Estado.

Como consecuencia de lo anterior, y toda vez que el error judicial implica necesariamente la afectación en la esfera jurídica de los gobernados, existe una obligación del Estado de indemnizar el mismo, para que de esta forma subsane el daño que el mismo causo con su actividad irregular.

Ahora bien, resulta necesario señalar una tipología que nos sirva de guía para detectar los errores más comunes que puede cometer un Juez en su labor jurisdiccional y que hacen que sus decisiones no sean conforme a derecho:

**i) Errores en la justificación interna de una decisión judicial.**

Consiste en aquellas incongruencias en las decisiones judiciales que muestran que se ha cometido un error lógico en el razonamiento forense, es decir, cuando lo que aparece en el contenido del fallo no se sigue lógicamente de las premisas fácticas y normativas y de las definiciones utilizadas.

**ii) Errores en el encabezamiento de la decisión.**

Se refiere a los datos de identificación de un juicio, como por ejemplo el número de causa, el órgano de procedencia y su correspondiente referencia, así como los datos del tribunal juzgador.

Los principales errores que aquí se pueden cometer son los siguientes:

1. Incluir indebidamente a quienes no deberían formar parte del litigio.
2. Excluir indebidamente a quienes deberían formar parte del litigio.
3. Considerar respecto al objeto de la causa algo más de lo reclamado.
4. Considerar respecto al objeto de la causa algo menos de lo reclamado.
5. Considerar respecto al objeto de la causa algo distinto de lo reclamado.

### **iii) Errores en el fundamento de derecho.**

Este tipo de errores puede afectar tanto a la interpretación como a la aplicación del derecho y por tal motivo a continuación se desarrollan brevemente ambos supuestos.

#### **1. Errores en la interpretación del derecho.**

Esta clase de errores se puede deber a que el Juez no ha realizado una sistematización completa o no lo ha hecho adecuadamente. Estos errores de sistematización, naturalmente, se suelen trasladar a la elección de la norma aplicable y, por ende, al fallo.

Otro error de interpretación consiste no ya en elegir equivocadamente el criterio interpretativo, sino hacerle operar de un modo incorrecto, violentando sus límites o las reglas de su propio funcionamiento.

#### **2. Errores en la aplicación del derecho.**

Uno de los errores más comunes en la aplicación del derecho consiste en tratar de resolver un diferendo judicial mediante la aplicación de una norma derogada.

Otro de los errores que puede cometer un Juez en la aplicación del Derecho sucede cuando decide una cuestión que en sus elementos subjetivos y en sus

elementos objetivos ha adquirido la calidad juzgada. Esto también se produce cuando el Juez supone equivocadamente que hay cosa juzgada sobre un determinado asunto no habiéndola y decide en consecuencia.

#### **iv) Errores en el fundamento de hecho.**

Se comete este tipo de error cuando las decisiones judiciales infringen los límites intrínsecos o extrínsecos de la prueba.

Existen errores de hecho, en el primer de los sentidos, cuando en los fundamentos de hecho se afirma la existencia de un estado de cosas que, efectivamente, no ha acaecido, o se omite algún dato fáctico con relevancia jurídica que efectivamente ocurrió. Estos errores se producen cuando se establece judicialmente que alguien realizó una acción que no se le puede imputar o que no hizo una acción que en realidad sí realizó.

Los errores en los fundamentos de hecho pueden ser internos y externos. Los primeros se cometen cuando el Juez realiza una valoración inexacta, defectuosa o inaceptable de los hechos o de las pruebas obrantes en el expediente. Los segundos suceden cuando por causas extraprocesales se conocen nuevos hechos o aparecen nuevas pruebas que hacen que los dichos del Juez sean palmariamente inexactos.

Los errores internos en los fundamentos de hecho de las sentencias se verifican cuando se dan por probados hechos que no lo están. O se dan por no probados hechos que están probados. También ocurre cuando no se probó algo que se debía probar o cuando se probó algo que no se debía probar.

**v) Error en la construcción de las hipótesis fácticas y en la valoración de las pruebas.**

Una vez fijados, aunque sea de un modo provisional, los límites del litigio y ofrecidas y producidas las pruebas, el Juez tiene que formular una (o varias) hipótesis que pueda (n) ser contrastada (s) a través de la apreciación de las pruebas existentes. En esta etapa los errores judiciales admiten una serie de causas que ahora están vinculadas directamente con los aspectos epistémicos de la construcción y corroboración (o refutación) de las hipótesis que aparecerán en los fundamentos de hecho de las sentencias.

Si el Juez se apartara por defecto o por exceso o por plantear cuestiones distintas a las enunciadas por los litigantes sobre los elementos fácticos que motivan el proceso y sobre aquellos que los prueban, incurrirá en un error de incongruencia. En ningún caso sus hipótesis se podrían alejar de lo afirmado y probado por las partes, aunque sin tomar en consideración cuál de ellas lo afirmó o probó.

Ahora bien, al margen de dicho error por incongruencia, la sentencia dictada por el Juez puede estar materialmente equivocada al no coincidir con la realidad. Las hipótesis sobre los hechos generadores del proceso ofrecidas por los litigantes al ser falsas y, en consecuencia, el rechazo de las tesis del demandante no podría probar la verdad de las hipótesis afirmadas por el demandado, y viceversa. En estos supuestos el Juez, al seguir lo afirmado y probado por cualquiera de las partes que se muestran como alternativas exhaustivas y excluyentes, siempre puede estar condenado a cometer un error desde el punto de vista material.

Por otra parte, en un sistema de corte inquisitivo el Juez, al formular sus hipótesis, sin estar obligado a tomar en consideración lo afirmado por las partes,

se puede alejar de lo que acaeció realmente, lo que le podrá conducir a errores materiales en sus decisiones.

#### **vi) Errores en la calificación.**

Los errores en la calificación suceden cuando no se ha subsumido correctamente la situación fáctica que se considera probada en el proceso, en el supuesto de hecho de una norma. Para quienes sostienen que la calificación jurídica involucra una operación conceptual, los fallos cometidos en esta sede han de ser puramente lógicos.

#### **vii) Errores en el fallo.**

Los errores en el fallo se producen cuando el juzgador decide mas allá, por defecto o por exceso, de lo solicitado por las partes o del objeto del juicio. Este tipo de incongruencias se traducen en una vulneración del principio de contradicción y en una infracción al derecho de defensa. Para no incurrir en esos defectos, el juez no debe modificar, salvo que esté legalmente autorizado, los términos del debate, y se debe ajustar al objeto del proceso.

#### **viii) Errores por ausencia de motivación.**

Un rasgo típico de las decisiones judiciales en nuestro sistema constitucional es, que las mismas se encuentren debidamente motivadas ya que si el Juez no motiva las mismas, lo hace de un modo insuficiente o de una manera contradictoria o ilógica, comete un error.

La ausencia de motivación supone la carencia casi total de fundamentos en el documento judicial. Exige la ausencia de la motivación en sentido formal, lo que también conlleva la de sentido material. Una sentencia que careciera totalmente

de motivación y contara únicamente con el fallo sólo tendría la apariencia de una decisión judicial y debería ser revocada a través de los canales impugnativos existentes. El Juez que dictare un resolución como ésta podría incluso incurrir en delito de prevaricación.

Como podemos darnos cuenta de todo lo anterior, y toda vez que el error judicial es una deficiencia dentro del sistema de impartición de justicia que ocasiona severos daños al afectado, es de concluirse que un Juez que no esté capacitado profesionalmente, no puede cumplir su tarea y no tiene credibilidad alguna ni frente a las partes y mucho menos, frente a la sociedad.

Una formación profesional adecuada tendería a disminuir los errores judiciales y por ende, elevar el nivel técnico de las decisiones jurisdiccionales. Hacia ese objetivo se deberían de dirigir todos los esfuerzos para mejorar la formación inicial y continua de los jueces y magistrados.

En relación con todo lo anterior, resulta de vital importancia manifestar el criterio que al respecto ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Tesis Aislada de su Segunda Sala, misma que es del tenor literal siguiente:

***“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO COMPRENDE LA FUNCIÓN MATERIALMENTE JURISDICCIONAL. El citado precepto establece que la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa, y éstos tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que determinen las leyes. En***

**ese sentido, la responsabilidad del Estado no comprende la función materialmente jurisdiccional ejercida por los titulares de los órganos encargados de impartir justicia desplegada al tramitar y resolver los asuntos sometidos a su conocimiento,** quienes al hacerlo deben actuar con independencia y autonomía de criterio, subordinando sus decisiones únicamente a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes aplicables, lo cual no se lograría si tuvieran que responder patrimonialmente frente a los propios enjuiciados. Lo anterior es así, porque fue voluntad del Poder Reformador de la Constitución no incluir la labor jurisdiccional propiamente dicha dentro de los actos susceptibles de dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado, sino exclusivamente a los actos de naturaleza materialmente administrativa ejecutados en forma irregular por los tribunales, o por sus respectivos órganos de administración, cuando pudieran ocasionar daños a los particulares. Además, **si bien la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ordenamiento reglamentario del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en su artículo 2 que entre los sujetos de esa Ley se encuentra el Poder Judicial Federal, ello significa que se trata de un ente público a quien puede atribuírsele responsabilidad patrimonial, objetiva y directa, pero sólo por su actividad de naturaleza materialmente administrativa e irregular,** de la cual deriven daños a los particulares, lo cual excluye toda posibilidad de exigírsela con motivo del trámite jurisdiccional de los asuntos sometidos a su potestad y por el dictado de sus sentencias, garantizándose así la independencia de los tribunales y la plena

*ejecución de sus resoluciones, conforme lo exige el párrafo tercero del artículo 17 constitucional.”*

(El subrayado es mío)

Del criterio jurisprudencial transcrito se desprende que la posición de nuestra Suprema Corte es la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado pero solo por su actividad materialmente administrativa, dejando a un lado a la actividad jurisdiccional, entendiéndose que dicho criterio atiende a la regulación actual de dicha institución jurídica, toda vez que dentro de la misma sí se contempla a los titulares de los órganos encargados de la impartición de justicia, pero única y exclusivamente por lo que respecta a su función administrativa.

Sin embargo, lo anterior es un mero criterio jurisprudencial y si atendiéramos a las fuentes del Derecho, veremos que la principal fuente del mismo es la Ley, es decir, está por encima de cualquier otra fuente y, por lo tanto, al reformarse la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dicho criterio quedaría sin efectos.

Al respecto, es importante hacer una muy breve referencia de lo que se entiende por “*fuentes*” del Derecho, ya que la misma en la terminología jurídica tiene tres acepciones, siendo las fuentes formales, reales e históricas.<sup>55</sup>

Por *fuentes formales* entendemos los procesos de creación de las normas jurídicas, entre las cuales encontramos a la Ley, la costumbre y la jurisprudencia.

---

<sup>55</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *“Introducción al Estudio del Derecho”*. Porrúa. México, 1999, p. 51 y sigs.

De esta clasificación se desprende que la Ley (proceso legislativo) es la fuente formal por excelencia del Derecho y que por tal razón, la misma se encuentra por encima de la costumbre y de la jurisprudencia y dicho proceso tiene su fundamento en los Artículos 71 y 72 de la Carta Magna.

Llamamos *fuentes reales* a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas.

Y por último, el término de *fuentes históricas* se aplica a los documentos como inscripciones, papiros, libros, etc; que encierren el texto de una ley o conjunto de leyes.

Adicionalmente a lo anterior, debemos recordar que de conformidad con el orden jerárquico normativo en el Derecho Mexicano, mismo que tiene su fundamento en el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que: *“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”*

El precepto constitucional nos refiere los niveles de jerarquía normativa, estableciendo que la norma suprema es la Constitución Federal y que las leyes que de la misma emanen, deberán estar sujetas a lo que la misma dispone, es decir, al ser nuestra Carta Magna el ordenamiento jurídico que está por encima de cualquier otro, es indudable que al reformar el Artículo 17 y 113 de la misma, el criterio jurisprudencial que ha mantenido la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, será inaplicable, toda vez que se estaría atentando en contra del contenido propio de nuestra Constitución.

**3. Iniciativa que adiciona un tercer párrafo al Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en la Gaceta Parlamentaria Número 867, de fecha 26 de octubre de 2001.**

Esta iniciativa fue presentada por el Diputado Lucio Fernández González, del Partido Acción Nacional, en cuya exposición de motivos manifestó la necesidad que tiene el Estado Mexicano de contar con un orden jurídico de rango constitucional que asegure una responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado cuando al apartarse de la obligación de impartir justicia de manera pronta, completa e imparcial, cause daños y perjuicios a un gobernado.

Del mismo modo, y en relación con lo anterior, de la exposición de motivos se desprende el interés y la preocupación que genera este tema, es decir, se habla de la exigencia de contar con un sistema eficaz de responsabilidad de los servidores públicos, ya que el mismo constituye en requisito fundamental para el control del ejercicio del poder público.

El objetivo de la iniciativa que se comenta, es instaurar una responsabilidad en contra de las autoridades judiciales por el error judicial en que puedan incurrir, pero no bajo el esquema de responsabilidad subsidiaria y solidaria, en el cual se tiene que demostrar primero la responsabilidad personal del servidor público, sino por el contrario, se refiere a un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado en su función pública de impartir justicia.

Ahora bien, si bien es cierto que es el individuo el que actúa fuera de los límites de la ley, también lo es que dicho individuo actúa en representación del Estado, es decir, actúa en el ejercicio del poder público, más no a título personal y

por tal motivo, la responsabilidad que derive de dicha actividad debe recaer directamente sobre el Estado. Lo anterior traería como consecuencia el que el Estado tenga una elección más cuidadosa y una constante vigilancia de sus servidores públicos.

A continuación se transcribe una parte de la exposición de motivos que resulta de suma importancia para una mayor claridad sobre el tema y la importancia y necesidad de regular este tipo de responsabilidad en nuestro sistema jurídico:

*“El día 22 de noviembre de 1969, se adoptó por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la ciudad de San José, Costa Rica, la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

*El artículo 10 de la mencionada Convención, establece lo siguiente:*

*Artículo 10. Derecho a Indemnización*

*“Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.”*

*México a través del Senado de la República, aprobó el 18 de diciembre de 1980, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José de Costa Rica, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1981, promulgada por el Ejecutivo el 7 de mayo de 1981, sin embargo, derivado de tales compromisos, no se han*

*instrumentado las acciones correspondientes en nuestra legislación vigente, para que el gobernado haga valer oportunamente esta conquista a su favor.*

*(...)*

*La presente iniciativa establece la posibilidad para que cuando mediante resolución de la autoridad competente se ordena la exoneración del responsable, tenga éste la posibilidad de reclamar la responsabilidad estatal y su consecuente indemnización de manera directa a las autoridades estatales judiciales responsables.*

*Dicha indemnización, dependerá no sólo que se haya revocado o modificado la sentencia revisada, sino y sobre todo, de que se demuestre la causación de un daño por parte del Estado, a la persona particular.*

*Esta iniciativa está basada en la prosecución permanente que debe realizar el Estado hacía el respeto por los derechos del hombre al administrarle justicia; por lo que resulta oportuno adicionar al artículo 17 de la Ley Fundamental la garantía de que toda persona tendrá derecho a reclamar una indemnización en caso de haber sido condenado por error judicial y por el cual se le hubiere absuelto.”*

De la transcripción anterior, se desprende el interés y la necesidad que tiene nuestro sistema jurídico de ser reformado para regular la actividad jurisdiccional del Estado, con la finalidad de volver a generar en la sociedad la

confianza de nuestras instituciones encaradas de la impartición de justicia, aunado a lo anterior, del mismo modo, capacitar constantemente a el cuerpo de funcionarios que integran dichos órganos judiciales, a fin de evitar en la medida de lo posible, que los mismos incurran en el “error judicial” y así tener, un pleno Estado de Derecho.

Aunado a lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, dentro del apartado denominado “**Estado de Derecho**” menciona claramente que uno de los objetivos de la política de nuestro país es precisamente garantizar la certeza jurídica y el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz.

Lo anterior encuentra su sustento en el Punto 1.1 de la “Certeza Jurídica”, dentro del capítulo del “Estado de Derecho” que a continuación se transcribe:

#### **“1.1. Certeza Jurídica.**

*Un sistema jurídico con principios y planteamientos ambiguos o anacrónicos, que derivan en situaciones como la discrecionalidad de funcionarios en la toma de decisiones o en procedimientos largos y complejos, impacta negativamente en los niveles de certeza jurídica, es decir, en la certidumbre de los ciudadanos de que las leyes se cumplen.*

*Lo anterior genera no sólo espacios propicios para la corrupción y la búsqueda de beneficios, sino la falta de atención social a la legalidad al generar una percepción de aplicación selectiva de la ley. Ello, a su vez, se traduce en obstáculos para el desarrollo nacional. La certeza jurídica, a pesar de los diversos esfuerzos realizados en el pasado, dista de ser óptima.*

*Resulta entonces fundamental que el Gobierno Federal establezca estándares que permitan no sólo fomentar la certeza jurídica, sino hacer predecible la aplicación de la ley mediante estrategias que incidan en la reducción de la discrecionalidad de la autoridad administrativa judicial, fortalezcan al Poder Judicial, incrementen la calidad del sistema de justicia y del ejercicio profesional de los abogados y, en general, eleven la confianza ciudadana en las instituciones y fomenten una cultura de la legalidad.*

### **OBJETIVO 1**

***Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población.***

***ESTRATEGIA 1.1. Reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas.***

*El fundamento básico para que haya certeza jurídica y sea predecible la aplicación de la ley radica en que los ciudadanos tengan la seguridad de que la norma se hará cumplir y en que éstos conozcan los criterios básicos bajo los cuales se aplicará. Esto implica que ni la autoridad administrativa ni la judicial puedan hacer distinciones en atención a cuestiones personales, políticas o económicas. Para ello se propondrán reformas sustantivas y procesales, algunas de ellas mencionadas más adelante.*

### **OBJETIVO 2**

***Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz.***

**ESTRATEGIA 2.1.** *Hacer más eficiente y fortalecer la organización, funcionamiento, profesionalización, eficacia y transparencia de la defensoría de oficio, así como extender su cobertura.*

*Las personas que menos recursos económicos poseen son quienes en muchas ocasiones más resienten el peso de una mala defensa o representación legal, ante la imposibilidad de pagar honorarios a un abogado particular. Esto los sitúa en desventaja en la defensa de sus intereses y derechos. El Estado tiene la responsabilidad de defender y representar a quienes se encuentran en tales condiciones, bajo principios de excelencia, profesionalismo, eficacia y honradez. Por ello, se fortalecerá y extenderá la cobertura de la defensoría de oficio en su organización, funcionamiento y presencia para que, en las diversas ramas procesales, se responda a los propósitos de una verdadera justicia. Asimismo, se trabajará en la profesionalización de los servidores públicos encargados de prestar este servicio y en la actualización del marco jurídico que regula su función.*

**ESTRATEGIA 2.2.** *Combatir la corrupción a lo largo de todo el proceso de impartición de justicia, para ofrecer condiciones equitativas en la resolución de disputas.*

*Una de las múltiples consecuencias negativas de la corrupción es que impide el acceso a todas las personas a la protección de la ley en condiciones de igualdad. A lo largo del proceso de impartición de justicia, ha espacios de discrecionalidad en los que las personas ofrecen o se ven obligadas a dar sobornos para conseguir sus fines, dañando la confianza en nuestras*

*instituciones y condicionando para quién la ley es aplicable o no. Es necesario erradicar estas prácticas para avanzar en el acceso real y efectivo a la justicia.”<sup>56</sup>*

De la simple lectura de lo anterior, nos damos cuenta de la necesidad y urgencia de incorporar en nuestra legislación la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad jurisdiccional, ya que, como lo acabamos de ver, lamentablemente en la actualidad y a raíz de la corrupción que estamos viviendo, se ha visto mermada la credibilidad en nuestras instituciones, lo cual no podemos permitir y mucho menos en una actividad tan importante y trascendental en la vida de una sociedad como lo es la de impartir justicia, ya que de lo contrario estaríamos atentando en contra del Estado de Derecho y se podría llegar a tal grado de volver a un Estado absolutista.

#### **4. Ley para exigir Responsabilidad Patrimonial a Jueces y Funcionarios del Ministerio Público (Legislación del Estado de Chihuahua).**

En la actualidad, sólo un estado de la República Mexicana cuenta con una ley de responsabilidad patrimonial de jueces, y es el caso de Chihuahua, quien el 1 de enero de 1995, publicó en el Periódico Oficial del Estado el Decreto número 439/94 I P.O. la “Ley para exigir responsabilidad patrimonial a jueces y funcionarios del Ministerio Público”.

Sin embargo, en la mencionada Ley si bien se notan las buenas intenciones de la misma para regular la actividad jurisdiccional del Estado, también lo es que lo que está regulando no es una responsabilidad patrimonial del estado objetiva y directa, ya que como se desprende de su Artículo 1 su objeto es “*reglamentar la responsabilidad patrimonial de jueces y funcionarios del Ministerio Público*”, y de la

---

<sup>56</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

lectura de sus demás artículos en ninguno de ellos se desprende que la responsabilidad en que incurran las personas sujetas a esta Ley, tenga el carácter de ser directa y objetiva para el estado.

Aunado a lo anterior, es preciso hacer mención a que la Ley en comento sólo se refiere a la responsabilidad de los jueces y funcionarios del Ministerio Público en materia penal, alejándose por mucho, de la finalidad misma de este tema, es decir, no se puede limitar la responsabilidad del Estado-Juez a solo la materia penal, si bien es cierto que es por demás injusto el que una persona cumpla una condena en la cual está de por medio la libertad, también lo es que en muchos otros casos de diferentes ramas tales como la administrativa, civil, mercantil, fiscal, y prácticamente en todas las ramas del Derecho; los fallos emitidos por los órganos de control jurisdiccional que se encuentren viciados de error judicial, generan un daño gravísimo que incluso, en algunas ocasiones, son de difícil, por no decir imposible reparación.

Esta Ley para exigir responsabilidad patrimonial a jueces y funcionarios del Ministerio Público, nos marca como debe ser el procedimiento que se debe seguir, mismo que comienza con una demanda que debe ser instaurada dentro del término de 15 días hábiles, señalando los supuestos en que correrá dicho término, asimismo menciona que quién resolverá sobre éste tipo de juicios será el Supremo Tribunal de Justicia y que, en el supuesto de que sea procedente una indemnización, esta no excederá el monto equivalente a 365 días de salario mínimo general vigente en la época y lugar en que ocurrió el hecho motivo de la demanda.

## **5. Proyecto de reforma el Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**“Artículo Único.-** Se adiciona un tercer párrafo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se recorren los actuales párrafos, para quedar el tercero como cuarto, el cuarto como quinto, el quinto como sexto, el sexto como séptimo, el séptimo como octavo, el octavo como noveno y el noveno como décimo, para quedar como sigue:

### **Artículo 17. ...**

...

Toda persona tendrá derecho a reclamar una indemnización en caso de haber sido condenado por error judicial y por el cual se le hubiere dejado sin efecto la condena. La responsabilidad del Estado en estos casos será objetiva y directa, y el derecho de los particulares a reclamar dicha indemnización se realizará de conformidad con los requisitos, formas, términos y procedimientos que establezcan las leyes. La persona que de manera notoriamente frívola e improcedente solicite la indemnización a que este párrafo se refiere, será acreedor de las sanciones que la ley de la materia establezca.”

## **6. Proyecto de reforma el Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**“Artículo Único.-** Se reforma el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 113.** Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las

autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, o bien, a causa de error judicial, 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.”

## **7. Proyecto de reforma a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.**

**“ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforman los Artículos 1, 3, 7, 11, 15 y 17; se cambia la denominación de los Capítulos III y IV y; como consecuencia, el Artículo 27 pasa a ser el 36, el 28 pasa a ser el 37, el 29 pasa a ser el 38, el 30 pasa a ser el 39, el 31 pasa a ser el 40, el 32 pasa a ser el 41, el 33 pasa a ser el 42, el 34 pasa a ser el 43 y el 35 pasa a ser el 44. Así como el Capítulo IV pasa a ser el V y el V pasa a ser un nuevo VI; y se reforman los Artículos 36, 40 Y 41, todos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para quedar como sigue:

## **LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.**

**ARTÍCULO 1.-** La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular o a causa del error judicial 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.

**Error judicial.** Aquel que con motivo de una ejecutoria contraviniendo lo que de autos se desprende, aplicando erróneamente el Derecho o que cuente con vicios en el procedimiento, cause un daño a los bienes y derechos de los gobernados que no tengan la obligación jurídica de soportar.

**ARTÍCULO 3.-** Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad irregular del Estado,

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

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

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

Tratándose de indemnizaciones con motivo del error judicial, será el Consejo de la Judicatura Federal quien autorizará el pago de la misma.

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

- a) Deberá pagarse en moneda nacional;
- b) Podrá convenirse su pago en especie;

- c)** La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo;
- d)** En todo caso deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización;
- e)** En caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización procederá la actualización de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, y
- f)** Los entes públicos federales podrán cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes, realizando una proyección de los pagos de acuerdo a lo siguiente:
- 1.** Los diversos compromisos programados de ejercicios fiscales anteriores y los que previsiblemente se presentarán en el ejercicio de que se trate;
  - 2.** El monto de los recursos presupuestados o asignados en los cinco ejercicios fiscales previos al inicio del pago en parcialidades, para cubrir la Responsabilidad Patrimonial del Estado por la actividad irregular impuestas por autoridad competente, y
  - 3.** Los recursos que previsiblemente serán aprobados y asignados en el rubro correspondiente a este tipo de obligaciones en los ejercicios fiscales subsecuentes con base en los antecedentes referidos en el numeral anterior y el comportamiento del ingreso-gasto.

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

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

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

### **CAPÍTULO III**

#### **Del Procedimiento por Responsabilidad Patrimonial del Estado en su actividad administrativa**

(...)

### **CAPITULO IV**

#### **Del Procedimiento por Responsabilidad Patrimonial del Estado en su actividad jurisdiccional**

**ARTÍCULO 27.-** El procedimiento de responsabilidad patrimonial se iniciará a petición de parte interesada.

**ARTÍCULO 28.-** El actor deberá presentar su reclamación por escrito ante el superior jerárquico de la autoridad jurisdiccional responsable, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

**ARTÍCULO 29.-** La reclamación interpuesta deberá contener los siguientes requisitos:

- I. Nombre y domicilio del actor, y de quien promueve en su nombre,
- II. Nombre y domicilio del tercero perjudicado,
- III. La autoridad o autoridades responsables,
- IV. El acto reclamado así como los hechos o abstenciones que al actor le constan y constituyen antecedentes del acto impugnado
- V. Los conceptos de violación
- VI. Firma del promovente

Cuando del escrito inicial se advierta que carece de los requisitos mencionados en las fracciones I a III, se le requerirá para que en el término de 3 (tres) días siguientes al en que haya surtido sus efectos la notificación, a efecto de que subsane tal omisión y, en caso de no hacerlo se tendrá por no presentada la reclamación.

Cuando se omitan cualquiera de los requisitos señalados en las fracciones IV, V y VI se desechará de plano la reclamación.

**ARTÍCULO 30.-** El término para la interposición de la reclamación será de 30 (treinta) días naturales, contados desde el día siguiente al en que haya surtido sus efectos la notificación del acto reclamado, o bien, al en que haya tenido conocimiento del mismo.

**ARTÍCULO 31.-** Una vez admitida la reclamación, se dará vista a la (s) autoridad (es) demandada (s) para que en un plazo no mayor a 5 (cinco) días hábiles rinda (n) sus manifestaciones, de las cuales se le otorgara un ejemplar al actor para que dentro del mismo plazo manifieste lo que a su Derecho corresponda.

**ARTÍCULO 32.-** Transcurridos los términos a que se refiere el artículo anterior, se abrirá el periodo de pruebas y alegatos por un término de 5 (cinco) días hábiles.

Son admisibles todo tipo de pruebas, con excepción de aquellas que vayan en contra de la moral y las buenas costumbres.

**ARTÍCULO 33.-** Concluido el término de ofrecimiento de pruebas, la autoridad jurisdiccional tendrá un plazo no mayor a 10 (diez) días para emitir la resolución correspondiente.

**ARTÍCULO 34.-** En caso de que la resolución dictada condene a la (s) autoridad (es) demandada (s), se ordenará girar atento oficio otorgándole un plazo no mayor a 15 (quince) días para que de cumplimiento al fallo.

Transcurrido el término anterior sin que la autoridad haya dado aviso de las gestiones que está realizando ante el Consejo de la Judicatura Federal para programar el pago de la indemnización correspondiente en su presupuesto, se hará acreedor de una multa de 50 a 150 veces el salario mínimo general

vigente en el Distrito Federal si es la primera vez y, en caso de reincidencia será suspendido de su encargo.

**ARTÍCULO 35.-** En contra de la resolución dictada no procede medio de impugnación alguno.

## **CAPÍTULO V**

### **De la Concurrencia**

(...)

## **CAPÍTULO VI**

### **Del Derecho del Estado de Repetir contra los Servidores Públicos**

(...)

**ARTÍCULO 36.-** En caso de concurrencia acreditada en términos del artículo 21 de esta Ley, el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo con su respectiva participación. Para los efectos de la misma distribución, se tomará en cuenta, entre otros, los siguientes criterios de imputación, mismos que deberán graduarse y aplicarse de acuerdo con cada caso concreto:

- a) Deberá atribuirse a cada ente público federal u órgano jurisdiccional, los hechos o actos dañosos que provengan de su propia organización y operación, incluyendo las de sus órganos administrativos desconcentrados;

- b)** Los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales responderán únicamente de los hechos o actos dañosos que hayan ocasionado los servidores públicos que les estén adscritos.
- c)** Los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que tengan atribuciones o responsabilidad respecto de la prestación del servicio público y cuya actividad haya producido los hechos o actos dañosos responderán de los mismos, sea por prestación directa o con colaboración interorgánica.
- d)** Los entes públicos federales u órganos jurisdiccionales que hubieran proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otras responderá de los hechos o actos dañosos causados, cuando las segundas no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada. Por su parte, los entes públicos federales u órganos jurisdiccionales ejecutores responderán de los hechos o actos dañosos producidos, cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado, y
- e)** Cuando en los hechos o actos dañosos concurra la intervención de la autoridad federal y la local, la primera deberá responder del pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando aparte correspondiente de la entidad federativa en los términos que su propia legislación disponga.

El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas respecto de la materia que regula la presente Ley.

Tratándose de indemnizaciones a causa del error judicial, será competente el Consejo de la Judicatura Federal para celebrar convenios con los particulares afectados en relación con el pago de la misma.

**ARTÍCULO 40.-** El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

La gravedad de la infracción se calificará de acuerdo con los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, se tomarán en cuenta los siguientes criterios: Los estándares promedio de la actividad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.

**ARTÍCULO 41.-** El Estado podrá, también, instruir igual procedimiento a los servidores públicos por él nombrados, designados o contratados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal y en cualquier empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Poder Judicial de la Federación, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos derivado de faltas o infracciones administrativas graves. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes aplicables en la materia.

Quedan exentos del procedimiento a que se refiere el párrafo anterior, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

## **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** La presente Ley entrará en vigor en el momento que así lo considere oportuno el poder Legislativo.

**SEGUNDO.-** Los asuntos que se encuentren en trámite en los entes públicos federales, relacionados con la indemnización a los particulares derivada de las faltas administrativas en que hubieren incurrido los servidores públicos, se atenderán hasta su total terminación de acuerdo con las disposiciones aplicables a la fecha en que inició el procedimiento administrativo correspondiente.

**TERCERO.-** Se derogan todas las disposiciones legales en lo que se opongan al contenido del presente Decreto.

**CUARTO.-** El gobierno del Distrito Federal, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, deberán adecuar sus Leyes, reglamentos, bandos y demás disposiciones jurídicas, de acuerdo con las competencias que a cada uno corresponda, para que sean congruentes con la presente Ley.”

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** A lo largo del presente trabajo de investigación, han quedado plasmados los antecedentes de la figura de la Responsabilidad Patrimonial del Estado y de la evolución que la misma a tenido a lo largo del tiempo.

**SEGUNDA.-** Evidentemente es incuestionable el gran avance que se logró con la reforma en el año 2002 al incorporar a nuestro Derecho Positivo Mexicano la figura jurídica de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, sin embargo debemos reconocer que ese avance hoy en día ha sido superado por mucho en las necesidades actuales de la vida cotidiana como es natural en toda sociedad; ya que, como es bien sabido, el derecho es una ciencia que debe ir actualizándose conforme las necesidades de la colectividad y, en el caso en particular, hemos estado viviendo una época de importantes cambios, cambios que nos obligan a reforzar nuestras instituciones, que nos exigen garantizar una sana impartición de justicia, sin atropellos, sin compadrazgos, sin arbitrariedades, sin intereses particulares, lejos de la corrupción que lamentablemente ha permeado en el mundo actual.

**TERCERA.-** Como podemos darnos cuenta, en el presente trabajo se realiza una descripción enunciativa, más no limitativa en cuanto al origen de la responsabilidad patrimonial del Estado, pasando por sus diferentes etapas, hasta llegar a nuestra situación actual en la que el Estado es directamente responsable por los daños causados a un particular sin que éste tenga la obligación jurídica de soportarlo, pero únicamente por lo que respecta a la actividad administrativa, que como ya se planteo, fue un gran avance en su momento, pero las necesidades actuales nos obligan a dar el siguiente paso, lograr un Estado responsable en la impartición de justicia.

**CUARTA.-** Las reformas propuestas no tienen como objetivo principal convertir el patrimonio del Estado en una “aseguradora universal” –como lo mencionaba el Dr. Álvaro Castro al proponer la regulación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado por su actividad administrativa irregular–, y menos aún entorpecer la actividad del Estado, su objetivo más bien es terminar con las actividades lesivas del Estado que causan daños a los gobernados, los cuales, no tienen la obligación jurídica de soportar, además de consolidar nuestro Estado de Derecho, ya que, al responder directamente el Estado por los errores que cometen sus servidores públicos, genera mayor confianza entre sus gobernados y en el exterior.

**QUINTA.-** Pensar que con la reforma anterior traería como consecuencia la bancarrota financiera de nuestro Estado es una apreciación errónea, toda vez que tenemos como ejemplo a países, no digamos de Europa que son considerados de “Primer Mundo”, sino países de Latinoamérica –sin menospreciarlos pero a base de comparación– en los que se ha establecido a nivel constitucional esta obligación por parte del Estado, en leyes o en criterios jurisprudenciales; por decir algunos tenemos a Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Chile o Venezuela, sin que ninguno de los Estados mencionados haya sufrido un quebranto financiero de magnitudes severas.

**SEXTA.-** Algunas de las ventajas de incorporar a nuestro ordenamiento jurídico este tipo de responsabilidad por parte del Estado son:

- i) Mayor confianza en el Estado,
- ii) Mayor control en el funcionamiento de la actividad del Estado,
- iii) Mayor cuidado en la selección de los Jueces y Magistrados, así como su constante actualización;

iv) Menos impunidad,

v) Mayor seguridad jurídica para los gobernados y,

vi) Mayor respetabilidad en el exterior.

**SÉPTIMA.-** No debe pasar por alto la obligación por parte de los órganos del Estado para difundir entre los gobernados los alcances y límites de esta institución, a fin de concientizarlos y evitar, en la mayor medida, un desencantamiento o frustración debido al desconocimiento, insuficiencia o deficiencia informativa, por tal motivo es menester hacerle saber a nuestra sociedad mexicana que no se trata de que ahora el Estado indemnizará a toda aquella persona que haya sufrido un daño como consecuencia de una sentencia en contra de sus intereses, sino más bien, cuando reúna los requisitos que la misma Ley establece.

**OCTAVA.-** Al dejar a un lado la responsabilidad subsidiaria del Estado y hacerla objetiva y directa se logró un importante cambio dentro de nuestro derecho positivo mexicano, creando con ello un pilar fundamental para un Estado de Derecho, toda vez que se está reconociendo el derecho del particular a ser indemnizado por parte del Estado al sufrir un daño del cual no está obligado a soportar, un claro ejemplo de nuestro sistema actual es cuando uno se encuentra manejando su vehículo y, por un desperfecto en la carretera cae a un bache y se avería la suspensión de dicho carro, el particular tiene el derecho de reclamarle al Estado por el daño causado a su patrimonio, en razón de que ese daño es consecuencia de una actividad irregular del estado, entendida esta, como ya se ha dicho anteriormente, cuando como consecuencia de la actividad del Estado se produzca en sí un daño al gobernado, toda vez que lo irregular es el daño ocasionado sin que tenga el particular afectado la obligación de soportarlo, independientemente de la actitud dolosa o culposa del agente causante del daño.

**NOVENA.-** Del mismo modo y como se desarrollo a lo largo del presente trabajo, existe responsabilidad del Estado por error judicial en virtud del daño proveniente de un acto jurisdiccional, y evidentemente, sin distinción de la rama del Derecho que se trate, solo basta que haya un perjuicio al gobernado producto de ese error, debido a la actuación del Poder Judicial, afectándose con ello cualquiera de los derechos establecidos en nuestra Constitución Política.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

- ÁLVAREZ ALONSO, Salvador. “Responsabilidad Civil”. Abeledo-Perrot. Buenos Aires.
- ALTAMIRA GIGENA Julio I., “Responsabilidad del Estado”, Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos. Buenos Aires. 1973.
- AZÚA REYES, Sergio T. “Teoría General de las Obligaciones”. Segunda ed., actualizada, Porrúa. México 1997.
- BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. “Manual de Derecho Administrativo”. Segunda ed., Trillas. México, 1997.
- BEJARÁNO SÁNCHEZ, Manuel. “Obligaciones Civiles”. Quinta ed., Oxford, México 1999.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Décimo Séptima ed., Porrúa, México, 2005..
- CASTRO ESTRADA, Álvaro. “Responsabilidad Patrimonial del Estado”, Porrúa. México, 1997.
- DELGADILLO GUITIÉRREZ, Luis Humberto. “Elementos de Derecho”. Segundo Curso, Limusa, México, 1989.
- ELGASSI, Alberto, MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos (Compilador), “La Responsabilidad Patrimonial del Estado”, Porrúa, México, 2004.
- FABREGAS DEL PILAR, José María. “La Responsabilidad del Estado y sus autoridades y funcionarios”, Instituto Editorial Reus. Madrid 1957.
- FLORIS MARGADANT, Guillermo. “El Derecho Privado Romano”, Editorial Esfinge, S.A. de C.V. México, 2001.
- FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”. Porrúa. México, 2005.
- GALINDO CAMACHO, Miguel. “Derecho Administrativo”. Tomo I. Porrúa, México, 1995.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. “Introducción al Estudio del Derecho”. Porrúa. México, 1999.

- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas”. Civitas, Madrid.
- LEGUINA VILLA, Jesús. “La Responsabilidad civil de la Administración Pública”. Segunda ed., Tecnos. Madrid, 1983.
- MALEM SEÑA, Jorge Francisco, “El error judicial y la formación de los jueces”, Gedisa. Barcelona 2008.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “Derecho Administrativo”. Segundo Curso. Harla. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, 1991.
- MAZEAUD, Henri, León y Jean. “Lecciones de Derecho Civil”. Vol. II. Tomo I. Traducción de Luis Alcalá-Zamora y Castillo. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires. 1960.
- MONTERO AROCA, Juan. “Responsabilidad civil del juez y del estado por la actuación del poder judicial”. Tecnos. Madrid, 1988.
- OCHOA OLVERA, Salvador. “La demanda por daño moral”. Montealto Editores, México, 1999.
- PLANIOL, Marcelo. “Tratado Práctico de Derecho Civil Francés”. Tomo VI. Primera Parte. Cárdenas Editor Distribuidor, México 1997.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. “Compendio de Derecho Civil”, Teoría General de las Obligaciones. Tomo III. Porrúa. México 1977.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. “Derecho Civil Mexicano”. Tomo V. Vol. II, Sexta ed., Porrúa. México 1995.
- SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho Administrativo”. Segundo Curso. Porrúa. México, 2006. P.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. “Derecho Administrativo”. Tomo II. Tipografía Editora Argentina. Buenos Aires, 1950. Pág. 636.
- VALLS HERNÁNDEZ, Sergio Armando, “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal”, Tomo III Recursos administrativos, juicio contencioso administrativo y responsabilidad patrimonial del Estado y de los servidores públicos, México 2006.

**LEGISLACION**

BANDO Municipal de Policía y Buen Gobierno de Toluca, Estado de México.

CÓDIGO Civil Federal.

CONSTITUCIÓN Española, Boletín Oficial del Estado, Año CCCXVIII, Núm. 311.1, 29 de diciembre de 1978.

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONSTITUCIÓN Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

CONSTITUCIÓN Política del Estado Libre y Soberano de México.

DECRETO Ley N° 8.132/73. "Reparación Económica a Condenados Erróneamente", B.O. 03-IV-74, Provincia de Buenos Aires (Argentina).

LEY Aduanera.

LEY de Aviación Civil.

LEY de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal.

LEY de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley 30/1992 modificada por Ley 4/1999 (España).

LEY de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León.

LEY del Servicio de Administración Tributaria.

LEY Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

LEY Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

LEY Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

LEY Federal de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.

LEY Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

LEY General de Protección Civil.

LEY para Exigir responsabilidad Patrimonial a jueces y Funcionarios del ministerio Público. (Legislación del Estado de Chihuahua)

PRESUPUESTO de Egresos del Gobierno Libre y Soberano de Colima para el Ejercicio Fiscal 2010.

PRESUPUESTO de Egresos del Gobierno Libre y Soberano de Colima para el Ejercicio Fiscal 2011.

## **PUBLICACIONES**

DIARIO Oficial de la Federación, de fecha 14 de junio de 2002.

DIARIO Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre de 1974.

GACETA Parlamentaria Número 867, Año IV, de fecha 26 de octubre de 2001. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura.

GACETA Parlamentaria Número 291, Año II, de fecha 21 de junio de 1999. Cámara de Diputados. LVII Legislatura.

GACETA Parlamentaria Número 249, Año II, de fecha 22 de abril de 1999. Cámara de Diputados. LVII Legislatura.

“LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA”, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación, Segunda ed., México, 2005. P. 11 y 12.

PLAN Nacional de Desarrollo 2007-2012

SEMANARIO Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII. 9ª Época.

SEMANARIO Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII. 9ª Época.

SEMANARIO Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV. 9ª Época.

SEMANARIO Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI. 8ª Época.

SEMANARIO Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo CXV. 6ª Época.

SEMANARIO Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo LXVI. 5ª Época.

SEMANARIO Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI. 5ª Época.

## DICCIONARIOS

DICCIONARIO Jurídico Mexicano, Tomo 4, Décima Segunda ed. Porrúa, México, 1998

DICCIONARIO Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 13ª ed. Porrúa. México 1999..

## PAGINAS DE INTERNET

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>.

<http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-ctn-esp.pdf>.

<http://www.todoiure.com.ar/legislacion/3952.htm>

<http://www.selettigroup.com.ar/Selesis/alexandria/proba/jus/dec-ley/DL08132-73.htm>

Diario de debates del Senado de la República.

<http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=punto&legislatura=LVIII&a=II&diario=23&periodo=Primer%20Periodo%20Ordinario&fecha=Noviembre%208%2C%202001&id=535&id=536&id=538&id=537&id=539&id=540&id=541&id=542&id=543&id=544&id=545>

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

- ÁLVAREZ ALONSO, Salvador. “Responsabilidad Civil”. Abeledo-Perrot. Buenos Aires.
- ALTAMIRA GIGENA Julio I., “Responsabilidad del Estado”, Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos. Buenos Aires. 1973.
- AZÚA REYES, Sergio T. “Teoría General de las Obligaciones”. Segunda ed., actualizada, Porrúa. México 1997.
- BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. “Manual de Derecho Administrativo”. Segunda ed., Trillas. México, 1997.
- BEJARÁNO SÁNCHEZ, Manuel. “Obligaciones Civiles”. Quinta ed., Oxford, México 1999.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano”. Décimo Séptima ed., Porrúa, México, 2005..
- CASTRO ESTRADA, Álvaro. “Responsabilidad Patrimonial del Estado”, Porrúa. México, 1997.
- DELGADILLO GUITIÉRREZ, Luis Humberto. “Elementos de Derecho”. Segundo Curso, Limusa, México, 1989.
- ELGASSI, Alberto, MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos (Compilador), “La Responsabilidad Patrimonial del Estado”, Porrúa, México, 2004.
- FABREGAS DEL PILAR, José María. “La Responsabilidad del Estado y sus autoridades y funcionarios”, Instituto Editorial Reus. Madrid 1957.
- FLORIS MARGADANT, Guillermo. “El Derecho Privado Romano”, Editorial Esfinge, S.A. de C.V. México, 2001.
- FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”. Porrúa. México, 2005.
- GALINDO CAMACHO, Miguel. “Derecho Administrativo”. Tomo I. Porrúa, México, 1995.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. “Introducción al Estudio del Derecho”. Porrúa. México, 1999.

- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. “Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas”. Civitas, Madrid.
- LEGUINA VILLA, Jesús. “La Responsabilidad civil de la Administración Pública”. Segunda ed., Tecnos. Madrid, 1983.
- MALEM SEÑA, Jorge Francisco, “El error judicial y la formación de los jueces”, Gedisa. Barcelona 2008.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “Derecho Administrativo”. Segundo Curso. Harla. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, 1991.
- MAZEAUD, Henri, León y Jean. “Lecciones de Derecho Civil”. Vol. II. Tomo I. Traducción de Luis Alcalá-Zamora y Castillo. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires. 1960.
- MONTERO AROCA, Juan. “Responsabilidad civil del juez y del estado por la actuación del poder judicial”. Tecnos. Madrid, 1988.
- OCHOA OLVERA, Salvador. “La demanda por daño moral”. Montealto Editores, México, 1999.
- PLANIOL, Marcelo. “Tratado Práctico de Derecho Civil Francés”. Tomo VI. Primera Parte. Cárdenas Editor Distribuidor, México 1997.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. “Compendio de Derecho Civil”, Teoría General de las Obligaciones. Tomo III. Porrúa. México 1977.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. “Derecho Civil Mexicano”. Tomo V. Vol. II, Sexta ed., Porrúa. México 1995.
- SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho Administrativo”. Segundo Curso. Porrúa. México, 2006. P.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. “Derecho Administrativo”. Tomo II. Tipografía Editora Argentina. Buenos Aires, 1950. Pág. 636.
- VALLS HERNÁNDEZ, Sergio Armando, “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal”, Tomo III Recursos administrativos, juicio contencioso administrativo y responsabilidad patrimonial del Estado y de los servidores públicos, México 2006.

## LEGISLACION

BANDO Municipal de Policía y Buen Gobierno de Toluca, Estado de México.

CÓDIGO Civil Federal.

CONSTITUCIÓN Española, Boletín Oficial del Estado, Año CCCXVIII, Núm. 311.1, 29 de diciembre de 1978.

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONSTITUCIÓN Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

CONSTITUCIÓN Política del Estado Libre y Soberano de México.

DECRETO Ley N° 8.132/73. “Reparación Económica a Condenados Erróneamente”, B.O. 03-IV-74, Provincia de Buenos Aires (Argentina).

LEY Aduanera.

LEY de Aviación Civil.

LEY de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal.

LEY de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ley 30/1992 modificada por Ley 4/1999 (España).

LEY de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León.

LEY del Servicio de Administración Tributaria.

LEY Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

LEY Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

LEY Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

LEY Federal de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.

LEY Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

LEY General de Protección Civil.

LEY para Exigir responsabilidad Patrimonial a jueces y Funcionarios del ministerio Público. (Legislación del Estado de Chihuahua)

PRESUPUESTO de Egresos del Gobierno Libre y Soberano de Colima para el Ejercicio Fiscal 2010.

PRESUPUESTO de Egresos del Gobierno Libre y Soberano de Colima para el Ejercicio Fiscal 2011.

## **PUBLICACIONES**

DIARIO Oficial de la Federación, de fecha 14 de junio de 2002.

DIARIO Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre de 1974.

GACETA Parlamentaria Número 867, Año IV, de fecha 26 de octubre de 2001. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura.

GACETA Parlamentaria Número 291, Año II, de fecha 21 de junio de 1999. Cámara de Diputados. LVII Legislatura.

GACETA Parlamentaria Número 249, Año II, de fecha 22 de abril de 1999. Cámara de Diputados. LVII Legislatura.

“LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA”, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación, Segunda ed., México, 2005. P. 11 y 12.

PLAN Nacional de Desarrollo 2007-2012

SEMANARIO Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII. 9ª Época.

SEMANARIO Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII. 9ª Época.

SEMANARIO Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV. 9ª Época.

SEMANARIO Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI. 8ª Época.

SEMANARIO Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo CXV. 6ª Época.

SEMANARIO Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo LXVI. 5ª Época.

SEMANARIO Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI. 5ª Época.

## DICCIONARIOS

DICCIONARIO Jurídico Mexicano, Tomo 4, Décima Segunda ed. Porrúa, México, 1998

DICCIONARIO Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. 13ª ed. Porrúa. México 1999..

## PAGINAS DE INTERNET

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>.

<http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-ctn-esp.pdf>.

<http://www.todoiure.com.ar/legislacion/3952.htm>

<http://www.selettigroup.com.ar/Selesis/alexandria/proba/jus/dec-ley/DL08132-73.htm>

Diario de debates del Senado de la República.

<http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=punto&legislatura=LVIII&a=II&diario=23&periodo=Primer%20Periodo%20Ordinario&fecha=Noviembre%208%2C%202001&id=535&id=536&id=538&id=537&id=539&id=540&id=541&id=542&id=543&id=544&id=545>