



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL Y
COMERCIO EXTERIOR**

TÍTULO DE LA TESIS:

**“INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL DEL ESTADO DERIVADA DEL
ERROR JUDICIAL”**

T E S I S

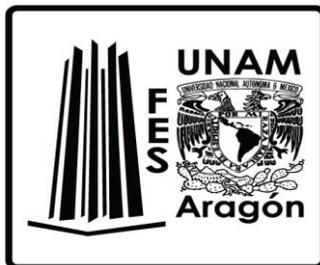
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

ALFREDO DÍAZ MAYA

ASESORA:

MTRA. ERIKA IVONNE PARRA RODRÍGUEZ



Nezahualcóyotl, Estado de México, a 03 de marzo de 2015



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.

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL
ESTADO DERIVADA DEL ERROR JUDICIAL

A mis queridos padres, maestros naturales de
instrucción perpetua, dadores de vida y amor.

A mis entrañables hermanos, hermanas
y novia, fuente de mi ímpetu por la vida.

A toda mi familia y amigos, que con su compañía
hacen de mis días un camino de regocijo.

A mi asesora, por su incondicional apoyo.

Y finalmente a mi Facultad, lugar donde se forjan
los profesionistas rectores de la Nación

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| ÍNDICE..... | IV |
| INTRODUCCIÓN..... | VI |
| CAPÍTULO 1 | |
| GENERALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO..... | 2 |
| 1.1 LA RESPONSABILIDAD..... | 2 |
| 1.1.1 Tipos de responsabilidad..... | 2 |
| 1.2 PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y ESTADO DE DERECHO..... | 5 |
| 1.3 NOCIONES GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO..... | 9 |
| 1.3.1 Naturaleza jurídica..... | 11 |
| 1.3.2 Teoría para su justificación..... | 13 |
| 1.3.3 Elementos..... | 16 |
| CAPÍTULO 2 | |
| RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO..... | 18 |
| 2.1 EVOLUCIÓN LEGISLATIVA..... | 18 |
| 2.2 MARCO NORMATIVO ACTUAL..... | 31 |
| 2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..... | 32 |
| 2.2.2 Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado..... | 43 |
| 2.2.3 Normatividad adicional..... | 60 |
| 2.3 OTROS SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO..... | 62 |

| | |
|--|------------|
| CAPÍTULO 3 | |
| EL ERROR JUDICIAL COMO RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO..... | 66 |
| 3.1 NOCIONES GENERALES DEL ERROR JUDICIAL..... | 66 |
| 3.1.1 Definición..... | 70 |
| 3.1.2 Elementos..... | 72 |
| 3.2 EXCLUSIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL ÁMBITO JUDICIAL DENTRO DEL SISTEMA NORMATIVO MEXICANO INTERNO..... | 77 |
| 3.2.1 Justificaciones para su exclusión..... | 83 |
| 3.2.2 Intentos legislativos..... | 86 |
| 3.3 EL ERROR JUDICIAL EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNACIONAL..... | 88 |
| 3.3.1 La indemnización por error judicial como derecho humano...85 | |
| 3.3.2 Supremacía Constitucional de los Tratados y Convenciones Internacionales en relación al error judicial.....92 | |
| 3.4 INAPLICACIÓN DEL DEBIDO PROCESO DE LA INDEMNIZACIÓN AL GOBERNADO POR ERROR JUDICIAL EN ATENCIÓN AL ARTÍCULO 1° CONSTITUCIONAL Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES..... | 94 |
| 3.5 PROPUESTA PARA LA APLICACIÓN DEL ERROR JUDICIAL EN EL ESTADO MEXICANO COMO PARTE DEL DERECHO INTERNACIONAL..... | 99 |
| 3.5.1 Adición de un artículo al capítulo de incidentes de cumplimiento de la Ley de amparo..... | 102 |
| 3.5.2 Limitaciones y criterios para la correcta aplicación de la indemnización patrimonial por perjuicio judicial..... | 108 |
| CONCLUSIONES..... | 107 |

INTRODUCCIÓN

La actividad encomendada al Estado, a través del federalismo pactado por el pueblo mexicano al momento de constituirse en una República, representativa, democrática y laica, delega en éste una serie de funciones que se traducen en obligaciones para desempeñar su mandato de manera eficaz y eficiente, otorgando así a los gobernados, seguridad en los diversos ámbitos de interés para el desarrollo como pueblo, garantizando con ello los sectores de salud, económicos, sociales, laborales, jurídicos, etc.

En este sentido, el desempeño de las funciones del Estado en cumplimiento de sus deberes adquiridos, no siempre es satisfactorio y acorde a los interés públicos, circunstancia ante la cual el Estado es plenamente responsable por aquellos actos emitidos que causen un perjuicio al gobernado, surgiendo así la responsabilidad patrimonial del Estado, que además de cumplir un deber de justicia, constituye un detonador para que la propia administración pública conozca sus verdaderas y visibles ineficiencias.

Esta figura jurídica, surge como una obligación más del Estado frente a pueblo, que lo obliga a indemnizar a los particulares por daños y perjuicios que sufran en su patrimonio, consecuencia de la actividad irregular y dañosa del Gobierno en el ejercicio de sus funciones; no obstante lo anterior en el sistema jurídico mexicano, la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de su deficiente funcionamiento, se encuentra limitada al ámbito administrativo, es decir, el Estado es plenamente responsable por aquellos actos en los que cause un perjuicio al gobernado y que éste no tenga el deber de recibirlo, siempre y cuando ese acto sea exteriorizado por un ente de la administración pública, lo que implica dejar fuera de la obligación resarcitoria patrimonial a los poderes legislativo y judicial.

Así bien, el presente trabajo de investigación tiene como objetivo principal fijar el alcance de la figura jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado, empero, elevada al ámbito judicial, pues que se reitera que dicha responsabilidad, en nuestro sistema se encuentra regulada y limitada a la administración pública, siendo que el Estado mexicano a partir de la reforma constitucional en el año dos mil once, en particular a la reforma del segundo párrafo y adición del tercero del artículo 1°, los derechos humanos se interpretan de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales suscritos por México, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, obligando así al Estado a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

En este orden de ideas, y como consecuencia de la reforma constitucional, se dice que en sistema jurídico mexicano es imperativo legislar y reglamentar sobre la aplicación efectiva de la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de un error judicial, puesto que la Convención Americana sobre los Derechos Humanos incorpora a nuestro marco jurídico interno el derecho humano previsto en su artículo décimo el cual establece que: *“Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en el caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial y en su caso la posibilidad de ser indemnizado”*.

Luego entonces, si el Estado mexicano se encuentra constreñido a favorecer a los particulares aplicando y velando por los derechos humanos, su responsabilidad por la emisión de un fallo que cause perjuicios al gobernado es eminente y por lo tanto su regulación en el orden jurídico nacional resulta imperiosa; razón por la cual se propone una reforma a la Ley de Amparo, para garantizar de forma positiva, el derecho humano de mérito, para lo cual se

aborda un estudio teórico, utilizando un método analítico, sintético y propositivo, arribando a conclusiones particulares a partir de la Hipótesis.

Los derechos humanos son sus derechos.
Tómenlos. Defiéndanlos. Promuévanlos.
Entiéndanlos e insistan en ellos.
Nútranlos y enriquezcanlos...
Son lo mejor de nosotros. Denles vida.

Martin Luther King

CAPÍTULO 1

GENERALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

SUMARIO: 1.1 LA RESPONSABILIDAD 1.1.1 Tipos de responsabilidad; 1.2 PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y ESTADO DE DERECHO; 1.3 NOCIONES GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO; 1.3.1 Naturaleza jurídica; 1.3.2 Teoría para su justificación; 1.3.3 Elementos.

1.1 LA RESPONSABILIDAD.

El vocablo de responsabilidad proviene del verbo latín *respondeo*, compuesto por el prefijo – *re* – y el verbo – *spondeo* – siendo el primero significante de repetición, y el segundo obligarse o responder a una obligación, verbo latino que en su descomposición más común significa “hacerse garante”, que entre otras acepciones en latín, significa “responder en justicia, o acudir ante un tribunal”.¹

A su vez el verbo latino de *respondeo* dio en castellano el verbo *responder*, el cual es polisémico pues de manera general la palabra responsabilidad como tal, tiene diversas acepciones según el campo de estudio, la Real Academia Española la define como:

Responsabilidad.

1. f. Cualidad de responsable.
2. f. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal.
3. f. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado.
4. f. *Der.* Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.²

¹ URIBE BENÍTEZ, Oscar, “La responsabilidad patrimonial del Estado mexicano”, Quórum, México, D.F. 2008, p. 213

² DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, 22ª Edición, Espasa Calpe, Madrid, España, 2001.

Conforme a lo anterior se infiere que la responsabilidad en su sentido natural, corresponde a la acción del *deber ser*, que de manera directa debe regir ante la actualización de un hecho nocivo. En el ámbito de las obligaciones, la responsabilidad se define como la obligación de reparar y satisfacer por sí o por otra, cualquier pérdida, daño o perjuicio que se hubiere causado a un tercero, pero ésta por lo regular nace ante el incumplimiento de la obligación.³

Efectivamente la responsabilidad en el campo del derecho, significa que una persona está obligada por la ley, y que al ser infringida conlleva a determinadas consecuencias sancionadoras, por la acción que realizó y que vulneró la norma y en su caso a un tercero, teniendo el deber de responder por la violación formal a la ley, además de la reparación al daño causado; lo cual resulta lógico si se tiene cuenta que el objetivo principal de la norma jurídica es el orden público y el interés social, pues de pasarse por alto la violación a las reglas normativas quedaría inconclusa la eficacia de su aplicación, siendo la responsabilidad un medio de control sancionador.

1.1.1 Tipos de responsabilidad

De acuerdo al Maestro Villoro Toranzo⁴, existen dos clases de responsabilidad; la responsabilidad moral y la responsabilidad jurídica, en la responsabilidad moral, el sujeto causante del daño responde moralmente de sus actos u omisiones, ya sea ante un ser supremo o ante sí mismo por simple conciencia; respecto a la responsabilidad jurídica, ésta surge del Derecho con el fin de señalar a una persona para que dé cuenta de las consecuencias de determinados hechos o actos jurídicos, ante los demás miembros de la comunidad, la comisión de cierta infracción a la ley por parte del sujeto

³ ESCRICHE, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Nueva Edición, Librería de la Rosa, Paris, 1951, Pág. 1440.

⁴ VILLORO TORANZO, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho. 16ª Edición. Editorial Porrúa, México, 2000. Pág. 350.

obligado, arroja distintos tipos de responsabilidad que reciben diferentes nombres como el yerro, violación, delito, falta, etc.

De la responsabilidad jurídica en comento se derivan diferentes tipos de responsabilidades, las cuales se encuentran previstas en diversos ordenamientos normativos y que a continuación se mencionan de manera enunciativa más no limitativa:

- Responsabilidad administrativa;
- Responsabilidad aeronáutica;
- Responsabilidad civil;
- Responsabilidad ética;
- Responsabilidad fiscal;
- Responsabilidad internacional;
- Responsabilidad judicial;
- Responsabilidad moral;
- Responsabilidad nuclear;
- Responsabilidad patrimonial del Estado;
- Responsabilidad penal; y,
- Responsabilidad política.

Como se aprecia de la relación que precede, existen distintos tipos de responsabilidad que se pueden dar por aquellos actos en los que se cause un perjuicio y que son susceptibles de reclamarse según la división práctica de las ramas del derecho en que se regula; no obstante, para efectos del presente trabajo, la responsabilidad en estudio la constituye únicamente, la patrimonial que adquiere el Estado frente al gobernado en el ámbito patrimonial.

Por otro lado, dentro de la responsabilidad jurídica también existe la clasificación restrictiva, que procura encerrar los distintos tipos de responsabilidad en supuesto generales, como lo son la responsabilidad directa o indirecta, subjetiva y objetiva, los cuales atañen a la particularidad de cada uno de los tipos de responsabilidad mencionados.

La *responsabilidad directa* atiende a la forma en que el responsable ocasiona el daño, es decir, un individuo es responsable en forma directa cuando

es acreedor de una sanción como consecuencia de un acto ejecutado en propia persona, en otras palabras, el sujeto que comente la conducta dañosa y el que es objeto de sanción es el mismo; por lo que respecta a la *responsabilidad indirecta*, ésta se da cuando un individuo se encuentra expuesto a ser sancionado por la conducta de un tercero o de las cosas que es propietario⁵, v.gr. los daños causados a terceros por los hijos aún bajo custodia.

Así bien la responsabilidad directa o indirecta, tienen su distinción en el sujeto activo que provoca el daño, ya que mientras en la responsabilidad directa la carga incumbe a una persona por un hecho propio, pues el que ejecuta un hecho por culpa o negligencia y ocasiona un daño, tiene la obligación de repararlo de manera personal; en la responsabilidad indirecta la obligación de reparación la adquiere otra persona distinta a la que ocasionó el daño, es decir, cuando ese daño proviene de una acción u omisión cuya exteriorización obedece a los intereses de un tercero, como bien pudiera ser la relación de subordinación entre patrón y empleado, la responsabilidad la adquiere el superior, por haberse causado el daño, si bien no de modo propio, si por una causa concerniente a sus intereses.

Por lo que hace a la *responsabilidad subjetiva*, ésta a su vez se divide en tres tipos de grados, el primer grado se da en aquellos casos en los que la conducta es meramente maliciosa y con pleno ánimo de causar el daño, mientras que en el segundo grado la responsabilidad se presenta con la exteriorización de la conducta antijurídica, aun cuando el ánimo haya sido no dañar sino simplemente de beneficiarse a sí mismo, en el tercer grado la conducta no requiere del deseo, por lo que acontece cuando el resultado simplemente se prevea como probable.⁶

⁵ NINO, Carlos Santiago, Introducción al análisis del Derecho, Buenos Aires, Astrea, 1987, p.187

⁶ *Ibíd*em, p. 189.

Así la intencionalidad de la conducta es directamente relacionada con la responsabilidad subjetiva, ya que es vital la coexistencia, en relación con el daño, que se acredite la participación consensual del agente activo, recayendo así toda la responsabilidad sobre determinada persona como consecuencia del daño que ha causado propiamente a otra persona.

Por otro lado, la *responsabilidad objetiva* se da cuando un individuo es susceptible de ser sancionado independientemente de que haya querido o previsto el acto antijurídico o inclusive su participación; en palabras del Dr. Gutiérrez González, la responsabilidad objetiva es *“la necesidad que tiene una persona llamada obligado, de cumplir voluntariamente a favor de otra persona, llamada acreedor, que le puede exigir, la restitución de una situación jurídica al Estado que tenía, y que le causa un detrimento patrimonial”*.⁷

Conforme a lo anterior se colige que la responsabilidad subjetiva se actualiza cuando el sujeto causante del daño o perjuicio, haya previsto el resultado de la conducta catalogada como antijurídica, y por el contrario la responsabilidad objetiva, se da cuando un individuo es susceptible de ser sancionado independientemente de que haya querido o previsto el acto; concordando así con la idea de considerar como un gran avance el surgimiento de la responsabilidad sin culpa, para dar nacimiento a la responsabilidad objetiva; por lo menos en lo referente a la responsabilidad del Estado.⁸

1.2 PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y ESTADO DE DERECHO

Para poder hablar de la responsabilidad del Estado, primeramente es menester precisar que éste desempeña sus funciones a través de servidores públicos que constituyen parte de su estructura funcional y operativa y que de

⁷ Gutiérrez González, Ernesto, Derechos de las Obligaciones, 12ª Edición, México, Porrúa, 1998, p. 562.

⁸ *Vid.* VÁZQUEZ ADOLFO, Roberto, Responsabilidad Aquiliana del Estado y sus Funcionarios, 2ª edición, Buenos Aires, Ed. La Ley. 2001, p. 20.

manera directa reflejan la actuación del propio Estado como ente jurídico durante su mandato, actuación que se encuentra perfectamente ceñida a los límites que le fijan las leyes y que ha sido recogida por la doctrina, como un principio de legalidad, al asegurar que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

Así bien, los actos de autoridad deben ajustarse al principio legal que los rige, mismos que derivan de la relación de supra a subordinación entre los representantes del Estado y los gobernados, en donde en el primero afecta la esfera jurídica de los segundos.

Para la Maestra Pérez Portilla⁹, en atención al principio de legalidad, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener apoyo estricto en una norma legal, la que a su vez, debe estar conforme las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De tal manera que, cuando el acto exteriorizado por el Estado, tiene como repercusión inmediata un daño al particular, se dice que el acto emanado no se ajustó al principio de legalidad, de donde surge la idea de que el daño ocasionado debe ser reparado, en atención a que la lesión de ninguna manera debió ocurrir, por lo que el causante tiene el deber de actuar correctamente sin margen de error.

Así es, la figura de la responsabilidad del Estado está íntimamente ligada con el principio de sujeción a derecho, mismo que a su vez es parte integrante del Estado de Derecho, por lo que no puede hablarse de un Estado de Derecho completo si no existe una verdadera aplicación de la responsabilidad patrimonial del Estado.

⁹ PÉREZ PORTILLA, Karla, Principios de igualdad: alcances y perspectivas, IJ-UNAM, México, 2005, p. 54.

El Estado de Derecho, significa literalmente lo que dice “*Estado de Derecho*”, el cual, tomado en su sentido más amplio significa que la sociedad debe obedecer el derecho y regirse por él, sin embargo dentro de la teoría política y jurídica ha llegado a ser interpretado en el sentido restringido de que el gobierno debe ser regido por el derecho, lo que de cierta manera genera una contradicción, que a su vez genera cierta obscuridad para su verdadero significado.

Para elucidar el concepto de Estado de Derecho, debe recurrirse a la idea de que el Estado de Derecho tiene que ser tanto de gobierno como de gobernados; el Estado de Derecho significa entonces que toda acción gubernamental debe tener una fundamentación en el derecho, es decir, tiene que estar autorizada por la norma, y por otro lado las acciones del particular no tienen que ser conductas prohibidas por la norma legal que rige su interacción.¹⁰

En otras palabras, el Estado de Derecho es aquella forma de convivencia en la que el gobierno y los gobernados, en una relación de supra a subordinación, se rigen por el derecho, que por un lado, incorpora a la relación los derechos y las libertades fundamentales, debiendo ser aplicado por instituciones que generen seguridad jurídica, y por el otro lado, con el Estado de Derecho el poder político se limita por marco normativo, en el cual todo acto de poder público se encuentra sujeto al principio de legalidad.

Ahora bien para que el Estado de Derecho sea verdaderamente un instrumento que permita el equilibrio entre el Estado como ente regente del pueblo y la sociedad como forma de organización y ente regido, se requiere de la conjugación de una serie de circunstancias jurídicas, sociológicas y políticas, que de manera conexas arrojen como resultado una plena operatividad de éstos

¹⁰ CARBONELL, Miguel, (compiladores), Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina, México, UNAM, ITAM, siglo XXI, p. 17.

dos entes, y que en su relación de supra a subordinación, se obtenga como resultado la eficacia de su objetivo, como pudieran ser los siguientes requisitos:

- Primacía de la Ley
- Sistema Jurídico de normas
- Legalidad en los actos de administración
- Separación de poderes
- Protección de los derechos humanos
- Examen de constitucionalidad.¹¹

Así se concluye que el Estado de Derecho, tiene como finalidad que el derecho rija las conductas de la sociedad y gobierno, siempre dentro de un marco legal, y a efecto de crear las condiciones adecuadas para el correcto funcionamiento del Estado como forma de organización.

Efectivamente el Estado de Derecho es aquel en el que la Ley, es el instrumento preferente para guiar el comportamiento del Estado y del particular, facilitando las interacciones humanas y permitiendo la prevención y solución efectiva, eficiente y pacífica de los conflictos suscitados entre éstos, y con ello beneficiar el desarrollo sostenible y la paz social.

En este contexto, si el Estado como representante general de la sociedad, tiene como deber realizar las funciones que le fueron encomendadas de manera adecuada y apegadas a la norma que fue creada para su correcto funcionamiento, debe considerarse como parte del Estado de Derecho, la garantía de un verdadero ejercicio del gobierno representativo y democrático, respondiendo en todos los casos por su incorrecto funcionamiento mediante la reparación del daño que cause mediante una actuación irregular durante el desempeño de sus funciones, ya que la excelencia del servicio atiende precisamente al interés colectivo y respeto a la norma y derechos humanos.

¹¹ PAYNE, J. MARK; Alonso, Pablo, Evaluación de la gobernabilidad democrática, Madrid, Universidad Complutense, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2007, p. 66.

1.3 NOCIONES GENERALES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Como quedo precisado, el significante de responsabilidad en campo del derecho, atiende en *stricto sensu* a la acción de pagar una obligación contraída solemnemente u obligarse a dar una respuesta; al respecto el Dr. Tamayo y Salmorán argumenta que éste es el significado que propone la dogmática jurídica, pues un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado, puesto que la responsabilidad presupone un deber previo. De igual forma si bien la responsabilidad presupone un deber u obligación, no se deben confundir ambos términos, pues la obligación es la conducta que de acuerdo con el orden jurídico, se debe hacer u omitir, y por otro lado la responsabilidad señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación.¹²

Como *patrimonio*, se concibe así al conjunto de bienes, derechos y obligaciones que tiene una persona susceptible de una valoración económica; no obstante ello, el hecho de designar como patrimonial a la responsabilidad del Estado, se debe a que la reparación tiene como fin primordial un resarcimiento económico y no porque los daños que se causen forzosamente deban ser materiales.

Ahora bien, se puede entender como *responsabilidad patrimonial* a la obligación de reparar onerosamente el daño causado a una persona, ya sea por culpa o dolo, o en los casos determinados por la ley, resultante de la actividad indeseada del sujeto responsable. Por otro lado, el ente denominado como *Estado*, es una corporación territorial, una persona jurídica, un centro de imputaciones normativas que actúa y se manifiesta en un espacio que se conduce de forma autónoma e independiente.

¹² Vid. TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, Introducción analítica al estudio del derecho, Themis, México, 2009, p, 154.

Dentro del ámbito de la responsabilidad, el Estado es una representación política de la sociedad, misma que en teoría es subordinada de aquel, se dice en teoría porque su verdadero objeto es trabajar al servicio de la sociedad, de tal manera que si su desempeño no es acorde a las necesidades de la sociedad, éste se ve obligado a responder por aquellos perjuicios que haya causado con dicho actuar. Sin embargo, independientemente de la acepción por parte de la doctrina, respecto a lo que se debe entender por *Estado*, para su uso dentro de la figura de responsabilidad patrimonial en estudio, el Estado debe ser considerado como el titular de un patrimonio y el centro de imputación de la responsabilidad.

De manera conjunta la concepción de ambas figuras jurídicas, es decir, de la “*responsabilidad patrimonial*” del “*Estado*”, fue acorde al Dr. Héctor Fix-Fierro, el resultado de una larga evolución que puede dividirse en las siguientes cuatro grandes etapas:

- 1.- *Irresponsabilidad patrimonial del Estado*, que comprende el derecho romano clásico y la Edad Media, en las que de ninguna manera se concebía la posibilidad de que el Estado estuviese obligado a compensar los daños causados por su actividad;
- 2.- *Responsabilidad indirecta de la administración pública*, surgida en base al principio de culpa, que está basada en principios civilistas, donde se toman en cuenta la realización de actos ilícitos como hechos contrarios a las leyes del orden público;
- 3.- *La responsabilidad objetiva internacional del Estado*, impuesta de manera lánguida en las diversas legislaciones de los Estados de la comunidad internacional, teniendo como impulso la jurisprudencia del Consejo del Estado Francés; y,
- 4.- *Responsabilidad internacional del Estado*, tomando como auge la protección de los derechos humanos consagrados en los instrumentos de carácter internacional.¹³

¹³ FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El juicio político y la responsabilidad patrimonial del Estado en el ordenamiento mexicano" *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, D.F., N° 3, Enero-Junio, 2005, p. 75.

Así a grandes rasgos, surge la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, que constituye un deber de justicia solidario, es decir, un derecho subjetivo público, que debe entenderse como el derecho otorgado al interés de una persona jurídica particular, para hacer frente al interés colectivo que el Estado representa, a fin de lograr que éste emita un acto de tutela favorable al particular en caso de causar un perjuicio patrimonial.

La responsabilidad patrimonial del Estado, es una figura que dada la intervención del mismo Estado como sujeto obligado, amerita un estudio individualizado respecto de la regulación de la responsabilidad patrimonial civil, ya que si bien ambas figuras tienen como objetivo principal el pugnar por el ámbito patrimonial de los individuos que intervienen en ellas, en el caso de la responsabilidad patrimonial del Estado, uno de los individuos, por así decirlo, que intervienen en la causación de dicha responsabilidad, es el Gobierno como titular del interés público, quien a su vez tiene la obligación de velar por su integridad.

1.3.1 Naturaleza jurídica.

La naturaleza jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado, proviene de los derechos del particular frente al ente rector, que se traducen en una relación jurídica que existe entre el gobernado por un lado, y el Estado y sus autoridades por otro, relación entre la cual surgen, para el primero, es decir para la sociedad en general el derecho de exigir al segundo, ósea al Estado, una obligación positiva o negativa, consistente en respetar las prerrogativas fundamentales que el hombre debe gozar en el desenvolvimiento de su persona, relación cuya fuente formal son los derechos fundamentales de todo ser humano.¹⁴

¹⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las garantías individuales, Editorial Porrúa, 40ª edición, México, 2008, p. 186

Los daños y perjuicios ocasionados por el Estado, tienen como consecuencia una responsabilidad que nace de la tasación de que son incorrectas aquellas conductas recaídas negativamente en el patrimonio de alguien, quien, sin tener culpa ni encontrarse obligado a tolerar su merma, adquiere el derecho a su reparación, pues evidentemente el perjudicado de ninguna manera debe soportar que el daño provocado en su esfera jurídica siga su curso sin ser reparado de manera total por el ente que lo generó. La problemática conlleva a interrogarse ¿Por qué el Estado debe responder ante una conducta que emitió en el ejercicio de sus funciones?

Primeramente hay que decir, que si bien el Estado en su conjunto, ya sea como ente administrativo, legislativo y judicial, no tiene como tal una personalidad jurídica ni mucho menos un patrimonio propios, si adquiere el carácter de responsable objetivo, pues sus actos repercuten directamente sobre la esfera jurídica y patrimonial del gobernado, y por tanto es responsable de las conductas dañosas que exteriorice.¹⁵

Para el Jurista López Ramos¹⁶, la naturaleza jurídica de la responsabilidad del Estado deviene de una institución del derecho público, necesaria para configurar el Estado de Derecho, en la medida en que no solamente tiene una esencial finalidad de reparación del daño causado, sino marcar los límites de la actuación administrativa del Gobierno, en el entendido de que éstos no deben dañar injustamente al gobernado, lo que concuerda fielmente con la finalidad del Estado de Derecho, a la que se arribó en líneas precedentes, dado que resulta esencial que así como la sociedad se encuentra constreñida a respetar la ley, el Estado debe regirse y actuar bajo el principio de legalidad, en cuyo caso contrario el gobernado es susceptible de resentir un daño, mismo que se tiene que reparar.

¹⁵ LÓPEZ RÍOS, Pedro, "La responsabilidad patrimonial del Estado, Marco Conceptual y Constitucional", *Investigaciones Jurídicas*, Guanajuato, Gto., Vol. XXI, No 79, Julio-Diciembre, 2005, p46.

¹⁶ LÓPEZ RAMOS, Neófito, "La Responsabilidad extracontractual del Estado mexicano", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, D.F., No 20, p. 256

En este sentido el derecho subjetivo público es la garantía otorgada al gobernado como medio de seguridad patrimonial, que avala la responsabilidad del Estado, para que éste emita un acto de tutela al interesado, comúnmente conocido como indemnización, o para obtener la eliminación del acto estatal ya emitido, incompatible con la situación favorable al particular.

Así entonces, es axiomático que la intención de la responsabilidad patrimonial del Estado, es postrarse ante el derecho del gobernado a ser resarcido por el menoscabo sufrido en su persona, ya que si bien el Estado actúa bajo el imperio del poder democrático, si su conducta no es acorde a las funciones normadas, es evidente su responsabilidad objetiva y directa.¹⁷

1.3.2 Teoría para su justificación.

Alrededor de la responsabilidad patrimonial del Estado, han surgido innumerables teorías para justificar el deber del Estado a reparar el daño causado, como las siguientes:

La teoría de negligencia, en la que el Estado tiene el deber de responder por la falta de actividad que origina daños o perjuicios, y que se manifiesta descuidadamente o indolentemente a través de los entes que ejercen la representación gubernamental, para brindar el servicio público correspondiente.

La teoría de la culpa, en la que la marcha regular de los servicios públicos que el Estado está obligado a proporcionarlos de manera adecuada, se vuelve irregular por culpa o dolo del propio estado, de tal manera que el servicio es defectuoso y ocasiona daños al particular.

¹⁷ Vid. CARRILLO FLORES, Antonio, La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México, Porrúa, México, 1939, pp. 59-60.

La teoría del riesgo, se funda en el principio de que el ejercicio de una facultad por parte del Estado o la prestación de un servicio público al particular, implican un riesgo o costo por el desempeño de tal actividad y por lo tanto si con motivo de ese ejercicio se llega a causar algún daño debe ser reparado.

No obstante, de manera somera se acude a la teoría más aceptada por la doctrina mexicana para su justificación, misma que derivó de los planteamientos del jurista Vittorio Emanuele Orlando, en la cual se pugna por dejar fuera del ámbito de responsabilidad patrimonial del Estado a las categorías civilistas.

La teoría en estudio tiene como finalidad sentar las bases de la responsabilidad del Estado en el ámbito pecuniario del particular, provocada por su actividad titular de representante social del pueblo, para que ésta sea exigible de manera directa ante el causante, empero, prevaleciendo la hipótesis de la reparación objetiva¹⁸, ósea, que la víctima de la lesión provocada por el acto u omisión del Estado, acredite no tener la obligación de soportar las consecuencias derivadas de la conducta exteriorizada de manera irregular o negligentemente.

Luego entonces, la obligación de soportar el daño causado a la víctima, debe concebirse de manera restringida y ligada invariablemente a la actividad irregular del Estado, es decir, los daños o lesiones que repercutan sobre la esfera jurídica del gobernado deben ser indeseables y resultado de un acto anormal dentro de las funciones del Estado, ya que de lo contrario, si dicho daño patrimonial deviene de la práctica normal del Estado, como consecuencia de una actividad a la cual se encuentra expuesto el particular, el resultado exteriorizado del acto que le causó afectación debe ser soportado.

¹⁸ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Los principios de la nueva Ley de expropiación forzosa, Madrid, Civitas Ediciones, 1989, p. 169

En el mismo sentido el tratadista Miguel Pérez López, dice que la teoría de la lesión antijurídica, tiene como objetivo principal, la exigibilidad de la responsabilidad patrimonial del Estado, procurando la reparación objetiva de una lesión que el destinatario o víctima no tenía la obligación de soportar, en lugar de anteponer la sanción del agente público a quien se imputa el acto o hecho causante de la afectación.¹⁹

De manera particular, contrariamente a la teoría de la lesión antijurídica, se estima que la responsabilidad objetiva que deviene de la actividad administrativa irregular no necesariamente debe concebirse como tal, a la que se origina en contravención a las disposiciones legales, sino a la que si bien, se realizó de manera regular, produjo un daño al particular que no tenía obligación jurídica de soportar, y por tanto genera una obligación resarcitoria.

Lo anterior no quiere decir que la licitud o ilicitud de la conducta del Estado, no tenga importancia para fijar la responsabilidad patrimonial, por lo que complementariamente debe atenderse a la particularidad del caso en concreto, como se verá más adelante.

Pese a ello, es palpable que la teoría en estudio ha sentado las bases para que un amplio sector de la doctrina se pronuncie a favor de la responsabilidad patrimonial del Estado de una perspectiva contractual, directa y objetiva, que nace como consecuencia de una actividad administrativa irregular, de los daños y perjuicios en los bienes de los particulares que no tienen la obligación de sufrirlos.²⁰

¹⁹ PÉREZ LÓPEZ, Miguel, El Derecho Fundamental de Respeto a la Integridad Patrimonial de los Gobernados y La Responsabilidad Patrimonial del Estado, Notas sobre la adición del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, pág. 208. [En línea] Disponible <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/67/74-10.pdf> 30 de junio de 2014. 17:21

²⁰ Castro Estrada señala: "*Ciertamente no es la teoría de la lesión antijurídica, desarrollada fundamentalmente en España, la única que da claro fundamento a la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado, pero a mi juicio sí se adecua a nuestra cultura*

En torno a lo anterior, se puede deducir que la teoría de la lesión antijurídica deviene de una concepción amplia de los derechos fundamentales del hombre, con el objetivo principal de velar por la dignidad y el patrimonio de los gobernados, pugnando por el principio de la estricta justicia, bien común, solidaridad social, y garantizar de manera ineludible el Estado de Derecho, al que se encuentra obligado todo sistema democrático como forma de organización política al servicio del pueblo.

1.3.3 Elementos.

Siempre que surja un acto perjudicial del que se tenga la obligación de reparar, como lo es el caso de la responsabilidad patrimonial del Estado, se tienen que cumplir una serie de requisitos para que la responsabilidad se actualice, requisitos que difieren según la legislación aplicable y que varían en la misma doctrina. En el caso concreto, la clasificación comparada para demostrar las diversas vertientes de los requisitos de mérito, realizada por el tratadista Vázquez Adolfo²¹, es la más *ad hoc para aclarar el panorama*.

En la clasificación se acota que para Laurente por ejemplo, debe existir: a) un hecho dañoso; b) un acto ilícito; c) imputabilidad, y d) culpa; a consideración de Demolombe, sólo es exigible: a) imputabilidad, b) hecho ilícito y c) daño; en la opinión de Colombo se requiere a) hecho del agente (positivo o negativo); b) violación del derecho ajeno; c) perjuicio efectivo daño; d) nexo causal entre el daño y la consecuencia, y e) imputabilidad; mientras que José Bustamante, sostiene que se requiere la confluencia de a) antijuridicidad; b) daño; c) relación de causalidad entre el daño y el hecho, y d) factores de imputabilidad o atribución legal de responsabilidad.

mexicana". Vid. Nueva garantía constitucional, la responsabilidad patrimonial del Estado, Porrúa, México, 2002, p. 216.

²¹ Vid. VÁZQUEZ ADOLFO, Roberto, *Op. Cit.*, p. 138.

Innegablemente se denota que existen algunas incompatibilidades entre las opiniones de los diversos doctrinarios citados, pero es evidente que coinciden en el hecho de que los elementos esenciales de la responsabilidad del Estado son, la antijuridicidad, la imputabilidad, el daño y la relación de causalidad; en consecuencia se asume que para que la responsabilidad patrimonial del Estado se configure, es imperativo la concurrencia de los siguientes postulados:

1. Conducta irregular, ya sea por acción u omisión.
2. Daño, el error sin daño no crea responsabilidad.
3. Relación de causalidad entre la conducta y el daño.

Sobresale en opinión propia que la responsabilidad del Estado, conforme a la teoría antijurídica y el sistema de responsabilidades objetivo y directo que rige en la actualidad a la mayoría del derecho internacional, de ningún modo debe prescindir del elemento de la conducta irregular, es decir el daño que se cause, debe ser invariablemente emanado de una actividad anormal por parte de Estado, dado que no da lugar a la responsabilidad patrimonial, el simple hecho de que se resienta un daño si no se acredita que la conducta no fue acorde a los parámetros establecidos para la actuación de la actividad estatal, lo que indudablemente genera cierta incertidumbre en cuanto a qué se debe considerar como actividad administrativa irregular, interrogante que será abordada en el capítulo siguiente.

De lo hasta aquí expuesto, resumidamente se tiene que la responsabilidad patrimonial del Estado, surge con el principio rector de legalidad sobre la funcionalidad de las tareas conferidas al Estado, que como sujeto moral público, tiene el deber de administrar los recursos suministrados por la propia sociedad y con ello dirigir las políticas para lograr el objetivo del bien común, obteniendo incluso una remuneración por las actividades realizadas, debiendo responder por los daños que cause si su actividad no es acorde a los requerimientos establecidos para su desempeño.

CAPÍTULO 2

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

SUMARIO: 2.1 EVOLUCIÓN NORMATIVA; 2.2 MARCO NORMATIVO ACTUAL; 2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2.2.2 Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; 2.2.3 Normatividad complementaria; 2.4 OTROS SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

2.1 EVOLUCIÓN NORMATIVA.

La responsabilidad del Estado surge como consecuencia de la irresponsabilidad de éste, dado que en los regímenes monárquicos de Europa Occidental en el siglo XIX, la idea del Estado soberano e individualista, tenía como concepción el ejercicio del gobierno de manera autoritaria imponiendo su reglas a los particulares, con abusos y sin necesidad de responder ante los particulares, ello debido a que con la implantación de una relación de supra a subordinación, entre el ente Estatal y el gobernado, no se tenía el deber jurídico de atender a las quejas de los súbditos y mucho menos a reparar el daño causado por la acción u omisión en el desempeño del gobierno.²²

Así es, la irresponsabilidad del Estado, tiene su origen en la doctrina de que el soberano establecía el derecho pero no estaba sujeto a él; fue con la revolución francesa que la idea de la reparación de los daños causados por el Estado comenzó a gestarse, teniendo como principio la responsabilidad de los servidores públicos, quienes respondían a título personal, es decir, con su propio patrimonio por los daños que causaban a la esfera patrimonial de los gobernados, manteniendo el patrimonio del Estado lejos de la responsabilidad y la indemnización correspondiente.

²² RAMOS ESPINOSA, Ignacio, "Responsabilidad Patrimonial del Estado", Justicia Fiscal y Administrativa, México, D.F., 4ª Época, No. 5, julio, 2007, p. 243.

La idea predominante de responsabilidad estatal, surgió en el ámbito del derecho privado, ya que inicialmente la irresponsabilidad absoluta del Estado, generó el surgimiento de movimientos y luchas sociales, a través de las cuales se pugró por limitar y desconcentrar al poder omnímodo, naciendo con ello la división de poderes y el principio de legalidad, hasta llegar al principio conocido como autodeterminación de los pueblos, a través del cual la soberanía reside en el pueblo, donde el poder público dimana de él y se instituye en beneficio de éste, es decir, el pueblo es titular del derecho que tiende a elegir a sus gobernantes y sus leyes; con lo que se vislumbró la transformación de un Estado absolutista a un Estado de derecho.

En México, como en la mayoría de los Estados que lucharon por la instauración de un régimen de soberanía democrática, se implantó la desconcentración del poder, tal y como se advierte en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que el poder público supremo, se ejerce a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, asimismo se adoptó el principio legalidad -explicado en el capítulo anterior- el cual rige los actos de la autoridad, donde ésta no tiene más facultades que las que expresamente le concede las leyes; sin embargo, el hecho de que el ejercicio de las facultades atribuidas a los entes de gobierno, se encuentren supeditadas a la norma, no garantiza que sus actuaciones, sean siempre eficaces, violando con ello el principio de legalidad establecido en el artículo 16 constitucional, surgiendo con ello la necesidad de crear una figura para reparar los daños causados el ese actuar que fue contrario a los intereses subjetivos que adquiere el pueblo como depositario del poder democrático.

Efectivamente se tienen como antecedentes reales de la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado, las relaciones de responsabilidad interpersonales surgidas en seno de la sociedad y la convivencia diaria entre sus entes integrantes, pues si bien en éstas relaciones el Estado no tenía injerencia alguna, fue la base motivacional y producto de la evolución del

pensamiento, para considerar al Estado como parte integrante del sistema, y un ente susceptible de causar daños como representante general de la sociedad, vinculándolo así a resarcir el menoscabo causado.

Ahora bien, a efecto de proyectar la evolución histórica-normativa de la responsabilidad patrimonial del Estado, es menester esbozar la misma, pues ésta ha sido paulatina y escasa, y siendo que no es el objetivo principal de la presente investigación, el abordaje se divide en dos periodos para efectos prácticos; el primer periodo abarca las normas jurídicas emitidas antes de la revolución mexicana (1821 a 1917), y el segundo periodo comprende las disposiciones jurídicas emitidas con posterioridad a la revolución mexicana (1917 en adelante).

En este orden de ideas, por lo que hace a las normas jurídicas que tuvieron vigencia previo a la Revolución Mexicana, se recurre a la esquematización realizada por el Maestro Acosta García; la cual que de igual manera se acota señalando medularmente que desde el año de 1821, ya existían indicios del Estado de responder por los daños causados, cuando con motivo del movimiento de independencia se buscaba reparar las afectaciones causadas por las acciones armadas, surgiendo desde entonces diversos chispazos jurídicos en torno al tema; por lo que únicamente se mencionan los antecedentes más sobresalientes al respecto, mismos que se enlistan así:

- 1.- Orden del 25 de octubre de 1821.
- 2.- Ley de pensiones para viudas y huérfanos de los soldados insurgentes y españoles, de fecha 23 de febrero de 1822.
- 3.- Decreto del 28 de junio de 1824.
- 4.- Ley del 22 de febrero de 1832.
- 5.- Decreto del 23 de abril de 1834.
- 6.- Acuerdo del 10 de noviembre de 1836.
- 7.- Decreto de don Juan Álvarez, de 1855.

8.- Leyes de Juárez de 11 de febrero, 25 de marzo y 17 de diciembre de 1860.

9.- Ley del 31 de enero de 1870.

10.- Ley de Reclamaciones del 31 de mayo de 1911.²³

Como se aprecia las normas anteriores tienen en común que su emisión y aplicación fue previa a la Revolución Mexicana de 1910, destacando que en su mayoría se trató de disposiciones que regulaban algún tipo de indemnización resarcitoria derivada de los daños causados a los particulares por el movimiento revolucionario.

Respecto a las disposiciones jurídicas emitidas con posterioridad a dicha revolución, se dice que la evolución normativa de la figura en estudio, constituye en progreso para el surgimiento de la obligación subsidiaria del Estado, puesto que la evolución normativa de la responsabilidad precedente a ésta, como se vio, obedece más a la responsabilidad civil que a la patrimonial.

Así, tenemos como disposiciones jurídicas posteriores a la Revolución de 1910, la Ley de Reclamaciones de 1917, la cual sustituye la de 1911 y Ley de Reclamaciones de 30 de agosto de 1919, que reformó la Ley de Reclamaciones de 1917.²⁴

Si bien la Ley de Reclamaciones de 1917, tiene como antecedente la Ley de Reclamaciones del 31 de mayo de 1911 y los Decretos de 31 de mayo y 30 de julio de 1911, mismos que tuvieron vigencia antes de la Revolución Mexicana; se considera que aquella, forma parte de la segunda etapa abordada, dado que fue emitida ya bajo el amparo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, resaltando que con ésta Ley, al igual que su predecesora se pretendía establecer como obligación del Estado

²³ CASTRO ESTRADA, Álvaro, Responsabilidad patrimonial del Estado, México, Porrúa, 1997. P. 67

²⁴ ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, Responsabilidad patrimonial del Estado, Teoría y casos prácticos, Novum, México, 2012, pp. 69-135.

responder por los daños causados en las personas o sus bienes, como consecuencia de los movimientos revolucionarios de 1910 a 1917.

A partir del surgimiento de las Normas en comento, surgieron otras más, en las que se notó la intención del Estado por responder a los daños causados; merece especial mención la entrada en vigor del Código Civil para el Distrito y Territorio Federales en materia común, y para toda la República en materia federal de 1928²⁵, en el que se estableció la obligación de todo individuo de responder por los daños causados a un tercero; y siendo entonces el Estado representado por sujetos emisores de posibles daños, se estableció de manera implícita en la responsabilidad civil del Estado por los daños causados por su funcionarios.

Es innegable que a partir de este momento, se implantó en el orden normativo mexicano responsabilidad objetiva, que aunque ocurrió en el ámbito civil, se comenzó a vislumbrar el surgimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, lo que se vio reflejado en el de mérito Código Civil para el Distrito y Territorio Federales en materia común, y para toda la República en materia federal, en el que sus artículos 1910, 1913 y 1914 (aun vigentes) disponen lo siguiente:

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

²⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928.

Artículo 1914.- Cuando sin el empleo de mecanismos, instrumentos, etc., a que se refiere el artículo anterior, y sin culpa o negligencia de ninguna de las partes se producen daños, cada una de ellas los soportará sin derecho a indemnización.”

De los preceptos transcritos se observa ya la figura de la reparación de los daños, siempre que estos se produzcan como consecuencia de una conducta ilícita o contra las buenas costumbres, o si durante el uso de algún objeto se producía un daño; y si bien ésta responsabilidad se estableció para los particulares, en la misma legislación en el artículo 1928 se estableció de manera destacada lo siguiente:

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

Del artículo transcrito se observa ya de manera real una responsabilidad patrimonial del Estado, en la cual como se advierte no se estableció de manera alguna una acción específica en contra del Gobierno, dada la subjetividad de la que fue investida dicha responsabilidad, pues era necesario demandar primeramente a los servidores públicos y sólo subsidiariamente al Estado.

En efecto, en términos del artículo 1910 supra transcrito, únicamente es obligado a reparar el daño causado, la persona que ilícitamente lo causó, acreditando en primer lugar y de manera inexorable, la voluntad resuelta de producirlo por parte del funcionario, es decir, era forzoso demostrar que el funcionario público que causó un menoscabo en la esfera patrimonial del particular, actuó con dolo, mala fe o intencionalidad, y que además previó o pudo prever el resultado provocado; sin embargo, la introducción de la figura de la responsabilidad en el ámbito civil instituyó el auge de la responsabilidad del Estado, no como gobierno, sino como sujeto responsable del actuar en su mandato.

Después de lo anterior, a partir del año de 1936, surgió la llamada responsabilidad especializada del Estado, ello con el surgimiento de diversas disposiciones jurídicas como lo fueron a grandes rasgos las siguientes:

- 1.- Ley de Expropiación de 25 de noviembre de 1936.
- 2.- Ley de Vías Generales de Comunicación del 19 de febrero de 1940.
- 3.- Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, del 31 de diciembre de 1941.
- 4.- Ley Federal del Trabajo del 1ª de abril de 1970.
- 5.- Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares de 31 de diciembre de 1974.
- 6.- Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos del 31 de diciembre de 1982.
- 7.- Ley de Servicio Postal Mexicano del 24 de diciembre de 1986.
- 8.- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura de 27 de diciembre de 1991.
- 9.- Ley Aduanera del 15 de diciembre de 1995.

De la lista precedente destaca la Ley de Expropiación de 25 de noviembre de 1936, donde si bien no se vislumbraba la responsabilidad de la administración como parte del Estado de manera objetiva, si se regulaba con ella el reconocimiento a la indemnización en los casos de expropiación por causa de utilidad pública, previa declaración del Ejecutivo Federal, de proceder a la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad, constituyendo así un gran paso en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, pues si bien el Estado no era responsable directamente por la merma ocasionada con la expropiación, de manera alguna se reconocía que la indemnización correspondía a éste, dado que la función de utilidad pública, de dominio para fines del Estado o de interés colectivo, son actividades atribuibles al gobierno como representante general de la sociedad.

Por lo que hace a las restantes disposiciones jurídicas, también responden a la base jurídica y bien justificada de la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que prevén algunos supuestos de responsabilidad objetiva o por

riesgo creado, como la Ley de Depuración de Créditos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1941, por la que se autorizó al Ejecutivo de la Unión para que, a través del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, depurara y reconociera las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal, nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el período que comienza el 1º de enero de 1929, hasta el 31 de diciembre de 1948, inclusive si se hallaban pendientes de pago; estableciendo así la responsabilidad directa, haciéndose entonces innecesario demandar previamente al funcionario responsable, siempre que los actos y omisiones implicaran una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos. En torno a ésta norma, el Doctor Fix-Zamudio, señala que ésta Ley reemplazó la utilización de la teoría de la culpa de los servidores públicos, arrojando en el sistema jurídico nacional la teoría de la falta o falla en el servicio público.²⁶

También la Ley de Vías Generales de Comunicación, preveía una responsabilidad patrimonial de tipo objetiva, la cual era originada por los daños causados al particular por la operación de una aeronave, sin embargo la operatividad de dicho ordenamiento legal fue derogada por la Ley de Aviación Civil de 1995, y esta última recogió las disposiciones contenidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación, respecto a la indemnización por los daños causados.

Por otro lado, Ley de Responsabilidad Civil por daños Nucleares de 31 de diciembre de 1974, tiene por objeto regular la responsabilidad civil por daños que puedan causarse por el empleo de reactores nucleares y la utilización de substancias y combustibles nucleares y desechos de estos, protegiendo la vida y los bienes de posibles afectados.

²⁶ Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor, Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano, Porrúa-UNAM, México, 2005, p. 195

La Ley del Servicio Postal Mexicano de 24 de diciembre de 1986, estableció que el Servicio Postal Mexicano era responsable de la prestación del servicio postal, asegurando el mismo y regulando el reembolso en caso contrario, como la pérdida de la correspondencia o mercancía transportada por ese medio.

Respecto a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura de 27 de diciembre de 1991, se puede resumir que la misma preveía una responsabilidad subsidiaria del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos y actos ilícitos dolosos catalogados en dicha ley, y cometidos por los servidores públicos, obligándose 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

En cuanto a la Ley Aduanera, y con relación al extravío de bienes depositados en recintos fiscales, el fisco federal es responsable por el valor de las mercancías, así como de los créditos fiscales pagados por las mismas. Como se aprecia hasta este punto, en el sistema jurídico mexicano la figura jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado, había evolucionado de manera parsimoniosa, prevaleciendo durante largo periodo la aplicación de la responsabilidad indirecta y subsidiaria del Estado de acuerdo con el principio de la culpa de los agentes de los organismos integrantes de la administración pública.

En este espacio, merece mención especial de nueva cuenta la legislación civil en materia de responsabilidades, pues en el año 1994 salió a la luz la responsabilidad solidaria ilícita de los agentes representantes del Estado; dado que mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de ese año; la responsabilidad subjetiva y subsidiaria contenida en

el artículo 1928 del Código Civil Federal²⁷, se introdujo en el diverso artículo 1927, y por otro lado en el artículo 1916 se implantó el daño moral, de la manera siguiente:

“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.

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

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

Artículo 1928.- El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.”

De la interpretación efectuada a los artículos transcritos, sobresale la figura del daño moral que se cause a un tercero, misma que actualizándose, se tiene la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, sobresaliendo que obligación de reparar el daño moral la tiene aquel quien incurra en responsabilidad objetiva conforme a los artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, acorde a los artículos 1927 y 1928, del Código Civil Federal.

²⁷ Antes Código Civil para el Distrito y Territorio Federales en materia común, y para toda la República en materia federal, cuya denominación cambio mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1974.

Pero más allá de eso, de manera notable se observa la obligación que se estableció para el Estado en el sentido de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estuvieran encomendadas, originándose así un cambio radical en las responsabilidades patrimoniales del Estado, pues si bien el artículo 1927 del Código Civil Federal conservó el carácter subjetivo de la responsabilidad, se introdujo en la norma, que la responsabilidad se daba de manera solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos.

En efecto, la responsabilidad pasó de ser netamente subsidiaria a solidaria, pero sólo en aquellos casos en que el daño o perjuicio se causara con motivo de un acto ilícito por parte de un funcionario en el desempeño de sus funciones, lo que implicaba que si la conducta exteriorizada por la autoridad no era ilícita sino simplemente irregular, no se daba lugar a la responsabilidad de reparar el daño por parte del Estado, sino que seguía siendo entonces una responsabilidad subsidiaria que de igual manera seguía restringida por su naturaleza subjetiva, ya que para lograr la reparación del daño había que identificar plenamente, ejercer acción en contra del funcionario emisor de la conducta y vencerlo en juicio, y sólo que no se pudiera hacer efectiva la reparación por la insolvencia del servidor público, se abría la vía en contra del Estado.²⁸

Como se aprecia a partir de la entrada en vigor del artículo 1927 del Código Civil Federal, es que verdaderamente se puede decir que en el sistema normativo mexicano se implantó la figura jurídica de la responsabilidad patrimonial del Estado, dado que previo a la reforma de dicho artículo, no

²⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, La Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano, Estudios en Homenaje a Don Alfonso Nava Negrete en sus 45 años de docencia, UNAM, México, 2006, p. 67 [En línea] Disponible <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2301/11.pdf> 22 de octubre de 2013. 16:20 P.M.

existía disposición expresa que vinculara al Estado mexicano a responder por los daños y perjuicios causados directamente por los funcionarios en el ejercicio de las tareas públicas que les estuvieran encomendadas.

Otra modificación que fue vital para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, fue la reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 10 de enero de 1994, donde se estableció la reclamación de los daños y perjuicios sufridos como resultado de la actuación ilegal de un servidor público, derivada de un procedimiento disciplinario.²⁹

Si bien la responsabilidad administrativa de los servidores públicos no constituye por sí misma una responsabilidad patrimonial del Estado, sí se encuentra íntimamente vinculada con ella, pues con la emisión de la Ley respectiva, se reconoció de manera solemne la responsabilidad en que puede incurrir el Estado a través de los servidores públicos que actúan bajo el marco legal que rige la función del Estado; lo que se reforzó con la reforma que sufrió la Ley Federal de las Responsabilidades de los Servidores públicos, en específico a su artículo 77 bis, que se modificó para quedar como sigue:

“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 la Contraloría General de la Federación 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 a cualquiera otra.

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

²⁹ La reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de enero de 1994, fue de vital importancia ya que constituyó un parteaguas para la responsabilidad patrimonial del Estado, puesto que estableció la posibilidad de que en los casos en que se haya causado perjuicios a los particulares, éstos les sean indemnizados por vía administrativa, por la propia dependencia administrativa, quien conservaba el derecho para repetir en contra del servidor público.

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 de 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.”³⁰

Del artículo transcrito sobresale la inclusión de una indemnización al particular, si durante en el procedimiento administrativo disciplinario en el que además de determinar una responsabilidad administrativa a un servidor público, se acreditaba que la conducta había causado daños y perjuicios, se daba lugar con ello a la reparación del daño en cantidad líquida, sin que se tuviese que interponer diverso juicio para acceder al pago, al menos que se haya negado la indemnización o no se hubiese satisfecho el monto.³¹

Como se aprecia la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado si bien ha sido progresiva, a partir del año de 1994, el sistema civilista de responsabilidad se extendió al derecho administrativo, específicamente en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, no obstante la responsabilidad del Estado resultaba aún inconclusa, pues hasta antes del año 2002, no existía una verdadera responsabilidad patrimonial del Estado, ya que si no se declaraba la responsabilidad del servidor público causante del daño, no se podía acceder a la indemnización pretendida.³²

³⁰ DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Extradición Internacional, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994.

³¹ La reclamación patrimonial tenía que hacerse valer ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, tal y como se preveía en la fracción X del artículo 23 de su Ley Orgánica.

³² TEUTLI OTERO, Guillermo, “La Responsabilidad Patrimonial del Estado: el marco legal mexicano”, Estudios jurídicos en Homenaje a Alfonso Nava Negrete, Tomo I, Porrúa-UNAM, México, 2010, p. 621

2.1.1 MARCO NORMATIVO ACTUAL.

El surgimiento de un movimiento doctrinario encabezado por el Dr. Álvaro Castro Estrada, en *pro* de una verdadera regulación sobre la responsabilidad del Estado, comenzó a producirse con la publicación de su obra intitulada "*Nueva Garantía Constitucional*"³³, dado que a partir de su propuesta comenzaron a surgir a la vida legislativa, diversas iniciativas de ley que se encaminaron de manera directa a establecer un régimen de derecho patrimonial de los gobernados, con miras a obtener una reparación del daño causado por la actividad del Estado en sus funciones.

De manera sintetizada la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado en México, ha pasado por diversas etapas, que de manera particular se pueden enumerar de la siguiente manera: 1.- Irresponsabilidad del Estado; 2.- Responsabilidad del funcionario público; 3.- Responsabilidad parcial del Estado; 4.- Responsabilidad directa y objetiva del Estado.

En efecto la evolución normativa de la responsabilidad patrimonial del Estado ha transitado desde la irresponsabilidad del Estado frente a los daños causados con su actuar, pasando por el reconocimiento de que sus funcionarios pueden ocasionar el daño y la indemnización por parte de estos de manera subsidiaria y subjetiva, así como la responsabilidad parcial, en la que el Estado ya se hacía responsable de manera solidaria por los daños causados, hasta la responsabilidad patrimonial directa y objetiva, en la que ya de manera formal reconoce su obligación a la reparación del daño mediante una indemnización al particular que fue perjudicado durante el desempeño de sus funciones, esta última que se profundizara en los puntos subsecuentes por ser la que rige en la actualidad en el sistema normativo mexicano.

³³ CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Op. Cit. nota 23*, p. 151.

2.1.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fue en 1999, en el seno de la Cámara de Diputados, cuando surgieron dos iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la primera se propuso modificar la denominación de su Título Cuarto, así como una adición de un segundo párrafo al artículo 113 Constitucional; en la segunda iniciativa se planteó reformar de igual manera la denominación del Título Cuarto Constitucional, una adición 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.

Cabe preciar que las iniciativas de reforma de manera similar pugnaron por la introducción de una responsabilidad objetiva y directa debido a las dificultades que representaba la responsabilidad subjetiva y subsidiaria, pues ésta se encontraba sustentada en la teoría de la culpa, cuya aplicación se obstaculizaba respecto a las conductas de acción u omisiones de la Administración Pública, argumentando al respecto que hasta la fecha en que se proponía la inclusión de éste tipo de responsabilidad, no se había logrado consolidar un sistema que permitiera atender de manera eficaz la obligación del Estado a responder por los daños causados con su actividad, sea regular o irregular, lícita o ilícita, pues no se había creado un genuino régimen de responsabilidad patrimonial, como pudiese ser el de carácter objetivo y directo, que supliera la subjetividad y subsidiaridad de la que había sido dotada; de manera concreta las iniciativas de reforma literalmente se motivaron en los siguientes puntos:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL:

1) La imposibilidad de identificar a los autores materiales tratándose de “daños impersonales o anónimos” –casos cada vez más frecuentes en una Administración Pública 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 “vías de hecho”;*

3) *La teoría de la culpa no comprende la responsabilidad por la producción de daños como consecuencia del actuar lícito 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.”*

“Por ello, resulta impostergable incorporar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una garantía de integridad patrimonial en favor de los particulares contra la actividad lesiva que sea consecuencia del funcionamiento regular o irregular del Estado, toda vez que esta incorporación constituiría la base para establecer el deber del Estado de indemnizar al particular que haya sufrido una lesión en su patrimonio, lo cual sería a su vez el fundamento expreso para que en los ordenamientos legales secundarios se desarrollen y pormenoricen los mecanismos a partir de los cuales los particulares podrán reclamar la indemnización correspondiente, en contra de aquellas lesiones patrimoniales causadas por la autoridad estatal que no tengan la obligación jurídica de soportar.”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL:

“Sea cual fuere la conducta del servidor público, normal o anormal, con culpa o sin culpa, lícita o ilícita, el Estado debe responder por los daños que ocasionen sus agentes, pues sólo debe tomarse en cuenta para ello el daño objetivo que lesione los derechos de los particulares, con motivo de la actividad del Estado.”

“Nuestra propuesta es a favor, desde luego, de establecer un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado para que éste indemnice a toda persona que se vea afectada en sus bienes y derechos con motivo de la actividad del Estado, sin importar que ésta sea lícita o ilícita, regular o irregular (excepto cuando exista causa de fuerza mayor), y que tal responsabilidad sea directa en todos los casos.”³⁴

³⁴ 1) INICIATIVA 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. Presentada por el Diputado Marcos Augusto Bucio (PRI).

En las iniciativas se argumentó además que la reforma constitucional cedería el paso para el desarrollo de una ley reglamentaria en la materia, estableciendo un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, en torno al cual se reconocería la obligación del propio Estado para indemnizar al particular al que se le generen daños y perjuicios que y, con lo que además se buscaría la eficiencia las funciones estatales.

Se estableció entonces que la responsabilidad patrimonial del Estado sería directa, dado de que el gobierno no respondería subsidiariamente por el servidor público que actuó irregularmente, ya que en cambio el afectado podría exigir directamente al Estado la reparación del daño, y que además éste no requería demostrar el actuar ilegal o doloso del agente actuante.

Seguido el proceso legislativo por sus etapas, el 15 de mayo de 2002, realizando el cómputo de los 18 votos aprobatorios de los Congresos de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Colima, Durango, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, emitió la Declaratoria de aprobación del Decreto por el que se modificó la denominación del Título Cuarto y se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que se turnó al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales.³⁵

Se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.
Diario de los Debates, 22 de abril 1999.

2) INICIATIVA con proyecto de decreto 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 la citada Ley Fundamental. Presentada por el Diputado Jorge López Vergara (PAN).

Se turnó a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales; y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados.

Diario de los Debates, 16 de junio de 1999.

³⁵ Diario de los Debates, 15 de mayo de 2002.

El 14 de junio de 2002, fue día en que la responsabilidad patrimonial del Estado, de manera real brotó a la vida jurídica en el sistema normativo mexicano, pues se incluyó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la figura de la indemnización por parte del Estado como ente responsable por los perjuicios y daños causados en el ámbito de sus funciones administrativas, ya sin la presencia de especializaciones según el campo administrativo actuante; adicionándose al efecto un segundo párrafo a su artículo 113, el cual quedó como sigue:

“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”

TRANSITORIOS

Único. 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 período 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, con el 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 el debido cumplimiento del decreto, se contará con el período comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del decreto y su consiguiente publicación, el citado período no será menor a un año ni mayor a dos.”

Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, del Decreto por el que se aprobó el diverso por el que se modificó la denominación del Título Cuarto y se adicionó el segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, surgió de manera definitiva la responsabilidad patrimonial del Estado, lo que implica la actualización de una conducta irregular del Estado y su consecuente daño al particular, sin necesidad de probar la intencionalidad del emisor, sino la simple irregularidad del acto y el nexo causal con el perjuicio o daño.³⁶

Así fue como el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sentó las bases y procedimientos para que el particular afectado por la actividad administrativa irregular, estuviera ya en posibilidades de ejercer como acción la reclamación de indemnización al Estado, ya que si bien por técnica legislativa no se mencionó de manera expresa que la responsabilidad patrimonial del Estado constituía una garantía individual, de la interpretación al texto aprobado se concibe como un derecho a la reparación de todo afectado por los daños a causa de la administración pública irregular.

Se insiste que la nueva responsabilidad patrimonial del Estado prevista el artículo 113 Constitucional, se ubicó en el ámbito objetivo y directo, cuyas características se vieron en páginas precedentes, recordando que por responsabilidad directa, se atiende así a la forma en que el responsable ocasiona el daño, es decir de modo propio, contrariamente a la indirecta, que se da cuando un individuo se encuentra expuesto a ser sancionado por la conducta de un tercero o de las cosas que es propietario; lo que evidentemente

³⁶ Cabe precisar que el Único Artículo Transitorio del Decreto que reformó el artículo 113 de referencia, se estableció una *vacatio legis* a efecto de que la federación, las entidades federativas y los municipios, expidieran leyes o realizaran las modificaciones necesarias, según fuera el caso, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial, contando con un periodo que iba de la publicación del decreto hasta su entrada en vigor.

crea una confusión, pues a primera vista la responsabilidad patrimonial del Estado tendría que ser indirecta, ya que son los servidores públicos los causantes directos del daño, por lo que el Estado pasaría a ser el responsable indirecto, dado que los servidores públicos actúan bajo los intereses y facultades de aquel; no obstante ello la responsabilidad patrimonial directa establecida en el artículo de mérito, se estima del todo acertada, pues así el Estado ya asume de manera expresa que los servidores públicos son parte de su estructura, y que la conducta exteriorizada por aquellos, ya sea de acción u omisión, y que cause perjuicios o daños, es directamente imputable ante el mismo Estado, es decir, el afectado por la conducta resentida en su esfera jurídica, personal o patrimonial, puede reclamar la indemnización directamente ante el Estado sin que tenga que acudir en primera instancia en contra del funcionario público a quien pudiera imputarse el daño.

Por otro lado la también se estableció que la responsabilidad patrimonial del Estado es objetiva, lo que implica que no se debe atender a la subjetividad del sujeto emisor de la conducta dañosa, pues éste es susceptible de ser sancionado independientemente de que haya querido o previsto el acto antijurídico o inclusive su participación, en otras palabras, la responsabilidad objetiva es procedente sin que se tenga que acreditar de manera alguna, que el emisor de la conducta dañosa, haya tenido culpa, error o dolo al momento en que exteriorizó su actuar.

Una vez regulada la responsabilidad patrimonial del Estado, ésta tuvo lapsos cuestionables para su aplicación dentro del sistema jurídico mexicano, especialmente en cuanto a los tipos de actos por los cuales el Estado debía responder, pues doctrinarios, legisladores e impartidores de justicia, discutían que debía ser por cualquier actividad en general que causara daños, otros por la actividad en exceso o en defecto, algunos por aquellos daños que el particular no tenía la obligación de soportar, y otros sólo por aquella actividad irregular; fue con motivo de una acción de inconstitucionalidad que la Suprema

Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia, sustentando la jurisprudencia, en cuyo texto, se pronunció lo siguiente:

“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. 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...”³⁷

Conforme a lo anterior, se aclaró que en la responsabilidad directa, el afectado de una actividad administrativa irregular, puede solicitar la indemnización directamente ante el órgano al cual pertenece el funcionario público emisor del acto que le causó daño, sin que previamente tenga que demandar a éste y sin que se encuentre obligado a probar que actuó de manera dolosa, sino simplemente acreditar que su actuación fue irregular; y en cuanto a la responsabilidad objetiva, se vislumbró así a la consecuencia sobre los menoscabos patrimoniales causados que la víctima no tiene el deber de soportar, ocasionados por una actividad irregular del Estado.

³⁷ Semanario Judicial de la Federación, Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, P./J. 42/2008, página: 722. 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.

Por otro lado, también es importante señalar que el artículo 113 Constitucional, apunta que la responsabilidad patrimonial del Estado se da siempre y cuando se origine un perjuicio al particular con motivo de su actividad administrativa irregular, lo que denota de manera clara que esta responsabilidad deja de atender los daños causados por la actividad regular del Estado e incluso los actos conexos con algún elemento relacionado con el dolo o la ilegalidad en la conducta del funcionario público, ello con la finalidad de concentrarse en los actos exteriorizados anormalmente.

Al respecto se dice que la responsabilidad patrimonial del Estado es extracontractual y no un simple sistema de cobertura de daños causados por actos ilícitos de los agentes de la administración pública, pues se instituye en la premisa de una responsabilidad de carácter objetivo, abandonando por completo el criterio que la vinculaba con la culpa o la actuación ilícita del servidor público en relación a la conducta que realizó y originó el daño o perjuicio en el particular.³⁸

Ahora bien, como actividad administrativa irregular es preciso mencionar que ésta se exterioriza tanto en actuaciones positivas y negativas, es decir, en conductas de hacer o no hacer, pues la actividad irregular no precisamente tiene que consistir propiamente en una actividad, sino que su manifestación también puede presentarse cuando existe inactividad administrativa, siendo entonces que una actitud pasiva de la administración, es irregular si el administrado no tiene obligación jurídica de soportarlo, pues la norma obliga a la autoridad a realizar determinada actuación a efecto de cumplir con el servicio público que le fue encomendado, lo que comúnmente se conoce como competencia, pues la actuación que se exige no puede ser realizada por otra autoridad distinta a la que tuvo que actuar, ya que las facultades la competencia de la administración pública es limitada.

³⁸ CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Op. Cit. nota 23*, p. 327.

Sin embargo de manera personal se considera que el término de “actividad administrativa irregular” consignado el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es contradictorio a la naturaleza del elemento objetivo del que fue dotado la responsabilidad patrimonial del Estado, ya que no debería entenderse solamente como irregular a la actividad contraria a la norma o parámetros legales, sino a un sentido mucho más extenso, siempre que con motivo de la actividad del Estado se cause u perjuicio al gobernado, ya sea originado por una actuación lícita o ilícita, creándose así una actividad administrativa irregular para efectos prácticos verdaderamente imparciales, es decir, la irregularidad en materia de responsabilidad objetiva debería constituir la producción del daño o perjuicio en sí mismo, sin que importe la regularidad o irregularidad del acto, claro siempre bajo parámetros de fijación.

De este modo, la reforma constitucional en esta materia, cuya finalidad se centró, precisamente en transformar de manera radical la teoría en que se sustentó la responsabilidad del Estado, con el objeto de resolver, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, la dicotomía responsabilidad objetiva-subjetiva en que se debatía la doctrina imperante sobre el tema, se considera que la reforma fue incompleta, pues se insiste en la circunstancia de que la objetividad de la responsabilidad del Estado, no tendría por qué hacer distinciones, entre la regular o irregular actuación del Estado.

No obstante lo anterior la opinión personal, el Poder Judicial de la Federación recientemente se pronunció en el sentido de que la indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial del Estado, obedece a que éste debe compensar un sacrificio impuesto por una actuación que el administrado no está obligado a soportar y cuyo daño no se origina en una razón de utilidad pública - interés público o bien común-, sino en el ejercicio irregular de la función administrativa, criterio de donde surgió la siguiente jurisprudencia:

“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU REGULACIÓN CONSTITUCIONAL EXCLUYE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA REGULAR O LÍCITA DE LOS ENTES ESTATALES. De la razón legislativa que dio lugar a la adición de un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, se advierte que la intención expresa del Poder Revisor de la Constitución fue limitar la responsabilidad patrimonial del Estado al daño que produzca con motivo de su "actividad administrativa irregular"; ahora, si bien se aceptó que esa delimitación podría estar sujeta a revisión posterior con base en el desarrollo de la regulación de responsabilidad patrimonial en nuestro país, lo cierto es que extender su ámbito protector a los actos normales o regulares de la administración pública sólo puede tener efectos mediante reforma constitucional, por lo que esa ampliación protectora no puede establecerse a virtud de ley reglamentaria u otras normas secundarias, pues con ello se contravendría la esencia que inspiró esta adición constitucional. De ahí que la regulación constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado excluye los casos donde el daño es producto del funcionamiento regular o lícito de la actividad pública...”³⁹

Luego entonces de la interpretación judicial al artículo 113 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que la responsabilidad del Estado únicamente se da respecto de los daños que el propio Estado cause a los administrados con motivo de su actividad administrativa irregular, es decir, toda acción u omisión que incumpla con las obligaciones establecidas en la ley o por el funcionamiento defectuoso de un servicio, descartando de manera definitiva cualquier intención de contemplar los daños causados por la actividad regular del Estado.

Como se aprecia la evolución histórica-normativa de la responsabilidad patrimonial del Estado ha sido apesadumbrada, y no fue hasta la reforma al artículo 113 Constitucional del año 2002, y con ayuda de la doctrina y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se reconoció expresamente en el texto de la Constitución Política de los estados Unidos

³⁹ Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I. Pág. 297 2a./J. 99/2014 (10a.) página RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU REGULACIÓN CONSTITUCIONAL EXCLUYE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA REGULAR O LÍCITA DE LOS ENTES ESTATALES.

Mexicanos, la figura jurídica de la responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado hacia los particulares afectados por la administración pública irregular.

Una vez efectuada la reforma al artículo 113 Constitucional, la responsabilidad patrimonial del Estado en el sistema jurídico mexicano, cambio drásticamente, pues la figura de la indemnización derivada del daño causado a la esfera jurídica y patrimonial del particular por el Estado, fue elevada a rango Constitucional, y con ello vino a constituir un derecho, llamado garantía individual en ese entonces, siendo así tutelada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con lo anterior la expectativa de una indemnización como reparación del daño, se comenzó a vislumbrar de una manera más seria, dado que previo a la reforma constitucional de marras, en el sistema jurídico mexicano a pesar de que de manera alguna era posible, la escasa regulación en torno a ello, aunado a las trabas que la legislación y la propia administración imponía al afectado, hacían casi inalcanzable dicha reparación, más aun si se considera que la responsabilidad del Estado se encontraba regulada prácticamente en una legislación eminentemente civilista, las cuales tienen su base en la percepción de la responsabilidad subjetiva del particular causante de daños a otro particular.

Se concluye haciendo énfasis en el hecho de que el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla la responsabilidad patrimonial del Estado que cause un perjuicio o daño al particular, la cual surge con motivo de su actividad administrativa irregular, empero, de manera absoluta rechaza la responsabilidad que cause daños por las diversas actividades del Estado, como más adelante se ahondara en el tema.

2.1.2 Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

El 31 de diciembre de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se anunciaba la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ley reglamentaria del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que entró en vigor el 1° de enero de 2005; asimismo con la entrada en vigor de la ley en comento se derogó el artículo 33 y último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como el artículo 1927 del Código Civil Federal, trasladando el texto de dicho artículo a la Ley reglamentaria de marras, con lo que se concluyeron los trabajos legislativos federales por lo que respecta a la responsabilidad patrimonial del Estado.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, señala de manera general quienes son los entes públicos federales que son imputables de responsabilidad patrimonial del Estado, los supuestos eximentes de responsabilidad, el procedimiento a seguir para el reclamo de las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial, los parámetros, bases, montos y límites de pago.

La obligación de indemnizar los daños que sean consecuencia de actividad pública, que estableció la ley reglamentaria del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acorde a dicho precepto, comprende sólo al Estado en su carácter de administrador, dado que la responsabilidad patrimonial del Estado quedó supeditada a que el daño que resiente el particular sea causado exclusivamente por la actividad administrativa irregular que el propio Estado realice, tal y como lo establece el artículo 1° de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que a la letra señala lo siguiente:

“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 las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia...”

Del análisis que se realiza al precepto legal transcrito, se desprende que los alcances de la norma constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado y de su ley reglamentaria, se limitan a regular la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de actos materialmente administrativos que realicen los Poderes del mismo, pero dejando de responder por aquellos actos de naturaleza legislativa o judicial, como más adelante se verá.

Ahora bien, la ley reglamentaria del artículo 113 Constitucional, de manera general estableció que el objeto de la Ley Federal Responsabilidad Patrimonial del Estado, es fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufrieran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, y que dicha responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, asimismo que la indemnización debe ajustarse a los términos y condiciones señalados en la propia Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

Literalmente estableció lo que debe entenderse por actividad administrativa irregular, describiéndola como aquella en que se cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tuviesen la obligación jurídica de soportarlo, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

De manera específica señala como sujetos de responsabilidad patrimonial a los entes públicos federales tales como, 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, salvo mención expresa en contrario.

Por otro lado, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, fijó las bases para determinar la indemnización al afectado, señalando en primer término de manera expresa las excepciones que pueden hacer valer los entes sujetos de responsabilidad, cuando el particular les reclame la indemnización como forma de reparación de los daños irrogados en su esfera jurídica, patrimonial o moral, mismas que se enumeraron de la manera siguiente:

- a) Casos fortuitos y de fuerza mayor;
- b) Daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado;
- c) 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
- d) En aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.

Asimismo se limitó la procedencia del pago de una indemnización por los daños causados, estableciendo que únicamente se debe responder por los daños que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Que sea reales.
- b) Evaluables monetariamente.
- c) Que se encuentren directamente relacionados con una o varias personas, y;
- d) Que sea desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.

Se establecieron también las modalidades y bases de pago de los daños causados a los particulares, señalando que las indemnizaciones corresponden a la reparación integral del daño y, en su caso, al daño personal y moral, y que el cálculo de las mismas se da acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado.

El artículo 22 contiene la mención de que la responsabilidad del Estado deberá ser probada por el reclamante que consideró lesionado su patrimonio, y que al Estado corresponde entonces probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo, o que los daños no eran consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, o bien que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento, o por último si en el caso se presentaba la existencia de una fuerza mayor que la exonerara de responsabilidad patrimonial.

En otro aspecto el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, señala las directrices que deben tomarse en cuenta para demostrar el daño que se demanda del Estado, haciendo una distinción entre los actos de autoridad cuya causa sea identificable y la que no lo sea; siendo indispensable en el primer supuesto, que se pruebe fehacientemente la relación causal entre la actuación administrativa irregular y los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado al particular como consecuencia de aquel, conocido como nexo causal directo entre el acto y el efecto dañino que provoca; en el segundo supuesto, es decir, cuando no sea posible identificar las causas del daño, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la

lesión reclamada, debe probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

En suma, acorde a Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la reclamación de la indemnización por patrimonial en contra del Estado, exige la coexistencia de cuatro elementos, a saber:

- 1) Que exista la actividad administrativa irregular, definida por el artículo 1º, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- 2) Que esa actividad se impute a un ente público federal en el ejercicio de sus funciones, de los señalados en el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- 3) Que se produzca una afectación a determinada persona en cualquiera de los bienes tutelados por la Ley de la materia.
- 4) Que exista una relación de causa-efecto entre el hecho o la omisión y el daño causado, es decir, entre la actividad administrativa irregular y la afectación.

Elementos anteriores que atendiendo al principio procesal sobre la carga de la prueba, con el que aquel que tiene interés en la afirmación de un hecho, le corresponde probarlo, por lo que la actividad irregular, por acción u omisión, el daño causado y el nexo causal, deben ser acreditados fehacientemente por el reclamante.

En tal virtud, no basta que la acción que da origen al daño patrimonial le sea imputable a un ente público federal, pues para ello, además debe demostrarse actualizada la coexistencia de los elementos referidos; por lo que si no se advierte probada la emisión del acto irregular de autoridad, ni la afectación de los derechos de la personalidad del sujeto a indemnizar

reclamante y menos aún la relación causa efecto entre la actividad administrativa irregular y el daño alegado, no se está en presencia de daño; sino que simplemente se tiene un acto de autoridad emitido en ejercicio de las facultades de que se encuentra dotada, sin infringir ordenamiento jurídico alguno.

Así entonces es irrefutable que la presencia de todos los requisitos es imprescindible para que el Estado sea responsable patrimonialmente, siempre que además la actuación que produzca el daño no deba ser soportada por el destinatario; por lo tanto, si la acción u omisión que demanda el reclamante no es producto de la actividad administrativa del Estado, resulta más que improcedente la indemnización por no actualizarse todos los supuestos exigidos para considerar fundada la reclamación.

En el procesal, primeramente y para mayor comprensión, es preciso traer a colación lo que señalaban los artículos 17 y 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, vigentes hasta el 12 de junio de 2009, mismos que disponían que los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarían por reclamación de la parte interesada, reclamaciones que se tenían que presentar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y que los particulares en su demanda, deberían señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considerara irregular.

El diverso artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establecía que las resoluciones que dictase el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las reclamaciones interpuestas, deberían contener como elementos mínimos los siguientes:

- I. El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado y,
- II. El monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación.

A su vez el artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado vigente hasta el 12 de junio de 2009, señalaba la procedencia de recurrir a su vez las resoluciones en las que se hubiese negado la indemnización o que no satisficieren las pretensiones del reclamante, ante el mismo Tribunal pero en la vía jurisdiccional, cuya tramitación sería regida por reglas procesales relativas al juicio de nulidad, según lo disponía el artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

El proceso establecido al principio de la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, de manera personal, se considera como una regulación deficiente dado que por una parte se creó una instancia administrativa ante un órgano, en ese entonces de mera anulación, pues resultaba desafortunado que las reclamaciones estaban reguladas por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y la resolución respectiva era susceptible de impugnación ante el mismo Tribunal, tramitándose con las reglas relativas al juicio contencioso administrativo federal, regulado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Este procedimiento llevó a algunas Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a considerar que se estaba ante un procedimiento de tipo administrativo, es decir una actuación no contenciosa, bajo el régimen de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, calificándolo como un reclamo y no como una controversia, pues pese a que la ley preveía que los afectados formularían una demanda, la actuación del Tribunal se ajustaría a una Ley con un procedimiento administrativo.

Dicha ambivalencia originó inseguridad jurídica tanto para el afectado como para la administración pública, debido a que si bien se trataba de dos instancias distintas entre sí, prácticamente era el mismo órgano resolutor el que resolvía con identidad de criterios, por lo que el 12 de junio de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.⁴⁰

Con la modificación al artículo 18 de la Ley Federal Responsabilidad Patrimonial del Estado, de manera acertada se estableció que el procedimiento para las reclamaciones promovidas por el particular derivadas de aquellos daños y perjuicios causados por una actividad administrativa irregular, se conforma ahora de dos vías o instancias, la administrativa y la jurisdiccional. Al respecto el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ahora establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 18.- La parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Los particulares en su demanda, deberán señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular.

Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.”

⁴⁰ La iniciativa corrió a cargo de los integrantes de la mesa directiva de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores, con miras a depurar el confuso sistema de reclamación indemnizatorio de responsabilidad patrimonial al Estado, incorporando reglas adjetivas especiales a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. La iniciativa aparece en la Gaceta del Senado de 15 de agosto de 2007.

Por su parte el artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado fue modificado respecto a la aplicabilidad de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, estableciendo los ordenamientos procesales que debían seguirse, como se transcribe enseguida:

“Artículo 19.- El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por esta Ley, a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la vía jurisdiccional”.

De manera por demás correcta, la reforma al artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, renunció por completo a la doble competencia que tenía atribuida del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que mediante la reforma de junio de 2009, dicho artículo quedo como sigue:

“Artículo 24.- Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

Como se aprecia de los artículos transcritos, ahora en la reclamación de una indemnización causada por la actividad administrativa del Estado, primeramente tiene que hacerse valer directamente ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, en forma de procedimiento administrativo, cuya resolución, de resultar contraria a los intereses del reclamante o si simplemente no satisface sus pretensiones, éste puede interponer de manera optativa el recurso de revisión en sede administrativa ante el superior jerárquico que conoció de la reclamación inicial, o bien, se podrá acudir en vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo se estableció que los requisitos que debe cubrir la reclamación intentada en sede administrativa, al constituir un recurso

interpuesto ante un ente público federal, se debe ajustar a las disposiciones adjetivas aplicables de los procedimientos administrativos contenidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es decir, debe interponerse por escrito, con los requisitos correspondientes, acreditar el interés jurídico con el que se promueve; describir con claridad los hechos o abstenciones en las que incurrió la autoridad a la que se le imputa la actividad administrativa irregular y los efectos de ésta en la persona o bienes del reclamante, así como las pruebas que se ofrezcan para demostrar los extremos de la reclamación, con la finalidad de obtener una indemnización por el perjuicio causado.

De tal forma que los afectados por una actividad administrativa irregular, deben agotar el procedimiento administrativo de reclamo ante las dependencias y entidades de la administración pública federal así como ante los organismos constitucionales autónomos, de forma obligatoria previo a la reclamación que se interponga ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que de cierta manera asume la competencia para conocer de los juicios promovidos contra las resoluciones definitivas recaídas en los reclamos mencionados, como una forma de recurso o revisión por así decirlo.

En este punto es conveniente precisar que, el procedimiento de reclamación por la vía jurisdiccional no constituye propiamente un juicio de nulidad, puesto que si bien le son aplicables las reglas relativas al procedimiento contencioso administrativo, debe aclararse que no se está en presencia de una acción que tenga como pretensión declarar la validez o nulidad de un acto administrativo, sino que el objetivo principal es reclamar el pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial de una autoridad administrativa que actuó irregularmente, ya sea porque se haya negado en sede administrativa o por simple desacuerdo con el monto de la misma.⁴¹

⁴¹ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página: 1811. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES ILEGAL EL DESECHAMIENTO DE LA RECLAMACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO SUI GÉNERIS PREVISTO EN LA LEY RELATIVA, BAJO EL ARGUMENTO

También es importante mencionar que la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para resolver las de las reclamaciones de indemnización en contra de los poderes de la Unión, se limita a conocer de los actos que lesionen al particular, únicamente por aquellos que provengan de actividades administrativas, es decir, si bien los poderes legislativo y judicial son sujetos de responsabilidad patrimonial, sólo son responsables patrimonialmente hablando, por aquellos actos en que actúen como entes administrativos y no aquellos propios de sus funciones naturales, como legislar y juzgar, pues en caso contrario el Tribunal de marras estaría ante un supuesto contrario de la norma constitucional, en el sentido de que la responsabilidad patrimonial del Estado se origina estrictamente por una actividad administrativa irregular; sin que se llegue al punto de considerar que de hacerlo se invadirían facultades o competencias específicas, dado que ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, o algún otro dispositivo legal, otorgan competencia a órgano alguno para conocer de la responsabilidad que se llegase a originar por dichos supuestos; se excluye de responsabilidad patrimonial del Estado, por disposición expresa de la propia Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus servidores públicos, por las opiniones y recomendaciones que formulen, así como por los actos que realicen en ejercicio de las funciones de su competencia.

Aunado a que la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de los reclamos de indemnización, deviene de su naturaleza Constitucional, ya que dicho órgano jurisdiccional es instituido como una autoridad que tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, el cual es dotado de

DE QUE DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS PROPIOS DE UNA DEMANDA DE NULIDAD CONVENCIONAL.

autonomía para dictar sus fallos, según lo dispuesto por la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que sin en materia de responsabilidad patrimonial, no solo resuelve las reclamaciones que se presenten en contra de las resoluciones emitidas por los entes de la administración pública, sino también las que se emitan por los demás Poderes de la Unión y los organismos constitucionales autónomos, es el órgano más afín para ello, pues finalmente los actos emitidos atienden a la rama administrativa.

La modificación en el ámbito procedimental a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, propició un terreno de legalidad, seguridad y certeza jurídica para los particulares que tuviesen un derecho indemnizatorio; sin embargo como se aprecia, respecto la instancia administrativa que debe seguir el reclamante, llámese entidad de la administración pública u órgano constitucional autónomo, quedó intacto el término de demanda, siendo que propiamente lo que se interpone es una petición o una instancia administrativa, lo que sigue creando confusión en el sentido de que aún existen particulares que continúan interponiendo su reclamación patrimonial de manera directa, ante la Sala Regional en turno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin que previamente se haya pronunciado la autoridad administrativa.

En lo particular se concuerda con la reforma de publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de junio de 2009, en la que se otorgó competencia a los entes públicos sujetos de responsabilidad para atender las reclamaciones patrimoniales que se interpusieran en su contra, ya que con ello las autoridades sujetas a responsabilidad, no fungen únicamente como dependencia gubernamental que ejerce facultades administrativas, sino que la resolución que llegue a emitir y que ponga fin al procedimiento, tiene como consecuencia inmediata otorgar o negar el derecho indemnizatorio como medio resarcitorio en favor del administrado.

Además no debe pasar inadvertido que si bien el procedimiento de reclamación se rige en sede administrativa conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dicho procedimiento de reclamación no debe tramitarse de la misma manera que los recursos administrativos, dado que en estos la finalidad es simplemente declarar la legalidad o ilegalidad del acto recurrido, con miras a que se declare su nulidad, y en la reclamación lo que se pretende es la reparación del daño, independientemente de la validez o invalidez del acto administrativo.

Una vez agotado el procedimiento de la reclamación patrimonial del Estado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Sala Regional correspondiente dictará una sentencia en la que determinará la procedencia o no de la reclamación, o en el caso de inconformidad en el monto de la indemnización, el fallo será confirmando o modificando el monto declarado por la autoridad administrativa.

Es significativo mencionar que el mismo 12 de junio de 2009, se adicionó al artículo 50-A a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, estableciendo los elementos mínimos de las sentencias de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando éstas resuelvan un asunto de responsabilidad patrimonial del Estado, en la que deben discernir la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida, así como valorar los daños y perjuicios causados; y en caso de la existencia de responsabilidad deben establecer el monto de la indemnización, aclarando los criterios para su cuantificación, y en los casos de concurrencia en la producción de los daños, el fallo definirá la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso particular.

Por su parte el artículo 52, fracción V, inciso d), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dispone que las sentencias de plena jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de declarar la nulidad de la resolución impugnada, que en el caso se conoce como tal a la resolución que recayó a la reclamación en instancia administrativa, se reconocerán la existencia de un derecho subjetivo y condenarán al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

En caso de la reclamación sea procedente y fundada; en términos del artículo 12 de la Ley Reglamentaria del artículo 113 Constitucional, la indemnización derivada por responsabilidad patrimonial deberá de cubrir íntegramente el daño causado, incluyendo el daño material y personal, en cuya hipótesis el artículo 14 señala que los montos de las indemnizaciones se calcularán en caso de daños personales, con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y además de la indemnización el reclamante tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo; en caso de daño moral, se calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante, cuya indemnización no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado; y en el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.

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, la cantidad indemnizatoria siempre deberá actualizarse al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la

resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización, y 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.

En este aspecto es trascendental mencionar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 75/2009, sostuvo que el tope máximo de 20,000 salarios mínimos establecido en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para el caso de las indemnizaciones de daño moral, era inadecuado y desproporcional porque obstaculizaba la indemnización íntegra de los daños sufridos en algunos casos, ya que tal limitación contraviene las obligaciones internacionales suscritas por el Estado mexicano y podría plantear problemas para cumplir con lo dispuesto por la Corte Interamericana y con las recomendaciones de la Comisión Interamericana en materia de reparación del daño, máxime que el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado dispone que el cumplimiento de indemnizaciones ordenadas por estos órganos se rige por lo establecido en el Capítulo II de la misma, sección en la que se encuentra el artículo 14.⁴²

Por otro lado, conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se tienen como medios de impugnación en contra de la sentencia respectiva, el amparo directo en caso de que le fallo sea desfavorable al particular, o el recurso de revisión para la autoridad, ambos se tramitarán ante el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa que corresponda.

⁴² Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, página 454, 1a. CLIV/2009, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER UN TOPE MÁXIMO PARA LAS INDEMNIZACIONES POR DAÑO MORAL, VIOLA EL ARTÍCULO 113 SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Respecto a la prescripción de la acción indemnizatoria, el artículo 25, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, señala que el derecho para reclamar ante el Estado una indemnización como reparación del daño, prescribe en un año de manera general, y de en dos años cuando existan daños de carácter físico o psíquico; plazos de prescripción previstos que se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de reclamación.

Es preciso establecer que dicho artículo previo a la reforma del 12 de junio de 2009, establecía que los plazos de prescripción para reclamar la indemnización serían interrumpidos al iniciarse los procedimientos *jurisdiccionales*, a través de los cuales se impugnase la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios, imputables a los entes públicos federales; es decir, el legislador federal suplantó la referencia de procedimiento de carácter *jurisdiccional* por la de procedimiento de *reclamación*.

En este aspecto también se concuerda con la reforma, pues con el texto anterior, en el caso de que el afectado promoviese la vía jurisdiccional para impugnar los actos administrativos que, al mismo tiempo, fuesen lesivos de su patrimonio o integridad personal, se interrumpirían los plazos para formular la reclamación patrimonial, lo cual resulta incensario, ya que la reclamación patrimonial se sigue por cuerda separada respecto de la impugnación de los actos administrativos, sin que exista la obligación procesal de resolverse primeramente la legalidad de los actos administrativos, para después proceder a la tramitación de la reclamación patrimonial, lo que resulta lógico si se atiende a la naturaleza objetiva de la responsabilidad patrimonial del Estado, conforme al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴³

⁴³ Vid. 25 García de Enterría, Eduardo, La lucha contra las inmunidades del poder, Madrid, Editorial Civitas, 1987, p. 22.

En efecto, si en sede administrativa o jurisdiccional se declara la nulidad de un acto administrativo existe una presunción de ilegalidad en la actuación administrativa, pero esa sola circunstancia no crea derechos para reclamar una indemnización por daños o perjuicios, sino que la indemnización se otorga al acreditar precisamente la causación de daños y perjuicios y el nexo causal con el acto administrativo generador, lo que incluso se refuerza con el contenido del artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, al establecer que la nulidad o anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa, o por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no presupone por sí misma el derecho a la indemnización; aunque existen excepciones a regla, como la contenida en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que contiene un tipo especial de responsabilidad patrimonial del Estado, ya que da derecho de indemnización al impetrante de nulidad en caso de que el acto sea ilegal.

Además del procedimiento de reclamación previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el artículo 26, dispone un tipo de solución alternativa, tipo conciliación, dado que señala que los reclamantes afectados podrán celebrar convenio con los entes públicos federales, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que acuerden en común, siempre que la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente, apruebe y valide el convenio.

Los últimos artículos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, contemplan la concurrencia de responsabilidad, entendiéndose así a la participación de dos o más entes públicos responsables de cubrir la indemnización, que les permite distribuir proporcionalmente el monto de la indemnización, en caso de que el daño se haya causado en conjunto. Así como el derecho del Estado a repetir el monto de la indemnización en contra de los servidores públicos emisores del daño, previa substanciación y resolución firme del procedimiento administrativo disciplinario.

2.2.3 Normatividad adicional.

Como es de verse, la legislación que regula en la actualidad la responsabilidad patrimonial del Estado, es cardinalmente constituida por dos dispositivos jurídicos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico su artículo 113, segundo párrafo, y su ley reglamentaria, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, así como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los que debe agregarse de manera complementaria la siguientes disposiciones normativas:

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que contiene lo relativo al procedimiento administrativo, respecto al cual debe ajustarse el procedimiento de la reclamación que intente el particular ante la entidad administrativa correspondiente.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que regula la tramitación en la vía jurisdiccional de la reclamación patrimonial del Estado, las reglas del procedimiento contencioso administrativo, las cuales son aplicables al procedimiento de reclamación, así como los requisitos que deben contener las sentencias en materia de responsabilidad patrimonial del Estado que dicten las Salas del Tribunal de mérito.

La fracción VIII del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que contiene la mención expresa de que dicho Órgano Jurisdiccional es competente para conocer de las resoluciones en las que se niegue la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado.

Al igual que el Código Civil Federal, como ordenamiento supletorio por excelencia, en el caso, tanto de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, como de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y que en particular es auxiliar en cálculo de las indemnizaciones por daño moral que deriven de una actuación administrativa irregular. En el mismo sentido, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal del Trabajo, en su conjunto son aplicables para calcular los montos a indemnizar, los daños y perjuicios materiales, conforme al valor comercial o de mercado, daños personales y gastos médicos erogados.

Además, como se vio en el capítulo relativo a la evolución de la legislación de la responsabilidad patrimonial del Estado en México, existe legislación que de alguna manera contiene una responsabilidad patrimonial del Estado, por los daños que se causen en el desempeño de sus funciones.

Así es, como regímenes especiales responsabilidad patrimonial del Estado, se encuentra diversas disposiciones al respecto, como lo es, la Ley Aduanera y la Ley de Expropiación, a las que deben agregarse el artículo diverso 43 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que prevé la indemnización por ocupación temporal para las actividades de dicha industria, y la Ley General de Vida Silvestre, que en su artículo 107, establece que la vida silvestre y su hábitat es solidaria y objetiva, por lo que en caso de que el demandado sea algún órgano de la administración pública federal o una empresa de participación estatal mayoritaria, la acción de responsabilidad por daño a la vida silvestre y su hábitat, podrá ser ejercida por cualquier persona directamente ante el tribunal competente.

También se puede solicitar una indemnización, en el caso de la responsabilidad contemplada en el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 34 de la Ley del Servicio de

Administración Tributaria, a través de los cuales, la autoridad demandada en el juicio de nulidad ese encuentra constreñida a indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando su unidad administrativa cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata, considerándose como falta grave cuando:

- I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.
- II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si la jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.
- III. Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley.

Aunado a lo anterior, según el artículo 113 Constitucional, para el 1º de enero de 2004, todas las esferas de gobierno deberían contar con una Ley reglamentaria en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, lo que implica que cada una de las legislaturas locales tiene que tener establecido un régimen de responsabilidad compatible con el que rige para el ámbito federal.

2.3 OTROS SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Primeramente se reitera que la República de los Estados Unidos Mexicanos es representativa, democrática, federal y compuesta por entidades federativas, cuya división de potestades, para su ejercicio, se divide en los poderes legislativo, ejecutivo y federal, por lo que si bien existe una fragmentación tripartita de mandos de poder, el Estado es uno sólo, siendo entonces los tres poderes sujetos de plena responsabilidad por aquellos actos en que causen perjuicios al gobernado.

Así las cosas, es incuestionable que en la regulación en la materia de responsabilidad patrimonial del Estado, existe una incompleta aplicación de los supuestos generadores de responsabilidad, pues en estricto sentido el Estado no actúa solamente a través del poder ejecutivo, sino que funciona además de su faceta administrativa, en las facetas legislativa y judicial, por lo que bien pudiera operar una responsabilidad patrimonial del Estado en éstos dos últimos ámbitos, y no solamente la responsabilidad administrativa, actualizándose así los distintos supuestos de responsabilidad patrimonial, tales como la responsabilidad patrimonial del Estado por la actividad legislativa y la actividad judicial.

Lo anterior pues la responsabilidad patrimonial del Estado, tildada de objetiva y directa, debería ser, en teoría, normal o anormal, legal o ilegal, siempre que provoque una lesión, daño, perjuicio o menoscabo de los derechos del gobernado, sin importar la cualidad que se exteriorice, pudiendo derivar en consecuencia, ya sea de actos o hechos causados por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y no exclusivamente regular la responsabilidad que genere el Poder Ejecutivo como ente administrador.

Tocante a la responsabilidad patrimonial del Estado por la actividad legislativa, se entiende a ésta como la vulneración de la competencia otorgada para la expedición de leyes, siempre que dicha emisión irroque daños al destinatario, por haber sido declarada inconstitucional, y por otro lado existe la responsabilidad por inactividad, inclusive parcial, del Poder Legislativo respecto a las normas que de manera expresa o tácita, requieren de un determinado desarrollo consecutivo para ser efectivas, siempre que el término fijado haya vencido, su pasividad sea irracional e injustificable o su actuación lesione el principio de igualdad al excluir arbitrariamente a un determinado grupo de entre los beneficiarios de la Ley.⁴⁴

⁴⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos, La omisión legislativa como un caso de inconstitucionalidad, *Revista Jurídica del Perú*, Lima, Perú, año XXXIX, número III-IV, Julio-Diciembre, 1988, p. 463

A más, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones, es decir, omisiones relativas y absolutas, siendo las relativas aquellas que se presentan tan en normas adjetivas, y las absolutas son aquellas que, generalmente, recaen en ordenamientos de procedimiento y que no existe regulación positiva, pero se ordena expedir; es decir, se presenta una omisión relativa cuando el legislador ejerció su competencia, pero lo hizo de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes, y la absoluta puede darse cuando no se ha ejercido la competencia del legislador de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo. Al respecto el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones - absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas:

- a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho;
- b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;
- c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y,
- d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.⁴⁵

⁴⁵ Semanario Judicial de la Federación, Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1527, P./J. 11/2006, OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.

Sin embargo, aún no se reconoce en el sistema jurídico mexicano la posibilidad de que el Estado pueda incurrir en responsabilidad patrimonial por este tipo de conductas, con lo que existiría la posibilidad de reclamar una indemnización por aquellos actos en que el legislador cause daños al particular, ya sea por la creación de leyes perjudiciales o por omisiones legislativas, naturalmente la procedencia de la indemnización sería resultado de una resolución condenatoria en las que el órgano judicial estime que el ente legislativo incumplió con su actividad.

En conclusión, si bien en México existe un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, que de alguna manera contempla al poder legislativo como sujeto de responsabilidad, su aplicación es obsoleta, pues se limita a tutelar los daños que se causen durante el desempeño de sus funciones administrativas, dado que la propia Ley reguladora no cubre los daños causados con motivo de actos legislativos como tal.⁴⁶

De la misma forma la actividad realizada por el Poder Judicial, se encuentra fuera de las reclamaciones de indemnización que pudiesen formular los particulares en contra del Estado, con motivo de los daño que se irrogaren en su persona, en específico con el error judicial, tal y como se ahondara en el siguiente capítulo.

⁴⁶ JINESTA LOBO, Ernesto, "Responsabilidad del Estado legislador", Revista de Derecho Público, Asociación Costarricense de Derecho Administrativo, No. 1, Julio 2005. p. 18.

CAPÍTULO 3

EL ERROR JUDICIAL COMO RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

SUMARIO: 3.1 NOCIONES GENERALES DEL ERROR JUDICIAL; 3.1.1 Definición; 3.1.2 Elementos. 3.2 EXCLUSIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL ÁMBITO JUDICIAL DENTRO DEL SISTEMA NORMATIVO MEXICANO INTERNO; 3.2.1 3 Justificaciones para su exclusión; 2.2 Intentos legislativos. 3.3 EL ERROR JUDICIAL EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNACIONAL; 3.3.1 La indemnización por error judicial como derecho humano; 3.3.2 Supremacía Constitucional de los Tratados y Convenciones Internacionales en relación al error judicial. 3.4 INAPLICACIÓN DEL DEBIDO PROCESO DE LA INDEMNIZACIÓN AL GOBERNADO POR ERROR JUDICIAL EN ATENCIÓN AL ARTÍCULO 1° CONSTITUCIONAL Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES. 3.5 PROPUESTA PARA LA APLICACIÓN DEL ERROR JUDICIAL EN EL ESTADO MEXICANO COMO PARTE DEL DERECHO INTERNACIONAL; 3.5.1 Adición de un artículo al capítulo de incidentes de cumplimiento de la Ley de amparo; 3.5.2 Procedimientos y competencia de reclamación para la indemnización por error judicial; 3.5.3 Limitaciones y criterios para la correcta aplicación de la indemnización patrimonial por perjuicio judicial.

3.1 NOCIONES GENERALES DEL ERROR JUDICIAL

Es reconocido por la Ley, el derecho de las partes que intervienen en un proceso jurisdiccional, a reclamar los daños y perjuicios que se causen con la instauración del propio juicio, ello como forma de reparación del daño, lo que comúnmente se conoce como pago de gastos y costas, siendo óbice que la reclamación de tal derecho se encuentra limitada, pues únicamente se puede ejercer hacia a la misma contraparte, lo que implica que si el daño proviene del algún elemento ajeno a la controversia, como pudiera ser el anormal funcionamiento del órgano impartidor de justicia, las consecuencias deben ser soportadas por no existir regulación específica en la materia.

Ciertamente el Poder Judicial como parte integral del Estado, es susceptible de responsabilidad, pero paradójicamente si hay una actuación judicial irregular o ilegítima atribuible plenamente a su actuar, no lo es,

existiendo entonces carencia legal al respecto, y por lo tanto incertidumbre jurídica que tiene graves consecuencias en la impartición de justicia.

Conforme a lo expuesto en los capítulos precedentes y del análisis efectuado al sistema jurídico mexicano vigente, es patente que los tipos de responsabilidad que operan en México a nivel federal, no cubren de manera uniforme la responsabilidad patrimonial a cargo del propio Estado, pues a pesar de que el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su Ley reglamentaria, contempla al Poder Judicial como sujeto de responsabilidad patrimonial, se insiste que la regulación de su responsabilidad, se restringe a tutelar indemnizaciones que provengan de actuaciones administrativas irregulares, sin cubrir los daños o perjuicios causados a particulares con motivo de actos que emitan los órganos judiciales y jurisdiccionales, en el ámbito de sus competencia y actividades de impartición o administración de justicia.

Por lo tanto es indiscutible que la responsabilidad patrimonial del Estado por las actividades que desempeña en el ámbito jurisdiccional está tan expuesta a manifestarse como lo está la responsabilidad derivada de las actividades administrativas, por lo tanto el presente trabajo capítulo se centra en elucidar lo que se entiende por responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito jurídico, en específico el error judicial, sus alcances y límites, su exclusión en el sistema jurídico mexicano y su inminente introducción real y práctica en el mismo.

Primeramente hay que decir que los servidores públicos encargados de impartir justicia, son sujetos de responsabilidad por el simple hecho de causar agravios en contra de los destinatarios de sus decisiones, responsabilidad que es susceptible de ser dividida en distintos tipos, según el campo de estudio y la normatividad operativa en el sistema legal aplicable al caso concreto, como son:

- a) Responsabilidad civil del juzgador, que conlleva a la obligación subjetiva de resarcir patrimonialmente los daños producidos;
- b) Responsabilidad penal, en caso de que la actividad sea típica, antijurídica y punible, encuadrando así en algún tipo de delito;
- c) Responsabilidad política, cuando el ejercicio de la función juzgadora es incorrecto, dando lugar al juicio político;
- d) Responsabilidad administrativa, que tiene como fin una sanción administrativa al juzgador, como la suspensión, separación o destitución del cargo, y en su caso una sanción pecuniaria;
- e) Responsabilidad patrimonial del Estado de manera directa y objetiva, debido a la deficiencia del servicio jurisdiccional y su consecuente producción de un daño o perjuicio.

Es innegable la actualización de las diversas responsabilidades que se pudieran presentar e incluso concurrir de forma independiente entre sí, debido al mal accionar del Estado como ente encargado de la administración e impartición de justicia, pero de forma estricta se abarca únicamente la responsabilidad generada por la falla en el servicio judicial, cuyo sustento surge con la obligación del Estado como titular del interés público, siendo el obligado directo a garantizar la eficiencia y eficacia del servicio público judicial, en aras de un Estado de derecho funcional.

La responsabilidad patrimonial del Estado Judicial, puede ser causada por dos tipos de conductas generadoras de daño y por lo tanto de responsabilidad indemnizatoria, en primer lugar se encuentran aquellas que tienen su origen en los daños causados como consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia y en segundo lugar las que tiene su origen en los daños causados por error judicial.⁴⁷

⁴⁷ ARAZI, Ronald, Responsabilidad de los Jueces, del Estado y de los Abogados, El Derecho, 160-743, Buenos Aires, pág. 743.

En este t3pico de ideas es menester diferenciar entre la figura del error judicial en *stricto sensu* y el anormal funcionamiento de la administraci3n justicia, siendo que el error judicial, es el fallo emitido por el titular del 3rgano judicial y que es notoriamente contradictorio con los hechos y pruebas de la asunto ventilado, o bien, contrario a la norma legal y su correcta interpretaci3n, o a los criterios del Poder Judicial de la Federaci3n, arribando a una resoluci3n distinta a la que por justicia, equidad e imparcialidad debi3 llegar.

Por otro lado, el funcionamiento anormal de la Administraci3n de Justicia, es considerada como justicia inadecuada o irregular en los procedimientos judiciales, existiendo entonces un funcionamiento anormal de administraci3n de justicia, cuando hay retardo inexcusable en emisi3n de la resoluci3n de fondo, independientemente de que ello se deba a la lentitud del juzgador al dictar sentencia, teniendo como consecuencia hacia el justiciable la producci3n de da1os o perjuicios.⁴⁸

Hay que decir que la deficiente administraci3n de justicia y el error judicial, tienen distinciones entre su actualizaci3n, pero de manera general son todas aquellas particularidades atribuibles plenamente al juzgador, ya que se actualizan durante la tramitaci3n del respectivo procedimiento o en dictado de sentencia, siempre que influyan directamente en resultado final, teniendo como consecuencia un perjuicio a alguna de las partes, y creando el derecho a su reparaci3n, por lo que, tanto la deficiente o anormal administraci3n de justicia, como el error judicial, son actos provenientes del 3rgano judicial, que son susceptibles de una indemnizaci3n, independientemente de que influyan o no en el sentido la sentencia definitiva, sean contrarios al derecho y a la l3gica jur3dica.

⁴⁸ GARRIDO FALLA, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, 11^a ed., Madrid, Tecnos, 1989, p. 292.

No obstante la presente investigación se enfocara únicamente respecto a la denominada responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial, como una de las formas de obligación que tiene el Estado de indemnizar a todas aquellas personas que sufran daños o perjuicios en su esfera jurídica, patrimonial y/o moral, siempre que se les haya causado por una sentencia judicial dictada erróneamente por una instancia jurisdiccional, ya que de alguna manera estas conductas son las más dañinas para el destinatario, dado que su exteriorización puede vulnerar derechos del hombre, tales como la libertad o el patrimonio, y en cambio la administración anormal de justicia, tiene consecuencias más suaves como el simple retardo de la justicia, que si bien deja secuela, no es tan grave como la que pudiese ser provocada por un error judicial.

3.1.1 Definición

El llamado error judicial acontece como resultado de la declaración de voluntad de un juzgador al momento de emitir la resolución que resuelve en definitiva un asunto puesto a su consideración, este puede consistir tanto en un error de hecho como de derecho, es decir de un equivocado enjuiciamiento o la no aplicación del juicio correcto a la solución propuesta por el legislador en la expedición de la Ley.⁴⁹

Hay que decir que el error por si sólo presupone una consecuencia equivoca y no deseada; en materia de derecho el error implica que el resultado no se ajusta a la norma jurídica, ya sea porque no se ha aplicado debidamente dicha norma, o porque se apreciaron los hechos de forma distinta a los planteados en la instancia respectiva, pudiendo ser vertido en cualquier etapa del proceso, siempre y cuando su consecuencia repercuta de manera final en la decisión resolutoria, o bien, directamente cometerse en la propia sentencia,

⁴⁹ GUIDO TAWIL, Santiago, La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la administración de Justicia, Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 54.

siendo en consecuencia el error judicial el origen de una resolución equivocada por un vicio de meridiana claridad, siempre que no admita duda de su exteriorización y el inminente resultado perjudicial para una de las partes del proceso, surgiendo de tal manera la responsabilidad patrimonial del Estado por un error jurídico y la obligación de su reparación.

Para el tratadista Valeriano Hernández, el error judicial es toda equivocación de un juzgador cometida en el ejercicio de funciones jurisdiccionales, de la que se derive un daño, siempre que dicha equivocación haya causado firmeza, no sea debido a la culpa del perjudicado y haya causado daños efectivos, evaluables e individualizados.⁵⁰

En opinión propia, se considera el error judicial toda aquella emisión de un acto o resolución jurisdiccional que contiene premisas o conclusiones contrarias a la Ley o su interpretación, el cual se agrava con la inobservancia de los criterios firmes que constituyen jurisprudencia y que por incompetencia o negligencia del juzgador, se generen daños o perjuicios al particular que demuestre la vulneración a sus derechos humanos o el menoscabo patrimonial.

Se conoce al error judicial como toda acción u omisión desacertada por parte de un juzgador durante el desempeño de sus funciones como impartidor de justicia, ocasionando con ello un daño a alguna de las partes que intervienen en el proceso, y siempre atendiendo al resultado como consecuencia de la conducta, sin prejuzgar sobre el elemento del dolo o la culpa.

⁵⁰ HERNÁNDEZ MARTN, Valeriano, Error Judicial: Procedimiento para su declaración e indemnización, Civitas, Madrid, 1994, p. 81.

Al respecto, el Dr. Juan Manuel Hitters, afirma que sólo cabe responsabilizar al Estado por error judicial en la medida en que el acto que origina el daño sea declarado ilegítimo y dejado sin efecto, pues antes de ese momento el carácter de verdad legal que posee la sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada impide, en tanto se mantenga, juzgar que hay error, porque de este modo, el Estado asume como propios los hechos, actos u omisiones de sus agentes que tengan consecuencias dañosas.⁵¹

En suma, la responsabilidad patrimonial del Estado emanada del llamado error judicial, deriva de aquellos actos notoriamente erróneos que cualquier juzgador durante la tramitación del proceso y su resolución, consumando perjuicio o daño en contra de una de las partes, cuya pretensión se reconoce en segunda instancia.

3.1.2 Generalidades.

La responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial, al igual que la que surge por la actividad administrativa, tiene su origen en el principio general de que, con la causa de un daño nace una obligación respecto de su reparación e incluso una sanción para el responsable.⁵²

Es de meridiana claridad que la función realizada por órganos jurisdiccionales, radica en la aplicación del derecho a los casos que en específico son puestos a su consideración para ser dirimidos, lo que implica que invariablemente una de las partes en litigio, será la que vea realizadas sus pretensiones y su consecuente absolución, y por el contrario la otra parte es la que resentirá la condena; decisión arbitral que a su vez entraña la posibilidad de causar un daño a la parte perjudicada de dicho fallo, si durante la

⁵¹ HITTERS Juan Manuel, Responsabilidad del Estado por error judicial, La Ley, Buenos Aires, Argentina, p. 2.

⁵² CIENFUEGOS SALGADO, David, "Responsabilidad estatal y error judicial en México", Lex Difusión y Análisis, Guanajuato, Gto., tercera época, año VI, número 62, agosto de 2000, p 12.

substanciación del juicio o en la propia resolución se cometió un error judicial que infirió de manera directa en el resultado final.

Por lo tanto cabe preguntar si en el caso del error judicial, el Estado efectivamente se encuentra obligado a reparar el daño, pues a diferencia de la responsabilidad patrimonial del Estado por administración irregular, en la actividad judicial, el sujeto perjudicado, a primera vista tiene la obligación jurídica de soportar el daño sufrido, ya sea en su propiedad, libertad o algún otra afectación, debido a que durante a impartición de justicia, las partes son saben de los riegos de perder o ganar, lo que hace parecer que no puede existir responsabilidad si se está consciente del posible resultado, ya máxime que en sentido estricto el juzgador únicamente dirime un conflicto que se pone a su consideración, ya sea de manera voluntaria o por la actividad juzgadora del propio Estado; sin embargo, debe tenerse en cuenta que los daños que se llegasen a ocasionar con procedimiento desarrollado para resolver la controversia, finalmente son efecto de la actividad estatal.

Lo anterior obedece al postulado de que las actividades administrativas, legislativas y judiciales del Estado pertenecen indelegablemente e éste, como ente único titular del llamado servicio público, en cambio, cuando la actividad desempeñada excluye de manera expresa de la idea de soberanía, al servicio público que desempeña en algún ámbito de sus funciones y encargos, entonces ese servicio público, es susceptible de ser realizado por los particulares, lo que no ocurre en la especie, dado que el Estado es el único facultado para la impartición de justicia, de donde se considera la idea de encuadrar a la impartición de justicia como un servicio público, el cual a su vez tiene que ser eficaz y eficiente, sin considerar de algún modo que los daños causados, sean el costo inevitable de su ejercicio.⁵³

⁵³ Vid. GUIDO TAWIL, Santiago, *Op.Cit. Nota 50*, p. 48.

Ello debido a que el error judicial si bien es una cuestión insubsanable mediante recursos ordinarios, como recursos, apelaciones, revisiones, amparos, etc., el daño que se provoque con su materialización debe tener como propósito principal la reparación del correspondiente daño por parte del Estado, independientemente de la declaración de ilegalidad del acto, sin perjuicio de la facultad de éste de repetir contra los jueces y magistrados en los casos que éstos hayan actuado con dolo o culpa grave.

Por otro lado, no debe pasar desapercibido la especialización de la impartición de justicia debido a las diferencias que existen entre la distintas materias en que se divide el derecho, ya que indudablemente existen discrepancias que se dan entre las reglas tanto procedimentales como resolutorias, dentro del juicio respectivo de cada una de las diversas materias jurisdiccionales (penal, civil, laboral, familiar, administrativo, etc.), debido a que los participantes en cada una de las materias, tienen un carácter distinto al que podría tener en otra; a manera de guisa, en el derecho penal opera el principio indagador del Estado, a través del cual el juzgador adquiere el control y la promoción de la causa, es decir el impulso procedimental, mientras que en el derecho administrativo, el titular del órgano jurisdiccional adquiere la postura de un tercero ajeno a la *litis natural* dirimiendo así una controversia entre dos o más partes en un procedimiento en el que opera de pleno derecho el principio procesal sobre la carga de la prueba, según el cual corresponde al enjuiciante probar los hechos de su acción y al demandado su excepciones, por lo que es a éstos a quienes toca impulsar el proceso, así como probar y fundamentar sus pretensiones.

Conforme a lo anterior, es notoria la diferencia apuntada entre los procesos de las distintas materias en las que el Estado imparte justicia, lo que también conlleva a interrogar si todas las materias pueden ser objeto de un error judicial; para lo cual se debe tomar en cuenta el hecho de que las distintas materias en mención, tienen en común el deber por parte del juzgador

de actuar en estricto apego a las particularidades de cada procedimiento establecido en la Ley adjetiva correspondiente, pues si bien, atendiendo a esas particularidades el juzgador adquiere una postura que implica una injerencia mayor para el impulso procesal y la consecuente estimación del resultado final, o bien, el hecho de que en determinada materia el juzgador solamente actúe como árbitro por así decirlo, de ninguna manera lo exime de algún tipo de responsabilidad; sino que dichas hipótesis únicamente incidirían para el nexo causal de la relación entre la conducta atribuida y el daño causado, así como la evaluación de atenuantes o agravantes de la responsabilidad.

En tal virtud, la limitación operativa del juzgador en alguna materia, no es obstáculo para poder reclamar una indemnización por un error judicial; por lo que se concuerda con la postura de que este tipo de responsabilidad tiene una espectro de aplicación universal, pues el Estado debe responder patrimonialmente por todos aquellos errores judiciales que se actualicen en las distintas ramas de la administración de justicia.⁵⁴

Sentado lo anterior, es preciso acotar los elementos del error judicial, que al igual de la administración irregular del Estado, varían dependiendo la doctrina y la legislación; según el Dr. Miguel Alejandro López Olvera⁵⁵, el error jurídico se actualiza cuando el juzgador durante el ejercicio de su función de impartición de justicia, se conduce de forma notoriamente equivocada en la apreciación de los hechos o en la interpretación o aplicación de la ley, originando un perjuicio real y evaluable en contra de uno o varios de los justiciables.

Al respecto el Poder Judicial de la Federación, ha sustentado que en el ámbito judicial el error presenta ciertas notas distintivas:

⁵⁴ Vid. AGUERO MIRTA Noemí, Responsabilidad del Estado y de los Magistrados por Error Judicial, Civitas, Ed. Ad-Hoc, 2000, p. 28.

⁵⁵ LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, "La responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 602 [En línea] Disponible <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2499/30.pdf> 18 de julio de 2014. 16:00 P. M.

- 1) Surge de una decisión jurisdiccional, no exclusivamente de las sentencias;
- 2) Los sujetos activos son Jueces y Magistrados o las personas que ejerzan sus funciones; y,
- 3) Los errores han deben ser crasos, patentes y manifiestos.⁵⁶

También existe un elemento de vital trascendencia para la configuración del error judicial, a saber, el de cosa juzgada, ya que es sabido que frente a toda equivocación procesal es imposible negar o sostener la inmaterialización de dicha conducta, siempre que la causa se encuentre firme, pues ante tal escenario surge inevitablemente la obligación resarcitoria.

El tratadista Guido Tawil, expone dos posturas acerca de las características para la configuración del error judicial y su consecuente indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, la primera existe cuando la causa de la decisión judicial es errónea por dolo, negligencia, equivocado conocimiento o apreciación de los hechos, y por consiguiente se dicta una resolución judicial que no se ajusta a la verdad y a la realidad de tales hechos, y la segunda, propone el error como resultado, por acarrear una conclusión equivocada y no ajustada a la ley, ya sea porque no se aplicó correctamente el derecho, o porque se establecieron hechos que no corresponden con la realidad.⁵⁷

En suma, el error judicial es producto de un razonamiento equivocado que no corresponde con la realidad, por haber incurrido el órgano judicial en un error manifiesto en la determinación y selección del material de hecho o del presupuesto sobre el que se asienta su decisión, de tal manera que el error

⁵⁶ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3, página: 2001. ERROR JUDICIAL. ELEMENTOS DE SU CONFIGURACIÓN Y SU CORRECCIÓN POR LOS ÓRGANOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

⁵⁷ GUIDO TAWIL, Santiago, *Op.Cit. Nota 50*, p. 57.

sea inmediatamente verificable, en forma incontrovertible a partir de las actuaciones judiciales y determinante en la decisión final, que para su producción resulta intrascendental la concurrencia de la culpabilidad del sujeto activo, porque la intencionalidad únicamente es requisito para la responsabilidad civil, administrativa o penal del juez. Además el error judicial cuenta con características únicas, siendo primeramente su origen la actividad netamente jurisdiccional que resuelve una contienda después de haber agotado los recursos o medios de defensa ordinarios, derivada de la acción u omisión del juzgador carente de un fundamento y motivo, pudiendo ser grave cuando exista una violación por negligencia imperdonable, ya sea de hecho o de derecho.

En este punto, es preciso mencionar que el error como elemento aislado comprende invariablemente la presencia de voluntad subjetiva de quién lo comete, por lo que se deben tener presente los elementos de deseo y su consecuencia, el primero corresponde al ánimo que impulsa al acto y que pertenece al aspecto subjetivo; y el segundo, que consiste en la producción de consecuencias derivadas de la intención, sin embargo para la responsabilidad patrimonial del Estado sólo trasciende el elemento de consecuencia, sin tomar en cuenta la voluntad o no de hacerlo, en concordancia con la objetividad de la misma.

3.2 EXCLUSIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL ÁMBITO JUDICIAL DENTRO DEL SISTEMA NORMATIVO MEXICANO INTERNO.

Preliminarmente se dijo que al igual que la responsabilidad patrimonial del Estado por omisiones legislativas, la derivada por el error judicial, no tiene un reconocimiento expreso dentro de la Constitución Política Mexicana, ni en la Ley reglamentaria de su artículo 113, o alguna otra que garantice el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, por lo que la posibilidad de los particulares para impugnar un actividad judicial deficiente es prácticamente utópica, dado que si bien el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidad

Patrimonial del Estado, señala que el poder judicial es responsable patrimonialmente, lo cierto es que sólo responde ante daños y perjuicios derivados de actividades propias de su administración en los recursos materiales y humanos.

Acertadamente el Maestro Acosta García, comenta que el proceso de reformas al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es consecuencia de un proceso legislativo bastante atropellado, en el cual existió un conflicto de intereses meramente políticos, y por ende fuera del campo de derecho.⁵⁸

Lo anterior, puesto que la propuesta legislativa original de reforma al artículo 113, contenía como proposición el siguiente texto:

“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

...”

Como se puede apreciar del texto propuesto para la adición de un segundo párrafo al artículo 113 Constitucional, se refería a la actividad del Estado de manera general, sin diferenciar entre actividades legislativas ni judiciales⁵⁹; sin embargo, y como era de esperarse, surgieron nuevas propuestas y contrapropuestas legislativas entorno a la reforma de marras, y el 29 de abril del año 2000, con el dictamen de las Comisiones Unidas de

⁵⁸ Vid. ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Op. Cit. nota 14*, p. 150.

⁵⁹ INICIATIVA 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. Presentada por el Diputado Marcos Augusto Bucio Mújica (PRI). Se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Diario de los Debates, 22 de abril 1999.

Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, 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, se estableció lo siguiente:

"VIII. Los miembros de estas comisiones, después de haber hecho los análisis pertinentes y sopesado las consecuencias de las modificaciones legales y constitucionales que se plantean, buscando como primer objetivo el respeto de la justicia en nuestro Estado, **consideran conveniente proponer que la responsabilidad patrimonial del Estado se aplique exclusivamente a los actos de la administración pública**, por lo siguiente:

a) No obstante que el Estado puede causar daños por la actuación de cualquiera de sus órganos, es evidente que la mayor parte de ellos, el sector que requiere de mayor protección, es el que corresponde al órgano Ejecutivo, a la actividad de la administración pública;

b) La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se ha ubicado y ha avanzado preferentemente en el ámbito del derecho administrativo, debido a que se hace recaer sobre los actos administrativos, que son aquellos que producen efectos singulares y tienen como finalidad la aplicación de una ley. No se niega que se puedan causar daños por actos legislativos o incluso judiciales, ésta es la razón de que en algunas legislaciones extranjeras se contemple la responsabilidad del Estado por "error judicial"; **sin embargo, la naturaleza y caracteres de los actos legislativos y judiciales, nos lleva a proponer excluirlos, cuando menos por ahora, de la responsabilidad patrimonial.**

Tratándose de los actos legislativos, tanto leyes como decretos que producen efectos generales, si se hiciera proceder acción de responsabilidad por los daños que causaran, de aquí se podrían derivar graves inconvenientes, por un lado se estaría creando una acción paralela a la de la inconstitucionalidad de las leyes y decretos, pues para que una acción de responsabilidad proceda requiere de un presupuesto de antijuridicidad, al menos en su resultado; y por otro lado podrían sobrevenirse demandas de indemnización masivas, que difícilmente serían soportables con el presupuesto real.

Un ejemplo puede ayudar a entender esto: si debido a la aprobación del Presupuesto de Egresos o a la expedición de la Ley de Ingresos y en general a la política fiscal y económica se originarán daños en el patrimonio de los particulares, como de hecho podría alegarse, y se entablarán demandas de responsabilidad patrimonial por los actos legislativos, esto legitimaría a casi todos los particulares, poniendo en peligro la capacidad presupuestal de cualquier entidad.

En el caso de los actos judiciales, existe el riesgo de estar creando una instancia más de revisión, pues el objeto de la acción tendría que ser el fondo de la sentencia que cause un daño, toda vez que si la sentencia es conforme

a derecho, no se puede considerar que su dictado ni su ejecución, sean antijurídicas ni dañinas.

De cualquier suerte, los miembros de estas comisiones juzgamos que la prudencia aconseja esperar el desarrollo de la doctrina y de la experiencia jurídica, tanto nacional como extranjera, antes de ampliar el régimen de responsabilidad a los actos legislativos y judiciales.

Por lo analizado y expuesto en estas líneas, concluimos que es preferible no incluir los actos legislativos ni los actos judiciales dentro de la responsabilidad patrimonial del Estado. Es pertinente hacer la aclaración de que sí quedarían incluidos los daños causados por los actos administrativos que realizan los órganos legislativo y judicial, ya que el criterio de separación seguido es en razón de su naturaleza y de sus efectos, no así del órgano que lo expide.⁶⁰

Como se aprecia el Constituyente Permanente, en el dictamen de la reforma constitucional al artículo 113, dejó sentado que después de haber efectuado un análisis y valorado las consecuencias de la modificación constitucional, convino en proponer que la responsabilidad patrimonial del Estado se aplicara únicamente a los actos de la administración pública, por dos causa, la primera porque a su juicio, los daños causados por la administración pública requerían de mayor protección, que los demás, y la segunda porque la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se ha ubicado preponderantemente en el ámbito del Derecho Administrativo, por la emisión actos administrativos, como productores de efectos particulares al gobernado en la aplicación directa de una ley

En efecto, es evidente que la obligación indemnizatoria del Estado, se restringió exclusivamente a los perjuicios causados por la actividad administrativa del Estado con carácter de irregular, pues si bien el legislador constituyente consideró que los daños causados por el Estado en sus

⁶⁰ DICTAMEN de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, 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. Aprobado en lo general y en lo particular, por 369 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones. Se turnó a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales. Diario de los Debates, 29 de abril de 2000. Discusión y votación, 29 de abril de 2000.

funciones legislativas y judiciales son susceptibles de indemnización, optaron por su exclusión hasta en tanto la doctrina y la *praxis jurídica* sentaran las bases para su aplicación, con el pretexto que en el caso de la responsabilidad judicial, con la acción de indemnización correspondiente se estaría creando una instancia más de revisión, porque el objeto de la acción tendría que ser el fondo de la sentencia que cause un daño, considerando que si la sentencia es conforme a derecho, ni su dictado ni su ejecución, pueden ser antijurídicas ni dañinas para su reparación.

Por lo que finalmente el 14 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 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, con el texto transcrito en líneas precedentes; excluyendo con ello de manera definitiva del sistema jurídico mexicano, el reclamo patrimonial al Estado por cualquier indemnización consecuencia de su actividad judicial legislativa, y enfáticamente la derivada del error judicial que se actualiza cuando el Estado por medio de sus Órganos Judiciales resuelve erróneamente en contra del justiciable o en general en contra de alguna de las partes involucradas dentro de cualquier juicio, siempre y cuando dicha situación se pruebe por los diferentes medios que las propias Leyes de justicia establecen.

No pasa inadvertido que dentro del sistema normativo mexicano, existe un pequeño indicio del error judicial, pero demasiado ambiguo y superficial y hasta inaplicable, ello con la Ley General de Víctimas, que en sus artículos 4º y 64 establecen lo siguiente:

“Artículo 4. Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito **o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.**

Artículo 64. La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de los delitos a los que se refiere el artículo 68 de este ordenamiento **o de la violación de derechos humanos, incluyendo el error judicial, de conformidad con lo que establece esta Ley y su Reglamento.** Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo...”

Como es de verse, el error judicial se encuentra regulado de alguna manera dentro de la Ley en comento, al establecer que a la víctima le corresponde una compensación por la violación a los derechos humanos, por lo que es cierto que la Ley General de Víctimas, no sólo pretende proteger y garantizar a las víctimas de un delito, sino también a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, a fin de que sean respetados derechos reconocidos por la Constitución Políticas de los estados Unidos Mexicanos, así como por la normatividad internacional en la materia.

No obstante lo anterior, la compensación a que se refiere la Ley General de Víctimas por el error judicial es letra muerta, puesto que si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoce la existencia de ésta figura, considerando que los órganos de control constitucional, al conocer de los juicios de amparo sometidos a su potestad, se encuentran facultados para corregir el error judicial, por ser violatorio del derecho a la tutela judicial efectiva; también es que se ha pronunciado en el sentido de que la responsabilidad del Estado no comprende la función 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 por los posibles daños que se causen con su actuar.

3.2.1 Justificaciones para su exclusión.

La restrictiva aplicación del error judicial, se extiende a todos aquellos daños supuestamente producidos por una actuación netamente jurisdiccional, siendo no susceptibles de ser reparados por la vía de reclamación patrimonial del Estado instituida en el artículo 113 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos y su Ley reglamentaria, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, puesto que dichas disposiciones legales sólo regulan la reparación del daño ocasionada por una actividad administrativa irregular y no de la actividad judicial, como lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Federación en la tesis 2a. XCIV/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Septiembre de 2010, página 199, que establece lo 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.”⁶¹

La justificación que ha utilizado principalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para negar el acceso a una indemnización por un error judicial, se basa esencialmente en la premisa de que fue voluntad del Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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; por lo que con el criterio que ha adoptado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se hace nugatorio un acceso efectivo al reclamo de una indemnización en éste ámbito, a pesar de que la Ley General de Víctimas contempla, aunque de manera ambigua y en materia de víctimas del delito regula la compensación por un error judicial que vulnere los derechos humanos.

Por su parte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa también se ha pronunciado en ese sentido, ya que la Sexta Sala Regional Metropolitana el 15 de enero de 2008, al resolver la Reclamación de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en el expediente número 2757/06-17-06-9, por unanimidad de votos, emitió el siguiente criterio:

⁶¹ Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Tomo XXXII, Septiembre de 2010, página: 119. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO COMPRENDE LA FUNCIÓN MATERIALMENTE JURISDICCIONAL.

“ACTIVIDAD JURISDICCIONAL. NO ES OBJETO DE RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.- Resulta improcedente la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado cuando se trata de actos jurisdiccionales, pues si bien la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado fija 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, lo cierto es que no contempla la responsabilidad patrimonial de éste por daños derivados de actuaciones jurisdiccionales, puesto que al referirse a "actividad administrativa", distingue en sentido material a la misma de las funciones judicial y legislativa, toda vez que de la exposición de motivos de la ley se desprende que el legislador consideró que en caso de incluir los actos judiciales, existía el riesgo de estar creando una instancia más de revisión.”⁶²

Como se aprecia la negación de la indemnización dentro del sistema jurídico mexicano, por la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de un error judicial, está sustentada en la ya gastada justificación de que los órganos sujetos de responsabilidad se encuentran sometidos al amparo de la norma constitucional que regula únicamente la responsabilidad patrimonial del Estado, por actividades administrativas, quedando así plena y tajantemente desfasada la posibilidad de reclamar la reparación del daño judicial, razón por la cual en la práctica se ha venido negando cualquier tipo de reparación o indemnización que se reclaman en este aspecto.⁶³

La ausencia jurídica de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en el ámbito judicial, tiene como resultado directo la negación al gobernado de una indemnización por daños derivados de esa actividad, además propicia que la ineficacia de la impartición de justicia continúe su rumbo, manteniendo impune los crasos errores de algunos juzgadores.

⁶² Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Sexta Sala Regional Metropolitana, Sexta Época. Año I. No. 4. Abril 2008. Página 270, ACTIVIDAD JURISDICCIONAL. NO ES OBJETO DE RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

⁶³ Cabe precisar que dentro de la normatividad interna en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, los Estados de Aguascalientes, Coahuila y Chihuahua, si regulan lo relativo a la indemnización por el llamado error judicial, como responsabilidad patrimonial del Estado, que aunque predominantemente en materia penal, se ocupan del derecho a la impartición de justicia efectiva.

Por ello se arriba a la conclusión de que el error judicial y su consecuente reparación, no debe seguir en mundo teórico, ni en la restrictiva aplicación del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el contrario se debe impulsar la labor legislativa para regulación práctica, cumpliendo así con los principios básicos de los derechos humanos, la correcta aplicación del principio de legalidad y un adecuado ejercicio del Estado de Derecho.

3.2.2 Intentos legislativos.

Lo manifiesto de la inclusión del error judicial en la responsabilidad patrimonial del Estado, ha propiciado diversas iniciativas de reforma constitucional dirigidas a instaurar la indemnización derivada de un error judicial o de un eventual funcionamiento anormal de la administración de justicia, en ellas se vierten argumentos encaminados a pugnar por una garantía de resarcimiento para el menoscabo de los derechos jurídicos, reformando al efecto el artículo 17 Constitucional.

En una de las iniciativas se señaló la intención de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer una responsabilidad patrimonial del Estado en caso de que la conducta no sea acorde, es decir la impartición de justicia no sea pronta, completa e imparcial y que con ello cause daños al particular, también se establecía la obligación para el legislador ordinario de expedir en un plazo cierto la ley complementaria; sin que se desatienda el hecho de que de la interpretación realizada a ésta propuesta de reforma, únicamente se plantea la indemnización específicamente la causada por un error judicial, sin que de manera alguna se señalen los efectos del anormal funcionamiento de la administración de justicia como posible causante de daños y perjuicios.⁶⁴

⁶⁴ Iniciativa de reforma constitucional, diputado Lucio Fernández González, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 26 de octubre de 2001.

Asimismo dos iniciativas de reforma constitucional presentadas en los años 2003 y 2008, persiguieron instaurar como acción una reclamación de indemnización por los daños ocasionados al gobernador, siempre que estos fuesen derivados del anormal funcionamiento de la administración de justicia, describiendo dicha anomalía como aquella resolución definitiva que cause menoscabo a los bienes y derechos o imponga obligaciones o gravámenes indebidos a una de las parte en juicio.⁶⁵

Merece especial atención la iniciativa de reforma presentada en el año de 2008, ya que en su exposición de motivos se justificó por qué el particular que resienta los efectos del error judicial no debe soportar un daño irreparable proveniente del ejercicio de una de las funciones del Estado sin obtener la indemnización correspondiente; señalando al respecto que los perjuicios causados por un eventual error judicial son secuela de la emisión de sentencias propiamente equivocadas, cuyas consecuencias dañan directamente los bienes o los derechos de una parte en el juicio.

También se estableció que no cualquier error puede producir un daño irreparable y su derecho a la indemnización como forma de reparación, ya que el daño debe ser palpable e injustificado, y que el derecho a la acción de indemnización debía estar supeditado únicamente a los asuntos de errores crasos y más que evidentes en cuanto en cuando a la aplicación de una Ley.

Después de lo anterior, fueron presentadas otras propuestas de reforma para la inclusión de la responsabilidad patrimonial del Estado, pero ahora respecto al artículo 113 Constitucional, en ambas la redacción es similar porque proponen que las sentencias administrativas y judiciales que resuelvan, se establecerá la responsabilidad del Estado por violaciones a los derechos

⁶⁵ Iniciativa de reforma constitucional presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 23 de abril de 2003, e Iniciativa de reforma constitucional, Senador Carlos Sotelo García, Gaceta del Senado, presentada el 4 de marzo de 2008.

humanos, garantizando la reparación integral del daño, de manera literal se señalaba lo siguiente: *“Serán indemnizadas las personas que por la actividad del Estado sean lesionadas en sus bienes y derechos, de acuerdo a las leyes que emitan los Congresos federal y estatales sobre esta materia, de conformidad a sus facultades. En el fuero federal será competente para conocer y decidir las cuestiones que se susciten con motivo de la ley respectiva, el Tribunal Fiscal de la Federación”*.⁶⁶ Sin embargo ninguna de las propuestas se materializo, debido a la presencia de diversos obstáculos políticos y económicos, por lo que la responsabilidad patrimonial del Estado sigue sin ser regulada y aplicada en México.

3.3 EL ERROR JUDICIAL EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNACIONAL.

Si bien dentro del sistema normativo mexicano a nivel federal, la indemnización derivada de un error judicial no tiene fundamento jurídico, en el ámbito del derecho internacional la figura del error judicial si está contemplada; particularmente la indemnización por una sentencia perjudicial se encuentra regulada por instrumentos internacionales que tienen como objetivo la protección a los derechos humanos, como lo es la garantía a un correcto funcionamiento del proceso judicial y de la impartición de la justicia.

Así las cosas, dentro de la comunidad internacional la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial y por deficiencias en la administración de justicia, ha provocado diversos debates y posturas, consumándose con ello la firma de diversos tratados y convenios de carácter multilateral, mismos que han sido suscritos y ratificados por la mayoría de las naciones que componen dicha comunidad, incluyendo al Estado mexicano, dado que los fallos decisivos emitidos con algún tipo de error, son significativos para la afectación de la esfera jurídica de los particulares, pues con su actualización es susceptible de afectar la libertad, el patrimonio, la moral y demás derechos humanos.

⁶⁶ La primer propuesta fue presentada el 18 de marzo de 2004 por la Diputada Eliana García Laguna, del PRD y la segunda propuesta el 19 de abril de 2007 por la Diputada Alliet Mariana Bautista Bravo, del mismo grupo parlamentario.

El primer instrumento internacional que se refiere expresamente al error judicial lo constituye el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 16 de diciembre de 1966 y abierto a firma el día 19 siguiente, en la ciudad de Nueva York, E.U.A., al cual se adhirió México el 24 de marzo de 1981, y que en su Artículo 14.6 establece:

"Artículo 14.6 Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado **por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial**, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia **deberá ser indemnizada, conforme a la ley**, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido".

Asimismo, la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 o Pacto de San José de Costa Rica, al que se adhirió el Estado mexicano el 24 de marzo de 1981, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de mayo de 1981, y que en su artículo 10° dispone 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**"

Del análisis que se efectúa los artículos transcritos supra, es notoria la intención de la mayoría de los Estados signantes de los instrumentos internacionales en estudio, respecto al otorgamiento de una indemnización, cuando en una sentencia firme se haya condenado a alguien y posteriormente sea revocada o por haber sido redimido al haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial; por lo que toda persona que se ubique en el supuesto tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley.

3.3.1 La indemnización por error judicial como derecho humano.

Si la normas internacionales disponen expresamente del derecho a la indemnización por un error judicial, implica que el Estado mexicano debe aplicar la norma a favor del gobernado, ya que al ser parte signante de tales instrumentos internacionales, adquiere la obligación de respetar los derechos reconocidos en ellos, además de adecuar la legislación interna conforme acorde al as disposiciones del tratado, como bien los disponen los artículos 1° y 2° de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el diverso artículo 2° inciso 1 y 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que a la letra establecen lo siguiente:

“artículo 1°.- Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en él y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

“artículo 2°.- Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionadas en el artículo 1° no estuviera ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

“artículo 2°...

“inciso 1.- Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Inciso 2.- Cada Estado Parte se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.”

Como se aprecia el Estado que se adhiere a estos instrumentos normativos del orden internacional, asume plenamente la obligación para su aplicación a todo ser humano que se encuentre bajo el imperio de su Ley interna, debiendo incluso modificar su ley interna para su correcta y congruente aplicación, dicha obligación implica una actividad del poder legislativo de cada Estado parte del tratado o convenio, con la finalidad de crear las normas que permitan el ejercicio del derecho consignado en ellos, y así respetar los derechos reconocidos como fundamentales para la protección de los Derechos Humanos y obligándose darles eficacia, debido a que el orden internacional únicamente debe entrar en funciones solamente en el caso de que el orden interno no logre los objetivos indispensables para la protección de los derechos de los particulares.⁶⁷

Por lo tanto si los artículos transcritos, contemplan de manera expresa el derecho humano a la indemnización del particular derivada por un error judicial, es improrrogable que el Estado mexicano aplase su aplicación de manera real y concreta, ya que se debe legislar en la materia para incorporar y hacer válida dicha disposición en el derecho interno, sin oponer excepción alguna.

En torno al tema la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que los Estados parte, poseen obligaciones universales, como el deber positivo de garantía con respecto de los individuos sometidos a su jurisdicción, debiendo tomar medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que éstos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce, por lo tanto la tolerancia del Estado a circunstancias que impidan a los individuos a acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos constituye una violación.⁶⁸

⁶⁷ ROMERO MICHEL, Jessica Cristina, Los supuestos de la responsabilidad patrimonial del Estado, Revista Ciencia Jurídica del Departamento de Derecho División de Derecho Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato. Año 1, No. 3, 2013, p. 125.

⁶⁸ LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. *Op.Cit. Nota 56*. p. 590.

3.3.2 Supremacía Constitucional de los Tratados y Convenciones Internacionales en relación al error judicial.

En materia de tratados, el derecho internacional contempla el principio fundamental del cumplimiento de buena fe contenido en la cláusula *pacta sunt servanda* «lo pactado obliga», contenida en el artículo 26 de la Convención de Viena, Sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales adoptada en la ciudad de Viena, Austria, el 21 de marzo de 1986, al establecer que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe, asimismo el artículo 27 de dicha Convención, establece claramente que un Estado no puede invocar los preceptos de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, disposición que está ratificada por la jurisprudencia.

En torno a la supremacía de los tratados internacionales, sobre el derecho interno, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido en múltiples ocasiones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley fundamental, y que la problemática respecto a la jerarquía de Leyes y demás normas del sistema jurídico mexicano, ha encontrado la solución en la jurisprudencia, entre las que destacan, que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal, la supremacía del derecho federal al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, siendo la ley suprema la que sea calificada de constitucional.

Pero recientemente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha optado por una nueva interpretación de la jerarquía normativa de los tratados internacionales en atención al primer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando que de una interrelación material entre las normas constitucionales y la de los tratados internacionales ratificados por México con el propósito de fijar el contenido de

un derecho humano, no es relevante la jerarquía de su fuente en el ordenamiento jurídico, en otras palabras se estableció que cuando México ratifica un tratado internacional, los derechos humanos previstos en dicho ordenamiento supranacional han sido dotados de un estatus constitucional, siendo innecesario jerarquizar su fuente normativa, es decir, la jerarquía pierde relevancia tratándose de derechos humanos, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México y ratificados por el Senado, adquieren en igualdad de condición.⁶⁹

Aun así en el sistema normativo mexicano se carece de una legislación adecuada, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas que regulen el error judicial, por lo que es evidente la necesidad de establecer las instituciones y los procedimientos para lograr la reparación patrimonial del Estado por aquellos perjuicios que cause con el dictado de sentencias erróneas, dado que en el Estado mexicano ha carecido de una merecida atención respecto al tema, a pesar de que, acorde al principio recogido en el derecho internacional de los derechos humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados.

Ello pues se insiste en la circunstancia de que la legislación internacional regula el derecho de toda persona a ser indemnizada cuando sufra daños por un error judicial, y por tanto debe aplicarse sin limitante interna alguna, lo anterior tiene su fundamento jurídico de acuerdo a una interpretación sistemática, teleológica e histórica que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a los artículos 1º, 107, fracción IX y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que la interpretación y aplicación de un derecho humano reconocido en la

⁶⁹ *Vid.* Contradicción de tesis 21/2011-PL. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 9 de septiembre de 2013. Mayoría de nueve votos.

Constitución o en un tratado internacional ratificado por México, la impugnación no debe resolverse desde un plano jerárquico, sino funcional, ya que por mandato del propio párrafo primero del artículo 1o Constitucional existe una interrelación sustantiva de los contenidos de las normas constitucionales y de las convencionales para efectos de reconocer y, por ende, respetar, proteger, promover y salvaguardar los derechos humanos.

Por último, es de vital trascendencia mencionar que, derivado de la adhesión a la Convención Americana de Derechos Humanos el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sometió a la consideración de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, misma que fue aprobada por dicha Cámara el 1º de diciembre de 1998, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 08 del mismo mes y año, con el que México asumió como principal compromiso la circunstancia de reconocer como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de dicha Corte, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3.4 INAPLICACIÓN DEL ARTÍCULO 1º CONSTITUCIONAL Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES RESPECTO A LA INDEMNIZACIÓN POR ERROR JUDICIAL.

Ciertamente la responsabilidad patrimonial del Estado por la actividad judicial, ha sido restringida de manera general en el sistema normativo mexicano, pero se estima que de alguna manera se encuentra regulada por los Tratados Internacionales suscritos por México, siendo hasta la fecha inaplicables, dado la falta un pronunciamiento expreso por parte de los órganos de control constitucional, pues son quienes tienen tanto la obligación directa como las facultades necesarias, para poder ordenar una reparación por la violación a los derechos humanos consagrados en la legislación internacional.

Así las cosas, aunque el legislador permanente no haya hasta la fecha transportado en forma expresa la normatividad internacional en cuanto al error judicial al orden legal interno, dichas disposiciones internacionales se hallan obligatorias de forma vigente, dado que los tratados internacionales tiene naturaleza operativa, es decir, su ratificación por parte del Estado signante obliga a éste mismo a garantizar el goce y ejercicio de los derechos consagrados en él, moldeando al efecto su derecho interno para permitir la plena observancia de los derechos reconocidos. No obstante en la vida cotidiana, éstos derechos han sido negados por las razones ya expresadas.

Ahora bien, la obligación del Estado mexicano para garantizar el derecho a la indemnización derivada de un error judicial, se intensifica con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 6 y 10 de junio de 2011, las cuales impactaron directamente en la administración de justicia federal y local, ya que en la primer reforma y en lo concierne al juicio de amparo, institución que por excelencia es la protectora de los derechos fundamentales del hombre en México, se robusteció su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; y en la segunda reforma, se evidenció el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas; siendo primordialmente la segunda de las reformas en análisis, la que impacto de manera sustancial el marco jurídico nacional, al plasmar lo siguiente:

"En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...

Dicha reforma constitucional conlleva a la imperiosa actividad de ahondar más en la aplicación de los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte, lo que genera inevitablemente una metamorfosis en las actividades administrativas, jurisdiccionales y legislativas que realiza el Estado, ya que toda autoridad en el ámbito de sus competencias, tiene la obligación de promover, respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Luego entonces, es patente que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, siendo aquí donde la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial, cobra vital importancia, pues si bien el artículo 113 Constitucional, en su segundo párrafo, prevé únicamente la responsabilidad patrimonial del Estado por la actividad administrativa irregular, también es verdad que diversos tratados internacionales a los que se encuentra suscrito México, prevén expresamente la indemnización derivada de un error judicial.

Justamente es partir de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 2011, que los derechos humanos contenidos en los Tratados Internacionales debe tutelarse por todas las autoridades del país, siendo entonces que cualquier derecho humano contenido en un instrumento normativo internacional del que México sea parte, se incorpora inmediata y automáticamente al derecho interno a través del proceso normativo que la

propia Constitución prevé para tal caso, con lo que el Estado mexicano asume una deber *erga omnes*, que hace exigible cualquier disposición de un tratado internacional en materia de derechos humanos, así como prevenir su vulneración y erradicar todos los impedimentos que pudiesen impedir su ejercicio, velando incluso por su tutela frente a ordenamientos internos que los violenten.

Lo anterior cobra más relevancia si se toma en cuenta que Poder Constituyente en las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de junio de 2011, fue sólido en el sentido de que los derechos humanos son inalienables e inherentes a cualquier persona humana, los cuales se afirman frente al poder público y no necesitan para existir, del otorgamiento ni reconocimiento por parte del Estado, sino que simplemente requieren su reconocimiento jurídico para ser protegidos, a más de que los derechos humanos son una de las dimensiones constitucionales del derecho internacional contemporáneo siendo inherentes a la dignidad de la persona y reconocidos por el Estado a través de sus leyes.

En esta base de ideas, es axiomático la existencia e inminente aplicación de la responsabilidad patrimonial del Estado en éste rubro; pues pese a que de acuerdo al artículo 133 Constitucional los tratados que sean firmados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, tienen el carácter de Ley suprema de la Nación, las disposiciones internacionales relativas al error judicial y transcritas en líneas precedentes, son inaplicables de manera real y concreta dentro del sistema judicial mexicano, pues no existe precedente alguno que demuestre lo contrario; claro ejemplo de ello, son las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los último años, respecto a la responsabilidad patrimonial del Estado, en donde se ha reclamado de manera directa el error judicial por parte de los órganos jurisdiccionales.

De manera ejemplificativa, en el juicio 6234/13-17-01-1/1237/13-PL-10-04⁷⁰, los Magistrados integrantes del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consideraron procedente la indemnización que reclamó la actora como reparación de los daños causados por la actividad irregular del Estado realizada por la Procuraduría General de la República, puesto que la misma reclamante ofreció como prueba la resolución de 28 de abril de 2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa al Recurso de Apelación 2/2010, en la que se resolvió poner en libertad a la entonces inculpada, porque que la Procuraduría General de la República a través de la Agencia del Ministerio Público de la Federación, no valoró debidamente los hechos asentados en el oficio AFI/SJR/534/2006 de 26 de marzo de 2006, suscrito por los Agentes de la Policía Federal Investigadora.

Al respecto dicho Órgano Jurisdiccional, señaló como responsable a la Procuraduría General de la República por realizar una actividad administrativa irregular, declarando como infundadas las diversas aseveraciones de la enjuiciada, tanto en la resolución impugnada como en la contestación a la demanda, en el sentido que fue el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Querétaro, a quien por razón de turno correspondió el conocimiento de la causa penal 48/2006, quien valoró las pruebas aportadas en el oficio de consignación, para determinar y ordenar la aprehensión y finalmente la privación de la libertad; manifestaciones que Pleno de la Sala Superior consideró insuficientes por la simple circunstancia de que en la sentencia de revocación se señaló expresamente que fue el Ministerio Público de la Federación quien no valoró debidamente las pruebas y no el Juez del conocimiento, señalando enfáticamente que en caso de así serlo, la Responsabilidad Patrimonial del Estado, no comprende la actividad Jurisdiccional, por lo que dicho Pleno se encontraba impedido para analizar las

⁷⁰ Juicio Contencioso Administrativo 6234/13-17-01-1/1237/13-PL-10-04.- Actora: Alberta Alcántara Juan.- Proveniente de la Primera Sala Regional Metropolitana.- Ponente: Magistrado Carlos Mena Adame.

actuaciones jurisdiccionales que realizó el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Querétaro, acorde a lo ha sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Federación en la tesis 2a. XCIV/2010.

En tales consideraciones, se consuma la idea de que si bien el error judicial, incluso previamente a las reformas constitucionales de junio de 2011, era susceptible de reclamarse por la vía de amparo una vez agotadas las instancias correspondientes, pues se insiste en el hecho de que los tratados suscritos por México, con reforma o si reforma en materia de derechos humanos, ya eran obligatorios para el Estado mexicano, no menos cierto es que, como ha quedado descubierto, la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de un error judicial es completamente inaplicable, pese a estar parcialmente regulada en el derecho interno por la Ley General de Víctimas, así como expresamente en el derecho internacional por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana de Derechos Humanos, sin que dentro del sistema normativo mexicano, se reconozca su operatividad, lo que deriva, no sólo en la apremiante regulación respecto al tema, sino en la ya obligatoria observancia de las disposiciones internacionales que regulan el derecho a la indemnización como derecho humano, por lo que en seguida se propone la solución a la problemática.

3.5 PROPUESTA PARA LA APLICACIÓN DEL ERROR JUDICIAL EN EL ESTADO MEXICANO COMO PARTE DEL DERECHO INTERNACIONAL.

Como se precisó con anterioridad la responsabilidad patrimonial del Estado surge conjuntamente con el postulado de legalidad de los actos de autoridad, cuya aplicación es imperativa dentro de cualquier sistema jurídico que pretenda sustentarse en el Estado de Derecho, sin embargo, más allá de esto, en el derecho contemporáneo, la responsabilidad patrimonial del Estado, por ser una figura indeseable para el hombre, constituye la fuente de un derecho humano, por lo que es imperativo su regulación para garantizar su aplicación y con ello solidificar los pilares del Estado de Derecho, así como el

respeto a los derechos humanos consagrados en las disposiciones de los ordenamientos internacionales transcritos precedentemente.

Como se vio, la problemática no ha pasado totalmente desapercibida, ya que es palmario la intención de los legisladores al respecto, mediante la promoción de diversas iniciativas orientadas a establecer como tutela constitucional el derecho a obtener una indemnización derivada de un error judicial o de un eventual funcionamiento anormal de la administración de justicia, teniendo como objetivo principal el adicionar un párrafo quinto al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalando que 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, o la reforma al artículo 113 Constitucional, a efecto de hacer general la responsabilidad patrimonial del Estado, es decir, aplicarla a los tres ámbitos de gobierno, sin hacer distinciones entre la actividad irregular administrativa, judicial y legislativa del Estado.

No obstante la influencia de diversos factores, tanto políticos como económicos, ha impedido de manera significativa el progreso de la normatividad nacional en este aspecto y la completa tutela de los derechos humanos.

A pesar de los inconvenientes focalizados, se considera que para reclamar una indemnización por error judicial no es indispensable la legislación de una Ley específica que regule la materia, sino simplemente basta con que se produzca un daño o perjuicio derivado de un error judicial por parte de cualquier órgano jurisdiccional del Estado, que vulnere los derechos humanos, principalmente el del acceso a la tutela judicial efectiva, para generar con ello el derecho y la acción de solicitar la reparación respectiva.

Lo anterior pues como se adelantó, el artículo 133 Constitucional consagra el principio de supremacía constitucional, que implica, entre otros aspectos, la existencia de un orden jurídico superior de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales, por lo que la actualización de ese principio de supremacía constitucional, en concordancia con el artículo 1º de la propia Constitución, obliga a velar por el cumplimiento de los tratados internacionales de los que México es parte y que contemplan la figura del error judicial, lo que lleva a sostener que no obstante la exclusión por parte del constituyente respecto a la responsabilidad patrimonial del estado por error judicial, ésta figura jurídica se halla vigente en el sistema normativo mexicano de manera operativa y obligatoria por la legislación internacional, garantía de resguardo que constituye un derecho humano protegido ampliamente por la propia Constitución, al que todas las autoridades se encuentran obligadas a observar al margen de sus regulaciones específicas, en virtud de la supremacía y jerarquía constitucional de los tratados en cuestión, máxime que el Estado mexicano no manifestó, ni declaraciones, ni reservas, sobre el contenido de los mismos, lo que convalida su inminente aplicación.

En efecto, la inexistencia de un ordenamiento nacional que regule de manera expresa el derecho a la indemnización del particular por los daños que deriven de un error judicial, no es obstáculo para su aplicación en el sistema jurídico mexicano, ya que se considera subsanada la omisión en la materia, con la reforma al artículo 1º Constitucional de junio de 2011, con la que, la aplicación directa de las disposiciones internacionales que regulan el derecho humano de mérito, tutela de manera expresa el derecho humano a la indemnización por error judicial.

Por lo tanto en opinión propia, no es ni siquiera necesaria una reforma Constitucional en la materia, a efecto de instituir constitucionalmente la figura del error judicial, ya que el estatus que han adquirido los derechos humanos

consagrados en los ordenamientos internacionales de los que México es parte, han alcanzado igualdad de condición frente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que exista contradicción alguna entre los derechos humanos reconocidos, sino por el contrario existe una complementación; por tanto sería innecesario y hasta redundante la inclusión de la figura del error judicial en la Constitución, bastando entonces con la legislación de las normas secundarias para la correcta aplicación y regulación del proceso indemnizatorio, como lo pudiera ser un incidente en materia de amparo.

3.5.1 Adición de un artículo al capítulo de incidentes de cumplimiento de la Ley de amparo.

A juicio particular el medio legal para hacer valer el derecho humano de indemnización por error judicial, es un incidente en materia de amparo, por ser el procedimiento que por naturaleza se encarga de velar por el respeto a los derechos humanos.

Preliminarmente a exponer por qué se considera lo anterior, cabe precisar que no se comparte el criterio de que la vía procedente para la reclamación de un error judicial, sea la reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tal y como sucede en la actualidad con la reclamación patrimonial por actividad administrativa irregular⁷¹, dado que si bien éste Tribunal tiene autonomía en sus fallos, aún se encuentra bajo el imperio revisorio de los órganos de control constitucional, aunado al hecho de que resultaría paradójico, que dicho órgano jurisdiccional revisara las sentencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación a efecto de determinar la procedencia de la indemnización por un error judicial emitido por aquellos.

⁷¹ Cfr. LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *Op. Cit. nota 29*, p. 603.

En el mismo sentido no se comparte la idea o justificación de los legisladores, en el sentido de que la aplicación del error judicial crearía una instancia más de revisión a las sentencias dictadas en el quehacer cotidiano, dado que la acción de indemnización mediante el ejercicio de un incidente en amparo, no tiene otro objetivo más que el de obtener una reparación por los daños y perjuicios sufridos por la declaración judicial errónea, sin que con su interposición y su consecuente otorgamiento o negación, se pretenda el reemplazo o revocación de los pronunciamientos de la sentencia de que se trate, ya que la declaración del error, únicamente genera el derecho personal subjetivo a su reparación mediante una indemnización, por lo que de ninguna manera puede constituir una instancia de revisión diversa a las ya instituidas en el orden jurídico nacional.

Luego entonces, en opinión propia se considera como vía idónea para reclamar un error judicial, un incidente en materia de amparo, pues los órganos judiciales encargados de su impartición y administración, son por excelencia los que en atención a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Amparo como ley reglamentaria, tienen como responsabilidad fundamental, el dirimir controversias que se suscitan por violación a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Por tanto al ser la Ley de Amparo un instrumento de control de constitucionalidad y un medio para cuestionar la legalidad de cualquier actuación de la autoridad judicial, es por naturaleza el instrumento más *ad hoc* que se tiene para corregir las equivocaciones o errores derivados de la impartición de justicia, cuando ésta lesiona o vulnera los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos normativos internacionales.

Al respecto, se propone única y sencillamente la institución de un procedimiento especial que permita debatir el dictado de una sentencia errónea en cualquier materia, puesto que si bien los derechos humanos constitucionales y los previstos en los tratados internacionales, son operativos y no requieren de regulación definida para poder ser demandados con plenitud; no existe un procedimiento específico que dé lugar a dicha acción, consecuentemente se estima acertada la creación de un incidente en la instancia revisora que revoque la sentencia dictada erróneamente, y que una vez que cause firmeza, faculte al perjudicado a interponer el respectivo incidente de reclamación patrimonial del Estado por error judicial, ante el mismo Tribunal de alzada que revocó la sentencia de primera instancia, por ser el que tiene los antecedentes y pleno conocimiento de los vicios que lo llevaron a declarar ilegal la resolución recurrida, y por lo tanto el indicado para tener un juicio más acertado acerca de la actualización o no del error judicial, así como el derecho al particular de la indemnización.

Así es, al ser el error judicial toda aquella sentencia dejada sin efectos por las vías y cauces legales, es decir con los recursos y ante los órganos que corresponda; es irrefutable que el juicio de amparo y los recursos que contempla la Ley de la materia, son los medios legales a través de los cuales el órgano encargado de su aplicación puede reconocer expresamente la violación al derecho de acceso a la justicia efectiva y la comisión de un error judicial por parte del juzgador de la *litis natural*, actualizándose la hipótesis contemplada en los artículos 14.6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, puesto que no es suficiente revisar la causa y declarar la violación a los derechos humanos, sino que es preciso indemnizar los perjuicios injustamente sufridos, precediendo entonces a su reparación integral.

Bajo este contexto se considera que la solución es una mera y escueta reforma la Ley de Amparo, con la finalidad de crear un incidente especial que

se promueva ante el mismo juzgador que conoció del amparo o recurso respectivo, permitiendo así, el acceso a la reclamación patrimonial del Estado por error judicial y su consecuente indemnización, o bien, el cumplimiento de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuando en éstos se fije el derecho a la indemnización, con lo que se otorga al quejoso la posibilidad de acceder al resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos en sus bienes o derechos; aunado al deber del Estado para adoptar todo tipo de medidas con miras a cumplir lo dispuesto en los Tratados demérito, garantizando de esta manera la efectividad del orden jurídico interno, en la inteligencia de que la justicia sólo puede ser completa si se satisface cabalmente el Estado de Derecho.

En consecuencia se propone que la indemnización se otorgue por todos los daños y perjuicios que sufra el particular en cualquiera de sus bienes y derechos evaluables, como consecuencia del error judicial en el dictado de un fallo, la cual deberá reparar el daño sufrido en la integridad física o moral, el pago de los daños patrimoniales, incluyendo el resarcimiento de los perjuicios ocasionados en el pago de los salarios o percepciones correspondientes, así como el lucro cesante y el pago de los gastos y costas judiciales, ello con la adición de una serie de preceptos legales en el Título Primero Reglas Generales, Capítulo XI Medios de Impugnación, Sección Segunda reclamación patrimonial del Estado por error judicial, que disponga lo siguiente:

Título Primero Reglas Generales
Capítulo XI Medios de Impugnación
Sección Segunda A incidente indemnización por error judicial.

97-A.- Una vez que la ejecutoria cause firmeza, el quejoso podrá promover incidente de reclamación patrimonial del Estado para obtener la reparación que se haya causado daños irreparables en su esfera jurídica, patrimonial y/o moral, mediante la indemnización correspondiente, cuando en la sentencia revocada, modificada o nulificada, se haya cometido un error judicial objetivo, grave y trascendente por parte del juzgador, ya sea por negligencia, ignorancia, arbitrariedad, equivocado conocimiento del asunto o inexacta comprensión de los hechos o de la Ley, siempre que se actualice alguno de los siguientes supuestos:

1.- Inobservancia de los criterios por el Poder Judicial de la Federación.

2.- Aplicación de normatividad legal inexistente o no vigente; así como la inexacta aplicación de la norma adecuada.

3.- Interpretación incorrecta de los hechos o las constancias, siempre que ello trascienda al sentido de la resolución.

4.- Inaplicación del debido proceso y violaciones trascendentales del procedimiento.

5.- La prisión preventiva en materia penal, cuando la sentencia que se sobresee o absuelve al inculpado se excedió en el transcurso del tiempo de manera inexcusable.

97-B.- Para efectos del incidente de reclamación previsto en el artículo anterior, se entenderá por error judicial, toda actuación irregular emitida dentro de un proceso jurisdiccional, que provoque de manera irreparable, un daño a alguna de las partes involucradas en el mismo, siempre que la conducta productora hubiese podido evitarse y las secuelas no logren repararse con la interposición de los medios procesales ordinarios previstos en la Ley.

97-C.- La responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial es objetiva y directa, sin que la resolución o actuación jurisdiccional, revocada, modificada o anulada, origine por sí sola el derecho a la indemnización como reparación, debiéndose atender prioritariamente la irregularidad del error declarado en el pronunciamiento judicial para determinar su naturaleza y magnitud.

97-D.- La el error judicial es trascendental cuando la conducta del juzgador carece de un fundamento objetivo, es decir, cuando actúe subjetivamente bajo su arbitrio sin atender a la causa o norma, vulnerando con ello los derechos fundamentales del particular, y se agrava en los siguientes supuestos:

I. Violación de la ley o jurisprudencia por negligencia inexcusable;

II. Aplicación de un precepto legal inexistente o no vigente;

III. La interpretación errónea de una norma clara y expresa en cuanto a su contenido y alcance.

IV. Afirmación o negación de un hecho en premisas falsas, cuya existencia está descartada o demostrada.

V. La concurrencia de algún elemento subjetivo como el interés particular en el asunto, dolo, mala fe, negligencia, equivocado conocimiento de la Ley, falta de experiencia y deshonestidad.

97-E.- Las actuaciones y resoluciones que no sean producto de un ejercicio irregular de las funciones del juzgador, y que causen daños a las partes de algún proceso jurisdiccional iniciado para solucionar controversias entre particulares, deben ser soportados como costo de la administración de justicia.

Asimismo debe considerarse que la incompetencia técnica, la falta de experiencia y la ausencia de prudencia, pueden ser agravantes o atenuantes de responsabilidad, además deberá acotarse de manera específica que el daño causado al patrimonio de los particulares por el dictado de una sentencia errónea, tendrá que acreditarse fehacientemente tomando en cuenta las causas productoras del mismo, es decir probando e identificando plenamente el error judicial y la relación casual con el daño o perjuicio, además se debe acreditar la lesión patrimonial reclamada, incluidos los daños y perjuicios materiales, personales y/o morales, así como el procedimiento para el cálculo de su monto debidamente justificado, el cual válidamente puede calcularse conforme la reglas de indemnización del Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal del Trabajo.

Así los requisitos para que prospere una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado derivada del error judicial, son:

- a) Actividad jurisdiccional irregular, grave y trascendental.
- b) Cosa juzgada.
- b) Imputabilidad del juzgador.
- c) Daño o perjuicio causado.
- d) Irreparabilidad del daño o perjuicio.
- e) Relación de causalidad.
- f) La no concurrencia de eximentes.

Cabe precisar que la propuesta de la inclusión, o mejor dicho de la complementación, en el sistema normativo mexicano de la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado derivada del error judicial, se realiza de manera general para todas las materias en el Estado imparte justicia, pero debe tenerse en cuenta que debido a la naturaleza de cada una de las ramas del derecho, deben realizarse algunas distinciones para la su correcta y uniforme aplicación.

Como es el caso del error judicial en el ámbito penal, que constituye uno de los más cuantiosos debido a que los efectos que produce su actualización se ve reflejado en uno de los derechos humanos más tutelados por las normas internacionales, la privación de la libertad, en la que para acreditar la responsabilidad del Estado, el particular deberá demostrar el perjuicio causado y la cuantía de la indemnización, misma que deberá ser directamente proporcional con el tiempo de privación de libertad

Por último si bien el error judicial no comprende la indemnización por un anormal funcionamiento de la administración de justicia, pudiera existir una medida de hacerlo, siempre que las dilaciones y retardos en la administración, trasciendan al resultado de la sentencia y sean punibles al juzgador.

3.5.2 Limitaciones y criterios para la correcta aplicación de la indemnización patrimonial por perjuicio judicial.

Tomando en consideración que el error judicial, tiene como causas más frecuentes las siguientes: a) errónea apreciación de los hechos; b) equivocada identificación de circunstancias fácticas a la hipótesis normativa; c) utilización errónea de normas legales; d) incompetencia técnica; e) falta de experiencia; f) ausencia de prudencia; g) precipitación; y h) deshonestidad, debe quedar sentado un criterio para la limitación de su procedencia, pues se corre el riesgo

de que cualquier sentencia dictada en contra, pretenda ser sancionada con una indemnización, siendo menester entonces fijar límites para su procedencia.

El incidente de indemnización por error judicial exclusivamente debe proceder cuando se cause de manera directa e irrefutable un daño o perjuicio, grave y trascendente a la esfera de derechos del quejoso, por lo que se debe excluir de manera fáctica aquellos fallos en los que el juzgador en uso de su facultad para dirimir el conflicto, resolvió conforme a su arbitrio de manera contraria la pretensiones de alguna parte, sino se actualiza de manera expresa la hipótesis del error judicial, considerar lo contrario, daría lugar a una serie interminable de reclamaciones cada que el amparo o recurso sea fundado y por ende la obligación de Estado a la indemnización, lo que tornaría caótica la función de impartición de justicia.

Se insiste también en la circunstancias de que la revocación o anulación de las resoluciones judiciales no da derecho por sí sola para reclamación de la indemnización correspondiente, sino que la acción de hacerlo se adquiere únicamente cuando el órgano encargado de su revisión advierte en el respectivo incidente la existencia del error judicial; de igual manera debe tomarse en cuenta la injerencia que tiene tanto el juzgador como las partes en el proceso respectivo, pues no es posible que se indemnice al particular por una sentencia que le fue desfavorable sin que demostrara lo contrario, más aun cuando éste tenía la carga procesal y probatoria para ver consumadas su pretensiones, siendo que estos casos el Estado únicamente impartió justicia; en materia penal o responsabilidad administrativa, debe considerarse que la absolución a la postre del inculpado no controvierte en ilegítima la prisión o la sanción preventiva, pues solamente puede considerarse error judicial cuando la decisión absolutoria se excede en demasía, ya que de igual manera el inculpado tiene la carga de probar su inocencia y soportar la actividad indagadora de delitos por parte del Estado en beneficio e interés de la colectividad; por lo que única y exclusivamente la comisión de un error

inexcusable al resolver el asunto, determinado con base en resultados objetivos que no dependan de un criterio subjetivo, actualizara el error judicial.

Otra limitación para el otorgamiento de las indemnizaciones sería el aspecto económico, dado que la cantidad de asuntos que al entrar en operatividad la figura del error judicial, se prevé masiva, por lo que es oportuno señalar que la indemnización que se pretenda en ningún modo deberá rebasar la cuantía del asunto, y en caso de cuantía indeterminable, la misma no deberá exceder el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por día, durante el tiempo que hayan durado los daños y los que se pudiese prolongar en el tiempo; asimismo deberá considerarse una partida presupuestaria del Poder Judicial u órgano jurisdiccional autónomo, para el cumplimiento de la obligación resarcitoria.

De manera expresa como causales de excepción para la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial, debe reiterarse en primer término que este tipo de responsabilidad es objetiva y directa, por lo que la causas eximentes son limitadas, como pudiese ser el caso fortuito y la fuerza mayor, además de la concurrencia y culpa conductual atribuible al reclamante, la actuación bajo órdenes superiores contrarias a la ley, y el apoyo en cuestiones técnicas que no son propias de la actividad jurisdiccional, sino que requieren de la opinión de un especialista en la materia.

Corolario a todo lo expuesto y en relación al problemática planteada, se considera resuelta la exclusión del error judicial en el sistema normativo mexicano, cuya propuesta legislativa en legislación reglamentaria y secundaria, no requiere de reforma constitucional alguna, en base a que la figura en comento, deviene de un derecho humano consagrado el tratados internacionales de los que México es parte, y por tanto resulta una norma operativa en igualdad de condición a los derechos humanos contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En México como en el resto del mundo, la presencia de fenómenos sociales y económicos, que en un principio dieron lugar a la responsabilidad civil por los daños causados entre particulares, también han propiciado la instauración de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, con la finalidad de que se respete la integridad patrimonial, jurídica y moral, pero ahora como gobernados, siempre que estos resientan los daños ocasionados por una de una actividad estatal contraria a derecho.

SEGUNDA.- El Estado como representante democrático de la sociedad, adquiere la obligación de realizar las actividades de su mandato, de manera adecuada, eficaz, eficiente y adheridas estrictamente a la legislación que regula sus facultades y competencia, buscando con ello la perfección del servicio encomendado por el interés colectivo; de otro modo los resultados y perjuicios que cause al particular con un desempeño contrario a la verdadera pretensión del pueblo y a la propia normatividad, deberá ser reparado.

TERCERO.- En el sistema normativo mexicano, la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado, atiende a la correcta clasificación de tipo directa y objetiva, que otorga el derecho al afectado para reclamar la reparación del daño directamente al Estado como sujeto responsable, y no al funcionario emisor de la conducta, además sin la obligación para aquel, de demostrar la subjetividad de la conducta dañosa.

CUARTA.- Es cierto que la regulación constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado, estableció la garantía individual de integridad patrimonial; pero de mera por demás injustificada el reconocimiento de responsabilidad estatal, se limitó a la actividad administrativa, dejando fuera por tanto, el derecho para obtener una reparación por aquellos daños y perjuicios que ocasione el propio Estado en sus actividades legislativas y judiciales.

QUINTA.- La legislación vigente en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, resulta inconclusa para regular los diversos supuestos en que el Estado pudiese incurrir en responsabilidad, como lo es el error judicial, situando así la responsabilidad estatal, en un estado de derecho truncado, con respecto a la responsabilidad que se genera por la actividad administrativa del Estado.

SEXTA.- A pesar de que han existido diversos intentos legislativos para regular la responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito judicial, el resultado ha sido infructuoso, por lo que no se cuenta con un completo y autentico sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, lo que implica innegablemente un rezago en la materia y consecuentemente una incompleta seguridad jurídica, y con ello una violación al derecho humano de integridad patrimonial.

SÉTIMA.- La responsabilidad patrimonial del Estado derivada de errores judiciales, es una figura vital en los sistemas jurídicos contemporáneos, dado el impacto que tiene en el particular, pues una vez exteriorizado propicia un estado de vulnerabilidad para las partes de un proceso judicial, por lo que su reconocimiento busca enmendar los daños derivados de esa naturaleza.

OCTAVA.- Como resultado del presente trabajo, se consuma la idea de que la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de un error judicial, además de ser un medio resarcitorio de violación a los derechos humanos de impartición de justicia positiva, es un medio de control para los órganos judiciales del propio Estado, constriéndolos a impartir justicia de manera eficaz y eficiente.

NOVENA.- La ausencia de disposición constitucional que regule la responsabilidad patrimonial de la función del Estado en el caso de la impartición de justicia, propicia primeramente la pugna por su inclusión de manera solemne; sin embargo dicha regulación sería particularmente redundante, ello en virtud de que la misma se encuentra normada de alguna manera en las

disposiciones de carácter internacional que México ha suscrito y ratificado en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, motivo por el que la adopción de tales derechos en la legislación mexicana, tendría que considerarse como insoslayable.

DÉCIMA.- La problemática planteada tiene entonces solución, en el simple y mero cumplimiento en términos del artículo 133 de la Constitución General de la República, con los pactos y convenciones internaciones en la materia, como el artículo 14.6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el diverso artículo 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 o Pacto de San José de Costa Rica, que contemplan expresamente la indemnización derivada de un error judicial, además del cumplimiento los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

DECIMOPRIMERA.- La carencia de normatividad nacional respecto a la indemnización por los daños de un error judicial, se enmienda con la aplicación del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la cual, se obliga a todas las autoridades del país, para que de manera directa apliquen las disposiciones internacionales que regulen los derechos humanos, por lo tanto si las normas internacionales regulan la indemnización por un error judicial, sería reiterativo su inclusión constitucional, ya que en materia de derechos humanos, estos se colocan en un plano de igualdad con la propia Constitución.

DECIMOSEGUNDA.- Si bien los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales son operativos y no demandan de regulación especificada para poder ser reclamados, el legislador ordinario ha sido omiso en crear normatividad complementaria para su aplicación, pese a ser una obligación conforme los propios instrumentos internacionales.

DECIMOTERCERA.- Basta legislar entonces en normas secundarias para la correcta aplicación y regulación del proceso indemnizatorio, que en específico se centra en la creación de un incidente en materia de amparo, en el que se institucionalice un procedimiento que dé lugar a la reclamación patrimonial del Estado por error judicial. Concretamente el revocamiento de una sentencia que ha causado estado y que fue dictada erróneamente, otorga al perjudicado el derecho para reclamar vía incidental ante el mismo Tribunal que revocó la sentencia, una indemnización por los daños causados con por el error judicial cometido.

DECIMOCUARTA.- No toda actividad judicial, ni todos los errores judiciales son susceptibles de producir responsabilidad patrimonial del Estado. Esto por dos razones. En primer lugar, porque al ser el error producto de la actividad propia de un ser humano, el error siempre es susceptible de producirse, por lo que se debe atender a la inevitabilidad y gravedad del mismos; y segundo, porque pueden existir errores simples que, al permanecer dentro de los riesgos que implica la impartición de justicia, no representan como tal un perjuicio para el particular. Las pautas, los criterios para los reclamos y los límites para evitar ambigüedades y malas interpretaciones para la aplicación de la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de un error judicial, quedaran estipulados en un sería de artículos del en el Título Primero Reglas Generales, Capítulo XI Medios de Impugnación, Sección Segunda reclamación patrimonial del Estado por error judicial de la Ley de Amparo.

DECIMOQUINTA.- Es ineludible que el marco normativo en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, debe sentarse sobre la base de mayor garantía y seguridad patrimonial, con la mera intención de proteger a los gobernados por las aquellas resoluciones judiciales en las que se determine la responsabilidad del Estado y la reparación integral del daño, constituyendo así violaciones de los derechos humanos cuyo respeto debe garantizarse de conformidad con el artículo 1o. de esta Constitución.

LIBROS

ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, Responsabilidad patrimonial del Estado. Teoría y casos prácticos, Novum, México, 2012.

ARAZI, Ronald, Responsabilidad de los Jueces, del Estado y de los Abogados, El Derecho 160-743, Buenos Aires.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las garantías individuales, Editorial Porrúa, 40ª edición, México, 2008.

CARBONELL, Miguel, (compiladores), Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina, México, UNAM, ITAM, siglo XXI, p. 17.

CARRILLO FLORES, Antonio, La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México, Porrúa, México, 1939.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, Nueva garantía constitucional, la responsabilidad patrimonial del Estado, Porrúa, México, 2002, p. 216.

CASTRO ESTRADA, Álvaro, Responsabilidad patrimonial del Estado, México, Porrúa, 1997. P. 67

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano, Porrúa-UNAM, México, 2005.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, La lucha contra las inmunidades del poder, Madrid, Editorial Civitas, 1987.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Los principios de la nueva Ley de expropiación forzosa, Madrid, Civitas Ediciones, 1989.

GARRIDO FALLA, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, 11ª ed., Madrid, Tecnos, 1989.

GUIDO TAWIL, Santiago, La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la administración de Justicia, Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 54.

Gutiérrez González, Ernesto, Derechos de las Obligaciones, 12ª Edición, México, Porrúa, 1998.

NINO, Carlos Santiago, Introducción al análisis del Derecho, Buenos Aires, Astrea, 1987.

PÉREZ PORTILLA, Karla, Principios de igualdad: alcances y perspectivas, IJ-UNAM, México, 2005.

RAMOS ESPINOSA, Ignacio, "Responsabilidad Patrimonial del Estado", Justicia Fiscal y Administrativa, México, D.F., 4ª Época, No. 5, julio, 2007.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, Introducción analítica al estudio del derecho, Themis, México, 2009.

URIBE BENÍTEZ, Oscar, La responsabilidad patrimonial del Estado mexicano, Quórum, México, D.F. 2008.

VÁZQUEZ ADOLFO, Roberto, Responsabilidad Aquiliana del Estado y sus Funcionarios, 2ª edición, Buenos Aires, Ed. La Ley. 2001.

VILLORO TORANZO, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho. 16ª Edición. Editorial Porrúa, México, 2000.

REVISTAS

CIENFUEGOS SALGADO, David, "Responsabilidad estatal y error judicial en México", Lex Difusión y Análisis, Guanajuato, Gto., tercera época, año VI, número 62, agosto de 2000, p 12.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El juicio político y la responsabilidad patrimonial del Estado en el ordenamiento mexicano" Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, México, D.F., N° 3, Enero-Junio, 2005, p. 75.

JINESTA LOBO, Ernesto, "Responsabilidad del Estado legislador", Revista de Derecho Público, Asociación Costarricense de Derecho Administrativo, No. 1, Julio 2005. p. 18.

LÓPEZ RAMOS, Neófito, "La Responsabilidad extracontractual del Estado mexicano", Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, D.F., No 20, p. 256.

LÓPEZ RÍOS, Pedro, "La responsabilidad patrimonial del Estado, Marco Conceptual y Constitucional", Investigaciones Jurídicas, Guanajuato, Gto., Vol. XXI, No 79, Julio-Diciembre, 2005, p46.

MORÓN URBINA, Juan Carlos, La omisión legislativa como un caso de inconstitucionalidad, Revista Jurídica del Perú, Lima, Perú, año XXXIX, número III-IV, Julio-Diciembre, 1988, p. 463.

ROMERO MICHEL, Jessica Cristina, Los supuestos de la responsabilidad patrimonial del Estado, Revista Ciencia Jurídica del Departamento de Derecho División de Derecho Política y Gobierno, Universidad de Guanajuato. Año 1, No. 3, 2013, p. 125.

DICCIONARIOS

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, 22ª Edición, Espasa Calpe, Madrid, España, 2001.

ESCRICHE, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Nueva Edición, Librería de la Rosa, Paris, 1951.

LÍNEA

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, La Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano, Estudios en Homenaje a Don Alfonso Nava Negrete en sus 45 años de docencia, UNAM, México, 2006, p. 67 [En línea] Disponible <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2301/11.pdf> 22 de octubre de 2014. 16:20 P.M.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, "La responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 602 [En línea] Disponible <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2499/30.pdf> 18 de julio de 2014. 16:00 P. M.

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, El Derecho Fundamental de Respeto a la Integridad Patrimonial de los Gobernados y La Responsabilidad Patrimonial del Estado, Notas sobre la adición del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, pág. 208. [En línea] Disponible <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/67/74-10.pdf> 30 de junio de 2014. 17:21

DOCUMETOS

DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Extradición Internacional, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994.

Diario de los Debates, 15 de mayo de 2002.

Diario de los Debates, 16 de junio de 1999.

Diario de los Debates, 22 de abril 1999.

Diario de los Debates, 29 de abril de 2000.

DICTAMEN de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, 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.

INICIATIVA con proyecto de decreto 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 la citada Ley Fundamental. Presentada por el Diputado Jorge López Vergara (PAN).

INICIATIVA 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. Presentada por el Diputado Marcos Augusto Bucio (PRI).

INICIATIVA 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. Presentada por el Diputado Marcos Augusto Bucio Mújica (PRI). Juicio Contencioso Administrativo 6234/13-17-01-1/1237/13-PL-10-04.- Actora: Alberta Alcántara Juan.- Proveniente de la Primera Sala Regional Metropolitana.- Ponente: Magistrado Carlos Mena Adame.

JURISPRUDENCIAS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Semanario Judicial de la Federación, Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, P./J. 42/2008, página: 722. 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.

Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I. Pág. 297 2a./J. 99/2014 (10a.) página RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU REGULACIÓN CONSTITUCIONAL EXCLUYE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA REGULAR O LÍCITA DE LOS ENTES ESTATALES.

Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página: 1811. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. ES ILEGAL EL DESECHAMIENTO DE LA RECLAMACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO SUI GÉNERIS PREVISTO EN LA LEY RELATIVA, BAJO EL ARGUMENTO DE QUE DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS PROPIOS DE UNA DEMANDA DE NULIDAD CONVENCIONAL.

Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, página 454, 1a. CLIV/2009, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER UN TOPE MÁXIMO PARA LAS INDEMNIZACIONES POR DAÑO MORAL, VIOLA EL ARTÍCULO 113 SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Semanario Judicial de la Federación, Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1527, P./J. 11/2006, OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.

Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3, página: 2001. ERROR JUDICIAL. ELEMENTOS DE SU CONFIGURACIÓN Y SU CORRECCIÓN POR LOS ÓRGANOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Tomo XXXII, Septiembre de 2010, página: 119. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO COMPRENDE LA FUNCIÓN MATERIALMENTE JURISDICCIONAL.

TESIS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Sexta Sala Regional Metropolitana, Sexta Época. Año I. No. 4. Abril 2008. Página 270, ACTIVIDAD JURISDICCIONAL. NO ES OBJETO DE RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Convención Americana de Derechos Humanos de 1969

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Código Federal de Procedimiento Civiles

Código Fiscal de la Federación