



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

T E S I N A

PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

PRESENTA:

ADRIANA GUADALUPE BOBADILLA LÓPEZ

TUTOR:

YURI PAVÓN ROMERO

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., A 24 DE JUNIO DE 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

ÍNDICE

Introducción	1
Marco Conceptual	2
Definición etimológica y jurídica de la Responsabilidad	2
Principales clasificaciones de la responsabilidad	3
Responsabilidad civil	3
Principales clasificaciones en la doctrina de la Responsabilidad civil.....	5
Contractual	5
Extracontractual	6
Subjetiva	6
Objetiva.....	7
Por riesgo creado	7
Directa	8
Indirecta	8
Responsabilidad Penal	8
Responsabilidad de los Servidores Públicos	9
Responsabilidad Patrimonial del Estado	10
Definición legal y doctrinaria	10
Características esenciales de la responsabilidad	13
Que sea objetiva, directa y extracontractual.....	13
Provenir de la actividad Administrativa Irregular	14
Imputabilidad al Estado	18
Presupuestos de existencia en la relación obligacional de la Responsabilidad Patrimonial del Estado	21
Existencia de sujetos	21

Sujeto activo.....	21
Sujeto pasivo.....	21
Existencia del daño	23
Existencia del nexo causal	26
Que haya una indemnización	28
Marco Histórico	33
Antecedentes Internacionales	33
Inglaterra.....	34
Francia.....	36
España.....	39
Antecedentes Nacionales	42
Ley de reclamaciones por daños provenientes de la Revolución de 1919 .	44
Código Civil Federal de 1928.....	44
Ley de depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 1941	45
Reforma a diversas disposiciones relacionadas con la responsabilidad patrimonial del Estado de 1994	46
Marco Legal Federal en México	50
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	50
Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado	55
Ejercicio del derecho a la indemnización	56
Aspectos procesales.....	57
Reclamación ante la autoridad responsable	57
Trámite de la reclamación.....	58
Recurso de revisión ante la autoridad responsable.....	61
Juicio Contencioso Administrativo.....	62

Impugnación del Juicio Contencioso Administrativo.....	64
Idoneidad del mecanismo para el ejercicio del derecho a la indemnización	64
Conclusiones	66
Bibliografía	70

INTRODUCCIÓN

La responsabilidad del Estado es un tema que a todo gobernado debe interesar, pues constituye una protección ante las actuaciones irregulares de la Administración Pública. Por ello surgió el interés de conocer si los actuales procedimientos administrativos para lograr una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes derivado de dichos daños, son idóneas y eficaces.

En este sentido, el presente trabajo aborda las cuestiones esenciales sobre la Responsabilidad del Estado en tres capítulos: el primero versará sobre los conceptos generales básicos que deben conocerse y entenderse, tales como responsabilidad *lato y stricto sensu*, así como las diversas especies, clasificaciones y características esenciales del concepto de responsabilidad, ello con la finalidad de vislumbrar las bases teóricas que permitan una comprensión del tema.

En el segundo capítulo de esta investigación se describe cómo se ha ido desarrollando la Responsabilidad Patrimonial del Estado, primero en el ámbito internacional, países pioneros como Inglaterra, Francia y España, siendo esta última muy trascendente para nuestro orden jurídico, porque ella acunó nuestro actual régimen de responsabilidad patrimonial. De igual manera, se hará referencia a los antecedentes legislativos nacionales, los cuales tuvieron que ir evolucionando para llegar a concretarse en nuestro actual orden jurídico.

Finalmente, en el tercer capítulo se estudia la actual regulación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en el ámbito Federal, así como los procedimientos para hacer efectivo el derecho, tanto en el ámbito administrativo, como en el jurisdiccional, de manera que ello permita llegar a una conclusión que resuelva la pregunta inicial, la cual estará sustentada con el conocimiento adquirido durante la investigación.

MARCO CONCEPTUAL

1. Definición etimológica y jurídica de la Responsabilidad

El concepto de “responsabilidad” ha sido objeto de controversia entre juristas. Existen un sinnúmero de teorías que explican sus fundamentos y alcances y, prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden, en señalar que este término constituye un concepto fundamental para el derecho.

En primer término “la voz “*responsabilidad*” proviene de “*respondere*”, que significa, *inter alia*: “prometer”, “merecer”, “pagar”. Así, “*responsalis*” significa, “el que responde” (fiador). En un sentido más restringido, “*responsum*” (responsable) significa, “el obligado a responder de algo o de alguien”. “*Respondere*” se encuentra estrechamente relacionada con “*spondere*”, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación, así como *sponsio*, palabra que designa la forma más antigua de obligación.”¹

Una definición más cercana a la figura en estudio nos la ofrece Martínez Alfaro, quien consideró que “la responsabilidad consiste en asumir o soportar las consecuencias de la conducta propia y, por excepción, de la conducta ajena en los casos específicos que señala la ley. Jurídicamente esas consecuencias pueden consistir en el nacimiento de obligaciones o en la pérdida de derechos, en virtud de que los actos que constituyen la conducta propia o ajena pueden traducirse en la realización de un supuesto jurídico; es decir, en el hecho que la norma jurídica menciona en forma hipotética y de cuya posible realización depende el nacimiento de derechos y de obligaciones.”²

¹Tamayo y Salmorán, Rolando, “Responsabilidad”, en Ramírez Gutiérrez, José Othón (coord.), “*Diccionario Jurídico Mexicano*”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. VIII Rep-Z, p. 44-45, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1175/3.pdf>

² Martínez Alfaro, Joaquín. *Teoría de las obligaciones*. 12a. ed., México, Porrúa, 2012, p. 174.

Ahora bien, al ser el que nos ocupa un tópico de basta trascendencia, tanto en el derecho público como en el privado, se gestaron diversas clasificaciones sobre el término de responsabilidad, de ahí que sea necesario abordar algunas de éstos.

2. Principales clasificaciones de la Responsabilidad

2.1 Responsabilidad civil

En la civilización romana, a instancias del tribuno Aquilio, surgió la Ley Aquilia³, que cambió las penas fijas establecidas en las XII Tablas⁴ por la reparación con el resarcimiento pecuniario del daño, la cual constituye el punto de partida del desarrollo doctrinal y jurisprudencial de la responsabilidad civil y sobre la cual trabajó la jurisprudencia romana.⁵

En palabras de Jorge Pantoja, la responsabilidad civil es “la obligación de un sujeto de asumir todas las consecuencias patrimoniales que nacen de un acto, conducta o hecho que ocasiona un daño a otro.”⁶

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló, en un criterio aislado, que la responsabilidad civil conlleva la obligación de indemnizar por los daños y perjuicios causados por un incumplimiento a las obligaciones asumidas (fuente contractual); o por virtud de un hecho ilícito o riesgo creado (fuente extracontractual); de ahí que, de ser posible, la reparación del daño

³ Esta Ley estableció en su primer capítulo que quien haya dado muerte injustamente a un esclavo o a un cuadrúpedo perteneciente a otro, sería condenado a pagar al propietario el mayor valor que la cosa haya tenido en el año.

⁴ La elaboración de la Ley de las XII Tablas, se produjo a mediados del siglo V a.C. Dicha codificación constituye el primer intento por establecer una proporcionalidad entre el daño recibido y el daño producido en el castigo, pues se consideró como delito la afectación causada injustamente y generaba una pena similar al daño causado; además, atendía al criterio subjetivo de la culpa (*mutilado un miembro, si no hay transacción, impóngase al autor la pena del talión*).

⁵ Acosta García, Cristian Miguel, *Responsabilidad Patrimonial del Estado. Teoría y casos prácticos*. México, NOVUM, 2012, p.17.

⁶ Pantoja Bravo, Jorge, *Derecho de daños*, Bogotá, Leyer, s.a., t.I, p. 83

debe consistir en el establecimiento de la situación anterior a él, y cuando ello sea imposible, en el pago de daños y perjuicios.⁷

Al respecto, en la tesis de Licenciatura efectuada por Licenciada Angélica Manríquez se menciona:

En términos generales esta clase de responsabilidad se traduce en la obligación que tiene una persona de indemnizar a otra por los daños y perjuicios que se le han causado; dicha indemnización puede referirse a la restitución o restablecimiento de la situación anterior y cuando ello no sea posible, consistirá en el resarcimiento en dinero por el equivalente del menoscabo del daño patrimonial causado. Al respecto, el artículo 2116 del Código Civil señala que al fijar el valor del deterioro de una cosa no se atenderá al precio estimativo o de afectación a no ser que se pruebe que el responsable destruyó o deterioró la cosa con el objeto de lastimar la afectación del dueño; el aumento que por estas causas se haga, se fijará de acuerdo con el artículo 1916 del Código Civil; y con relación a al estimación del daño moral el mismo artículo dispone que el Juez tomando en cuenta las circunstancias del caso, las posibilidades económicas del ofensor y del ofendido, determinará el importe de la compensación a la que tendrá derecho la víctima.⁸

Continúa señalando que los elementos genéricos que deben concurrir en la responsabilidad civil son la existencia del daño pecuniario; un hecho, ya sean propios o ajenos (del cual se tenga la obligación de responder); el eventual funcionamiento de cosas cuya custodia está encomendada al obligado a la

⁷ Tesis 2005542. 1a. LII/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Pág. 683.

⁸ Manríquez Pérez, Angélica. *Perspectiva de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México. Un análisis de la reforma al artículo 113 Constitucional y su iniciativa de Ley Federal Reglamentaria*. Tesis para obtener el título de Licenciada en Derecho. México, UNAM, Facultad de Derecho, 2004, p.11., <http://132.248.9.195/ppt2004/0331979/Index.html>

reparación, como las cosas que por su funcionamiento pueden causar daños; la relación de causalidad entre el hecho y el daño, la cual deberá ser inmediata y directa; y, finalmente, la naturaleza civil de la obligación.⁹

Tradicionalmente, los tipos de responsabilidad se pueden clasificar principalmente atendiendo a la fuente de la obligación o bien, en función de la intencionalidad del sujeto, lo cual tendrá lugar a continuación.

2.1.1. Principales clasificaciones en la doctrina de la Responsabilidad Civil

En este orden de ideas, la responsabilidad podrá ser:

- a) Contractual;
- b) Extracontractual;
- c) Subjetiva;
- d) Objetiva, que a su vez contempla por riesgo creado;
- e) Directa; e
- f) Indirecta

Las cuales se abordan brevemente a continuación:

2.1.1.1 Contractual

La responsabilidad civil contractual corresponde a la obligación de reparar los daños y perjuicios que se causan por el incumplimiento de las obligaciones previamente contraídas, es decir, por la violación de un derecho que es correlativo de una obligación que puede ser de dar, hacer o no hacer y cuyo deudor está individualmente identificado en el contrato del que se originan.¹⁰

Así, debe entenderse como “la que deriva de un acuerdo de voluntades donde las propias partes acordantes fijan las bases y condiciones de resarcimiento por falta o daño.”¹¹

⁹ *Ibidem*, p. 13.

¹⁰ Tesis IV.1o.C.66 C. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Octubre de 2006, Pág. 1516.

¹¹ Pérez Dayán, Alberto, “La Responsabilidad Patrimonial del Estado”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, 2005, núm., 20, p.159, https://www.ijf.cjf.gob.mx/Sitio2016/include/sections/revista/rev20_C.html

2.1.1.2. Extracontractual

Por su parte, la responsabilidad extracontractual responde a la idea de la producción de un daño a una persona por haber transgredido el deber genérico de abstenerse de un comportamiento lesivo para los demás.

Al efecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la Responsabilidad extracontractual es el vínculo que nace por la realización de los hechos dañosos, por lo que deriva del incumplimiento del deber genérico de no afectar a terceros, de manera que puede tratarse de responsabilidad objetiva o subjetiva¹², que como se señaló con antelación, será subjetiva si se funda exclusivamente en la culpa, y objetiva cuando se produce con independencia de toda culpa.

En ese sentido, tal y como se encuentra sostenido en la tesis aislada IV.1o.C.66 C, a penas referida, la responsabilidad civil extracontractual no deriva del incumplimiento de un acuerdo de voluntades, sino de un hecho que violenta la ley en sentido amplio, es decir, de un derecho absoluto que es correlativo de un deber de abstención a cargo de un sujeto pasivo universal e indeterminado.

2.1.1.3 Subjetiva

De acuerdo a los criterios emitidos por los Tribunales Colegiados de Circuito, la responsabilidad subjetiva es aquella que se origina cuando por hechos culposos, lícitos o ilícitos, se causan daños, resultando obligatoria la existencia del elemento culpa para su configuración.¹³

En este sentido, la culpa es esencial y sin ella no hay responsabilidad, ya que sobre ésta descansa el elemento psicológico del cual deriva la naturaleza subjetiva de dañar (dolo) o en el obrar con negligencia o descuido (culpa en sentido estricto).¹⁴

¹² Tesis 1a. CXXXV/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Pág. 816

¹³ Tesis VI.2o.C.341 C. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, Junio de 2003, p. 1063.

¹⁴ Martínez Alfaro, Joaquín, *op. cit.* p. 182.

2.1.1.4 Objetiva

Por otra parte, se considera que la responsabilidad es objetiva “cuando la norma general, o la cláusula contractual obliga a resarcir el daño causado, con entera independencia del dolo, culpa o negligencia del agente que la causó, simplemente se produce con la existencia misma del daño”.¹⁵

La licenciada Manríquez Pérez señala que “en esta clase de responsabilidad todo el que cause un daño, por ser responsable de sus propios actos debe indemnizar al perjudicado, haya o no culpa y únicamente se tendrá que demostrar el hecho, el daño y la relación de causa efecto entre uno y otro.”¹⁶

2.1.1.4.1. Por riesgo creado

Esta es una especie de la responsabilidad objetiva, por lo que evidentemente se origina con independencia de toda culpa, ya intencional o por imprudencia o negligencia, teniéndose la obligación de indemnizar desde el momento en que se crea un riesgo, si el daño llega a producirse.

Esta teoría se encuentra adoptada en la legislación nacional en el Código Civil Federal, específicamente en el artículo 1913.

Artículo 1913.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias 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.

Precepto del cual surge la obligación de responder por los daños que se produzcan cuando éstos se generen por la mera utilización de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas, siempre y cuando aquellos no hayan tenido lugar con motivo de culpa o negligencia de la víctima.

¹⁵ Pérez Dayán, Alberto, *op., cit.*, pp. 157-158.

¹⁶ Manríquez Pérez, Angélica. (*Op. Cit.*, p. 14).

2.1.1.5 Directa

La responsabilidad directa “es la que se exige a una persona física o moral, por un hecho propio. En el caso de las personas morales privadas, la misma codificación civil reconoce que éstas son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en ejercicio de sus funciones”.¹⁷

2.1.1.6. Indirecta

Es la que deriva de los casos en que un sujeto sin haber tenido una intervención directa en la realización de determinado hecho, se encuentra obligado a responder por éste en atención a que mantiene con su autor material una relación que justifica que se le haga responsable de las consecuencias de tal hecho.¹⁸

Ejemplos de lo anterior se encuentran previstos en el Código Civil Federal, específicamente en los artículos 1918, 1919, 1920 y 1921, de los que se desprende que las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones; de igual forma, los que ejerzan la patria potestad, los directores de colegios, talleres, tutores o cualquier otro que ejerza autoridad y que tengan bajo su cuidado o que habiten con ellos menores o incapaces, tendrán la obligación de responder de los daños y perjuicios causados por los actos de éstos.

2.2. Responsabilidad penal

Es la que resulta de cuando el Estado declara a un sujeto culpable por la comisión de un delito generándole el deber jurídico de sufrir una pena y resarcir el daño.

Al efecto, Castellanos Tena define a la responsabilidad penal como: “La situación jurídica en que se encuentra el individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado”.¹⁹

¹⁷ Pérez Dayán, Alberto, *op.cit.*, p. 158

¹⁸ Tesis 165172. I.4o.C.218 C. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Febrero de 2010, Pág. 2909.

¹⁹ Ídem

En este sentido, la responsabilidad penal nace exclusivamente para quien ha cometido un delito.

2.3. Responsabilidad de los Servidores públicos

Esta especie de Responsabilidad ha ido sufriendo una evolución paulatina en nuestro sistema jurídico, en este sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente tesis aislada:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.²⁰

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

²⁰ Tesis P. LX/96. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Abril de 1996, Pág. 128

Criterio del que innegablemente se colige que la responsabilidad de los Servidores Públicos tiene 4 vertientes: a) la política; b) la penal; c) la administrativa, y d) la civil.

Asimismo, para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones determinadas inclusive desde la Carta Magna en su Título Cuarto.

3. Responsabilidad Patrimonial del Estado

Habiendo abordado someramente las principales especies de la Responsabilidad en sentido amplio, se procede al estudio del tema central del presente análisis, para lo cual se estima pertinente hablar, en primer término, de la definición, posteriormente analizar sus características esenciales, así como los presupuestos de existencia en la relación obligacional de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En México, el tipo de responsabilidad que asumía el Estado era del tipo subjetivo indirecto, ya que debía primero demostrarse la participación de un sujeto que hubiese obrado culposa o dolosamente. Posteriormente, el Estado sólo respondía si previamente se acreditaba la incapacidad de aquel sujeto de hacer frente a sus obligaciones, lo que tenía como consecuencia que fuese materialmente muy difícil la interposición de una reclamación patrimonial

Fue en el 2002, con la reforma Constitucional del artículo 113, actualmente contenido en el último párrafo del numeral 109, que se cambió el modelo de responsabilidad mexicano para convertirlo en objetivo y directo.

3.1 Definición legal y doctrinaria

Ahora bien, el concepto de responsabilidad, en el ámbito del derecho público, “aparece por primera vez en 1787 con un significado total y absolutamente político; Abbgano afirma que la primera obra donde apareció el término fue en *El Federalista*, ahí Hamilton, Jay y Madison exigían a los gobernantes la responsabilidad de sus actos, atendiendo a cuestiones morales y axiológicas que correspondían a la

teleología del Estado y al bien conjunto, considerando que este bien sólo puede conseguirse procurando el bien de cada una de las partes que lo integran”.²¹

En nuestro sistema jurídico, el máximo ordenamiento de la Nación estatuye en el último párrafo del artículo 109 lo siguiente:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

[...]

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.

Cabe destacar que tal y como se verá con posterioridad, esta porción normativa estaba incluida en el artículo 113 Constitucional, sin embargo, con motivo de la reforma de 27 de mayo de 2015 quedó contenida en el artículo a penas transcrito.

Ahora bien, a mayor abundamiento es de señalarse que la Ley reglamentaria que surgió para fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización, causada por la Responsabilidad que se trata, fue la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual en su artículo 1 estableció 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 fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado

²¹ Acosta García, Cristian Miguel, *op., cit.*, p. 7.

es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

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

Así se observa que en el sistema jurídico mexicano, la Responsabilidad Patrimonial del Estado es el derecho a la indemnización que surge para los particulares que sufran daños en sus bienes o derechos, sin obligación jurídica de soportarlos, con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado.

A mayor abundamiento y con la finalidad de hacer referencia las definiciones aportadas por los teóricos del derecho, conviene precisarse que Pineda definió la responsabilidad del Estado como “la obligación que tiene el Estado de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública federal y estatal, y de sus funcionarios indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas.”²²

Por su parte, el Doctor Castrejón García señala que la Responsabilidad Patrimonial del Estado puede definirse como “la obligación que tiene el Estado de indemnizar a los particulares, en términos de ley, que hubieren sido afectados en sus bienes y derechos, al desplegarse una conducta administrativa irregular por parte de aquél. Señalando también que aquella tiene un ámbito específico de

²² Pineda, Fanny, “Responsabilidad del Estado”, en Ramírez Gutiérrez, José Othón (coord.), *Op. cit.* p. 47.

aplicación, es decir, se constriñe única y exclusivamente a la esfera administrativa.”²³

Finalmente, con relación a la definición, conviene relacionar la del Doctor Álvaro Castro, quien señala que la Responsabilidad Patrimonial del Estado “es una institución jurídica que, mediante criterios objetivos de derecho público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente en sus bienes o derechos como consecuencia de la actividad del propio Estado”²⁴

En este orden de ideas, puede concluirse que las definiciones apenas enunciadas coinciden en que el Estado tiene la obligación de responder por los daños causados a los particulares de manera objetiva, directa y extracontractual. Asimismo, de los conceptos también se desprenden las características esenciales y los presupuestos de existencia en la relación jurídico obligacional de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, los cuales serán tratados a continuación.

3.2. Características esenciales de la responsabilidad

En primer término se abordará las características esenciales de las definiciones expuestas con antelación:

3.2.1 Que sea objetiva, directa y extracontractual

Como se refirió previamente, al hablar de la responsabilidad objetiva nos centramos, independientemente del dolo o la culpa, en los actos propios de la administración que son realizados de manera anormal o ilegal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia

²³ Castrejón García, Gabino Eduardo. *Requisitos de Procedibilidad en la Responsabilidad Patrimonial del Estado*. IV Congreso Internacional y V Congreso Mexicano de Derecho Administrativo, 2011. http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmدا/ponencias/GabinoCastrejon.pdf

²⁴ Castro Estrada, Álvaro. *La responsabilidad Patrimonial del Estado en México. Fundamento Constitucional y Legislativo.*, s.l.i., UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, s.a., s.f., <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2499/28.pdf>

administración.²⁵ Así, para la actualización de esta característica es indudable que la responsabilidad debe ser ajena a la responsabilidad subjetiva, por lo que no se necesitará acreditar un actuar doloso o ilegal de un funcionario en particular.

Ahora bien, tal y como se señaló con anterioridad, cuando se habla de la característica de directa, se hace referencia a 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.²⁶

Finalmente, con relación al carácter extracontractual, como se señaló con antelación, éste no deriva del incumplimiento de un acuerdo de voluntades, sino de un hecho que violenta la ley en sentido amplio; es decir, de un derecho absoluto que es correlativo de un deber de abstención a cargo de un sujeto pasivo universal e indeterminado.

3.2.2. Provenir de la actividad Administrativa Irregular

A efecto de explicar la actividad o función administrativa irregular, primeramente debe señalarse lo que es la actividad o función administrativa, misma que en palabras de Fraga Campos “es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”.²⁷ En este orden de ideas conviene puntualizar que los actos de la administración se refieren a las actividades que debe desplegar la administración pública para el ejercicio de sus funciones

²⁵ Jurisprudencia 964. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Quinta Sección - Otros derechos fundamentales, Pág. 2257.

²⁶ Jurisprudencia 967. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Quinta Sección - Otros derechos fundamentales, Pág. 2260.

²⁷ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40a ed., México, Porrúa, 2000., p. 63

públicas, las cuales admiten cuatro modalidades que son la de servicio público, policía, fomento y gestión económica.²⁸ En cambio, los actos administrativos son aquéllos que el Estado realiza bajo un orden jurídico creador de situaciones jurídicas individuales y están revestidos de cierta formalidad. Asimismo, deben comprenderse entre los actos administrativos a los actos jurídicos denominados reglados y también los llamados discrecionales.²⁹

Establecido lo anterior, conviene traer a cuenta que el concepto “irregular” se encuentra definido por el Diccionario de la Real Academia Española como aquello que está fuera de regla o que es contrario a ella³⁰. Por su parte, el Diccionario del Español de México señala que ‘irregular’ es lo que está fuera del orden, de lo común, de lo establecido o de la ley.³¹

Ahora bien, a mayor abundamiento, se tiene que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece en el párrafo segundo del artículo primero, lo siguiente:

Artículo 1.- [...]

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

Por lo anterior, se concluye que la actividad administrativa irregular es el despliegue de los actos de la administración o de los actos administrativos que

²⁸ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 267.

²⁹ Castro Estrada, Álvaro. “*Responsabilidad patrimonial del Estado*, 4º ed., México, Porrúa, 2016, p. 308.

³⁰ *Diccionario de la Real Academia Española (versión electrónica)*., s.p.i. <http://dle.rae.es/?id=M7udpnW>

³¹ *Diccionario del español de México (versión electrónica)*., s.p.i. <http://dem.colmex.mx>.

determinan situaciones jurídicas para casos individuales y que se encuentran fuera de regla, causando daño a los bienes y derechos de los particulares que no tienen obligación de soportarlos, en virtud de no existir ninguna causa legal que legitime el daño.

No debe pasar desapercibido que la definición proporcionada por el propio texto constitucional no deja duda que fue intención del Legislador circunscribir la responsabilidad patrimonial a la actividad administrativa, situación que inclusive se hizo palpable en el dictamen de reforma constitucional, en la que se resolvió dejar fuera de aquella a los daños ocasionados con motivo de la actividad Jurisdiccional y a la Legislativa, ya que en ese momento se consideró que de incluirlas se correría el riesgo, en el primer caso, de crear una instancia más de revisión, pues el objeto de la acción tendría que ser el fondo de la sentencia que cause un deber de indemnizar, toda vez que si la sentencia es conforme a derecho, no se puede considerar que su dictado, ni su ejecución sean antijurídicas ni dañinas; por otra parte, con respecto a la actividad legislativa, también se le excluyó porque, a juicio del Constituyente, se podrían derivar grandes inconvenientes, al prácticamente crearse una acción paralela a la de la inconstitucionalidad de leyes y decretos, además de que podrían sobrevenirse demandas de indemnización masivas que difícilmente serían soportables con el presupuesto real, llegando inclusive a comprometer su estabilidad y capacidad.

Ahora bien, pese a que en la redacción del texto constitucional se privilegió a la actividad administrativa para la consideración de la responsabilidad a cargo del Estado, resulta interesante traer a cuenta el criterio sostenido por el doctrinario Roldán Xopa, quien consideró que aquella excluye a las funciones políticas o de gobierno de las meramente administrativas, de suerte que las actividades administrativas que podrían ser irregulares y que darían pie al pago de una indemnización, serían únicamente los actos administrativos individuales y concretos. Al respecto, literalmente señaló:³²

³² Xopa Roldán, José. "La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México: Hacia una interpretación constitucional alternativa", en Marín González, Juan Carlos

Al respecto, en los dictámenes se encuentran referencias que remiten a una variedad de actuaciones administrativas, en ocasiones pareciera que solamente se refiere a actos administrativos individuales y concretos lo que daría una concepción restrictiva de actividad administrativa a actos administrativos, excluyendo otro tipo de actividad administrativa. P-ej., la actividad materialmente legislativa o reguladora a cargo de la administración (reglamentos, normas administrativas, ordenación territorial); servicios públicos, áreas estratégicas, actos administrativos generales, actividades materialmente jurisdiccionales como el arbitraje, o actividades de mediación o conciliación administrativa, actividades económicas a cargo de la administración centralizada o paraestatal, las actividades administrativas cargo de sujetos privados, y en cada uno de ellos sus respectivos casos de omisión. Además, debe considerarse la responsabilidad por riesgo, que no supone actividad irregular.

No obstante lo anterior, y sin perjuicio de que se deba atender el principio de soberanía Constitucional, hay que tener en cuenta que si bien es cierto la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado se concibió encaminada específicamente a actos y hechos emanados de la administración, no menos cierto es que de la literalidad del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, aparentemente podría pensarse que el legislador comienza a preocuparse también por abarcar las demás esferas, pues en dicho ordenamiento se estatuyó:

Artículo 2.- Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la

(comp.), *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, México, Porrúa. ITAM, 2004, pp. 186-187.

Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

Sin embargo, pese a que con dicho texto podría inferirse que comienza a avanzar la regulación sobre la responsabilidad a cargo del Estado, que emane de actos diversos a la administración pública, de una interpretación armónica del artículo constitucional, con relación a la ley reglamentaria, solamente los actos materialmente administrativos que emanen de las esferas institucionales, es decir, del poder judicial e incluso legislativo, serían susceptibles de arrojar alguna responsabilidad a cargo del Estado, por lo que se continúa en un Estado de incertidumbre jurídica para los gobernados.

Sin que sea óbice a lo anterior, el Magistrado Tron Petit menciona que “la experiencia judicial y el análisis y solución proporcional y simétrica de los casos concretos y en particular, generarán decisiones y soluciones para esclarecer supuestos específicos de ponderación y evaluación de lo regular *versus* lo irregular, para delimitar la actividad administrativa irregular.”³³

3.2.3. Imputabilidad al Estado

Se considera que otra de las características esenciales de la definición de la figura de trato, es la imputabilidad al Estado. Al efecto, conviene traer a cuenta que en términos del Diccionario del Español de México, la palabra “imputar” significa atribuir a alguien la responsabilidad de un crimen o de algún acto reprobable o dañino. Mientras tanto, la Real Academia Española, señala que es atribuir a alguien la responsabilidad de un hecho reprobable. Por su parte, el Doctor Álvaro Castro señala que “en pocas palabras consiste en atribuir la acción u omisión lesiva al sujeto pasivo de la relación obligacional.”³⁴

³³ Tron Petit, Jean Claude, “Interpretación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, *op. cit.*, p.200.

³⁴ Castro Estrada, Álvaro. “*La responsabilidad Patrimonial del Estado en México...*”*cit.*, p. 11.

Así las cosas, al hablar de imputación al Estado, se hace referencia a que el daño o lesión resarcible debe ser consecuencia de la acción u omisión de la administración pública, es decir, de su funcionamiento o actividad, expresada mediante hechos materiales o actos jurídicos. Además, es preciso que la legislación de que se trate pueda válidamente atribuirse a un sujeto distinto de la propia víctima o persona que resintió el daño o perjuicio respectivo.³⁵

Ahora bien, para efectuar un análisis sobre la figura en comento, resulta indispensable dilucidar cómo es que las conductas que lleva a cabo un particular pasan a ser propias del Estado.

Al efecto, la respuesta se encuentra en la teoría organicista, elaborada por Otto von Gierke,³⁶ cuyo postulado principal es que los servidores Públicos no deben ser considerados como representantes o personas ajenas al mismo, habida cuenta que se insertan en el ente estatal como una de sus partes integrantes, es decir, como órganos del Estado; de ahí que el servidor público no sea un representante que quiera para la administración pública, sino que quiere por ella dado que es parte ella y forma con ella una misma persona, a la que aporta su voluntad psicológica.³⁷

Adicionalmente a aquella teoría, cobra relevancia el principio de imputación, formulado por Hans Kelsen, que esencialmente considera a los servidores públicos como un órgano dentro del gran organismo del Estado que es la Administración Pública y por extensión a los funcionarios y empleados de los otros Poderes de la Unión. Consecuentemente, todas las acciones de los servidores en el ámbito de su función pública se suponen realizados por la Administración Pública y, en tanto que

³⁵ Ídem

³⁶ Historiador alemán (1841-1921). “El primer esbozo de su teoría del órgano se publicó en 1874, bajo el rótulo *Die Grundbegriffe des Staatsrechts und die neuesten Staatsrechtstheorien*, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, pero la exposición completa de su teoría la dio a conocer nueve años después, en su ensayo publicado en Berlín en 1883 bajo el título *Die Genossenschaftstheorie un die deutsche Rechtsprechung*.” Fernández Ruiz, Jorge, *op., cit.*, p. 236.

³⁷ Fernández Ruiz, Jorge. *op., cit.*, p. 236.

tal, responsable de los mismos. En síntesis, el Estado quiere y obra por sus órganos. Cuando aquellos quieren y obran es el Estado quien quiere y obra, cuando ellos cometen una falta, es el Estado quien la comete; le es imputable y él es directa y personalmente responsable.³⁸

Ahora bien, determinado lo anterior, hay que puntualizar que dado el régimen orgánico administrativo, la imputabilidad de la Responsabilidad alcanza la Administración Pública Federal, que comprende tanto la Administración Centralizada como la Paraestatal, en términos de lo dispuesto por los artículos 90 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo estatuido en los arábigos 1, 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esto es, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica, que integran la Administración Pública Centralizada; así como las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, que componen la Administración Pública Paraestatal.

Por lo que se refiere a los organismos constitucionales autónomos, igualmente se les puede imputar responsabilidad, ello en atención a que si bien es cierto, gozan de plena autonomía en sus decisiones, administración y funcionamiento, se rigen por sus leyes respectivas y si bien es cierto no se encuentran comprendidos dentro de la aplicación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, no menos cierto es que tal autonomía no los desliga totalmente de la estructura del Estado, pues contribuyen a la realización de las funciones estatales, de ahí que a estos organismos también sean sujetos a responder por la responsabilidad que llegaren a causar.

Finalmente, es de señalarse que la imputación de un daño antijurídico al Estado exige tres condiciones o requisitos fundamentales: la acción u omisión de su actividad o función administrativa; la relación del Estado y sus agentes por virtud de la cual quedan éstos integrados a la organización propia del Estado y, finalmente,

³⁸ Castro Estrada, Álvaro. “*Responsabilidad patrimonial...*” cit., pp. 304- 305.

la titularidad de del Estado respecto de la actividad administrativa o servicios públicos (en sentido lato) que preste a través de sus agentes.³⁹

3.3. Presupuestos de existencia en la relación obligacional de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

Para hablar de Responsabilidad Patrimonial del Estado debemos verificar que, como en toda obligación, haya al menos: a) dos sujetos; b) un objeto, c) un daño; y d) un nexo causal.

3.3.1. Existencia de sujetos

Como se señaló con antelación, al ser la Institución que se trata una relación jurídica obligacional, implica la existencia de dos sujetos, uno activo y pasivo.

3.3.1.1. Sujeto activo

En primer término, se considera que existen dos aristas a partir de las cuales puede ser analizada la figura del sujeto activo. La primera de ellas se encuentra enfocada a verlo como quien tendrá a su cargo la obligación de hacer de resarcir los daños y perjuicios que haya causado.

La segunda línea de análisis, está encaminada a examinar al sujeto activo como quien tiene el derecho de exigir el resarcimiento del daño, es decir, es el sujeto a quien se le lesiona sin que para ello exista fundamento o razón legal que así lo justifique, quien además tendrá a su cargo el deber de probar el monto al cual ascendería dicha reparación.

3.3.1.2 Sujeto pasivo

Como consecuencia de lo anteriormente referido, el análisis de la figura del sujeto pasivo también puede analizarse desde dos aristas. La primera de ellas es la que lo focaliza como quien sufre en su esfera jurídica un daño o un perjuicio que no tiene la obligación de soportar.

Por otra parte, el segundo enfoque sitúa al sujeto pasivo como el Estado, pues será quien erogue alguna cantidad de dinero con motivo de la indemnización que deba cubrir a un gobernado, “en la inteligencia de que la solicitud de indemnización debe formularse contra la entidad administrativa de que forme parte

³⁹ Ibidem, p. 308.

el servidor público causante del daño reclamable, siempre que cuente con personalidad jurídica y patrimonio propio, ya que de otra manera tendría que iniciarse la solicitud de reparación contra el Estado, que es quien tiene personalidad jurídica.”⁴⁰

Ahora bien, no siempre es fácil identificar cuál es la entidad administrativa a quien pueda imputarse la obligación reparadora, toda vez que en gran número de ocasiones pueden presentarse actos y hechos productores de daños correspondientes a diversas entidades, o bien, que una entidad ejecute la orden de otra, entre otros supuestos.

De esa forma, Muñoz Machado pone a consideración la pregunta “¿Cuántas veces cada día, en la práctica, un hecho o un acto jurídico son imputables a dos o más Administraciones Públicas que han contribuido a su realización o han participado en el proceso correspondiente?”

Y señala: La participación y la concurrencia son comportamientos no sólo usuales de las Administraciones Públicas, sino también conductas que les son exigibles; constituyen la consecuencia que acompaña a los complejos repartos de competencias entre los diferentes poderes públicos. [...] En exacta correspondencia con esta situación es completamente usual que más de una Administración Pública contribuya simultáneamente o sucesivamente a la producción de lesiones en los bienes o derechos de los ciudadanos, como consecuencia de sus hechos o actos. [...] Este es el paradigma de la responsabilidad concurrente.⁴¹

En este orden de ideas, Álvaro Castro sostiene que dentro de la problemática de la concurrencia se encuentra, por ejemplo, la concurrencia de entidades administrativas adscritas a diferentes niveles de gobierno, como son las

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Muñoz Machado, Santiago, *La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas*, Madrid, Civitas, 1992, p.12. citado en Castro Estrada, Álvaro. “*La responsabilidad ...*” *cit.*, p. 330

dependencias o entidades federales, estatales y municipales.⁴² Por lo anterior, se deduce que cada caso deberá examinarse en particular para determinar el avance de la obligación reparadora de la o las entidades administrativas involucradas en la producción del daño reparable.

A respecto, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala que en los casos de concurrencia, el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión patrimonial reclamada, de acuerdo con su respectiva participación, señalando inclusive los criterios de imputación, los cuales, señala, deben graduarse y aplicarse con cada caso concreto.

3.3.2. Existencia del daño

El daño es el elemento esencial para que opere la responsabilidad patrimonial del Estado, pues como se ha venido señalando, ésta tiene como finalidad reparar la lesión causada mediante una indemnización.

La palabra daño proviene del latín “*demere*”, que significa menguar, concepto este último entendido como el detrimento o menoscabo a un interés jurídicamente tutelado por el ordenamiento jurídico.⁴³

Angélica Manríquez sostiene que “la palabra daño significa deterioro, menoscabo, destrucción, ofensa o dolor que se provoca en la persona, cosas o valores morales o sociales de alguien”⁴⁴

Al respecto, Vargas Gil señala que el elemento que da origen y materia a la responsabilidad patrimonial es el daño; afectación que, a consecuencia de la acción estatal, sufre un particular. La lesión patrimonial resarcible comprende tres tipos de daños: los materiales o patrimoniales, los físicos o corporales (denominados

⁴² Castro Estrada, Álvaro, *La responsabilidad Patrimonial...* op. cit. p.329.

⁴³ Pantoja Bravo, Jorge, *op., cit.*, p. 215.

⁴⁴ Manríquez Pérez, Angélica. , *op. cit.* p.71.

“personales” en la ley) y los morales. Además, este concepto abarca el daño emergente, así como el lucro cesante.⁴⁵

En palabras de Angélica Manríquez, el **daño emergente** es el daño o menoscabo patrimonial en estricto sentido y es objeto de reparación propiamente dicho. Por su parte, el **lucro cesante** es el conjunto de beneficios dejados de percibir como consecuencia del hecho dañoso y se identifica con la noción legal de “perjuicio”, que según el artículo 2109 del Código Civil, significa la privación de cualquier ganancia lícita.⁴⁶

Concomitante con lo apenas expuesto son las definiciones previstas en el Código Civil Federal, legislación que ofrece la definición de daño moral (1916), daño (artículo 2108) y de perjuicio (1916).

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 2108.- Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.

⁴⁵ Vargas Gil, Luis Rodrigo, *Responsabilidad Patrimonial del Estado. Instrumento eficaz de justicia*, México, Porrúa, 2016, p.137.

⁴⁶ Manríquez Pérez, Angélica. , *op. cit.* p.70.

Artículo 2109.- Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Ahora bien, a reserva de que con posterioridad se aborde la manera en cómo se debe fijar el monto de la indemnización por cada tipo de daño causado, se procede al análisis de las características que deberá tener el daño, para que sea susceptible de ser resarcido, como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

En este orden de ideas, en términos de lo estatuido por el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para que el daño sea indemnizable, debe ser a) real; b) evaluable en dinero; c) individualizado; y c) desigual respecto de los que pudieran afectar al común de la población.

Daño real es sobre el cual se tiene evidencia de haberse producido y no puede ser eventual, posible ni hipotético.⁴⁷ En consecuencia, quedan excluidas de reparación las meras expectativas sobre derechos que todavía no han sido adquiridos, así como expectativas frustradas sobre ganancias inciertas.⁴⁸

Por otra parte, con respecto al inciso b), señala Serrera Contreras, “si el dinero no puede eliminar directamente el pesar o el dolor, sí permite proporcionar alivios y satisfacciones que en algún modo mitiguen o compensen aquellos”, de ahí la necesidad de que el daño deba ser cuantificable en dinero evaluable económicamente, es decir, se le pueda asignar un precio en dinero, o en otras palabras, materializable.⁴⁹

De acuerdo con ello, en el caso de los daños materiales o patrimoniales, la Ley Reglamentaria indica que el monto de la indemnización por daños perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales.

⁴⁷ Cid Cabello, Monserrat. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México. Análisis Legal y Jurisprudencial*, México, Tirant lo Blanch México, 2014, p.56.

⁴⁸ Vargas Gil, Luis Rodrigo, *op., cit., p. 138*

⁴⁹ Ídem.

Con respecto a la determinación del daño personal, que comprenden cualquier deterioro sufrido en la salud del individuo, sea por lesiones, enfermedades, o por la muerte, así como los gastos médicos erogados, la Ley Reglamentaria remite directamente a la Ley Federal del Trabajo, así como a lo estatuido por el Código Civil Federal.

Finalmente, en relación a la valuación del daño moral, en términos de lo estatuido por el artículo 14 de la Ley Reglamentaria, se calculará de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales que ofrezca como prueba el reclamante, de forma tal que la decisión quedará al prudente arbitrio del Tribunal.

Por último, con respecto a las demás características del daño, éste deberá ser individualizado y desigual. Individualizado, porque debe estar relacionado con una o varias personas y no en una población, caso en el cual el Estado no estaría en posibilidad de resarcirles a todas y cada una de ellas. La desigualdad implica que debe exceder las cargas comunes de la vida diaria o excluir las simples molestias o perjuicios subjetivos; es decir, debe ser excepcional.⁵⁰

3.3.3. Existencia del nexo causal

En términos de Castro Estrada, el nexo causal constituye el presupuesto de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado y “deviene de conocer y probar el vínculo de relación de causa efecto entre el daño resarcible y la actividad de la Administración a quien deba imputársele.”⁵¹

Vargas Gil señala que el nexo causal es la relación de causalidad (causa efecto) entre el daño producido y la actividad administrativa que lo produjo. “Es la unión, el enlace entre la actuación y el resultado, es el razonamiento que atribuye el daño a la actividad administrativa que se considera que lo ocasionó. El particular tiene el deber de sustentarlo y describir las condiciones que intervinieron en su

⁵⁰ Cid Cabello, Monserrat, *op., cit.*, p. 56.

⁵¹ Castro Estrada, Álvaro. “*La responsabilidad ...*” *cit.*, p. 351

realización, razonando el cómo la acción u omisión de la autoridad fue determinante o decisiva para la producción del daño.”⁵²

Al respecto, el criterio emitido por los tribunales colegiados de circuito ha sostenido lo siguiente⁵³:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. NOCIÓN DE NEXO CAUSAL PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL PAGO INDEMNIZATORIO CORRESPONDIENTE.

En el ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado, uno de los elementos para la procedencia del pago indemnizatorio correspondiente lo es la demostración del nexo causal entre la lesión producida y la actividad administrativa irregular desplegada, pues tanto a nivel doctrinario como legal -específicamente en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado- se exige la demostración de tal aspecto. En este contexto, el nexo causal se concibe como un conector capaz de asociar dos o más eventos en una relación causa-efecto de correspondencia, basado en el principio de razón suficiente; esto es, supone que se constate o verifique la interrelación de determinados eventos -antecedente y consecuente- a partir de un análisis fáctico para determinar si los sucesos ocurridos concurren y determinan la producción del daño. Es así que el concepto de relación causal resulta relevante e indispensable para verificar si se configura la responsabilidad patrimonial de la administración pública, lo cual implica el análisis, en su caso, de un conjunto complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, reduciéndose el problema en fijar qué hecho o condición puede ser relevante en sí mismo para obtener el resultado final; en otras palabras, poder anticipar o prever si a partir de ciertos actos u omisiones se da la concurrencia del daño era de

⁵² Varga Gil, Luis Rodrigo, *op., cit.*, p. 160.

⁵³ 2003141. I.4o.A.37 A (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII, Marzo de 2013, Pág. 2075.

esperarse en la esfera normal del curso de los acontecimientos o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de forma que sólo en el primer caso, si el resultado corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta y se encuentra en relación causal con ella, sirve de fundamento al deber de indemnizar, aunado a que debe existir una adecuación entre acto y evento, a lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo, y sólo cuando sea así, alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, lo cual excluye tanto a los actos indiferentes como a los inadecuados o no idóneos, así como a los absolutamente extraordinarios.

Razonamiento del que puede colegirse que el nexo causal se concibe como el conector capaz de asociar dos o más eventos en una relación causa-efecto de correspondencia, basado en el principio de razón suficiente; esto es, supone que se constate o verifique la interrelación de determinados eventos -antecedente y consecuente- a partir de un análisis fáctico para determinar si los sucesos ocurridos concurren y determinan la producción del daño.

En ese sentido, el “problema” en el estudio del nexo causal consiste en resolver la determinación del poder causal y las consecuencias lesivas de cada hecho identificado a fin de poder imputar a cada agente participante en el evento.

3.3.4. Que haya una indemnización

Es el objeto en la relación obligacional de la Responsabilidad Patrimonial del Estado y que en palabras de Jesús González “es la reparación de los daños producidos”.⁵⁴

Al efecto, el Doctor Álvaro Castro, señala que la indemnización es precisamente “la obligación del Estado de resarcir las lesiones producidas como consecuencia de su actividad administrativa irregular o dañosa en el patrimonial

⁵⁴ González Pérez, Jesús, *Responsabilidad Patrimonial de la Administraciones Públicas*, Madrid, Civitas, 1996, p.191. citado en Castro Estrada, Álvaro. “La responsabilidad ...” *cit.*, p. 333.

de los particulares, administrados o gobernados, que no tengan el deber jurídico de soportarlos.”⁵⁵

Continúa diciendo: La reparación consistirá en dejar indemne al sujeto activo de la relación, es decir, aquel o aquellos que hayan resentido en sus bienes o derechos los daños derivados de la actividad administrativa, compensándolos económicamente de manera tal que se restaure la integridad del patrimonio afectado con tal actuación administrativa, sean éstos producto de un hecho o acto administrativo y sin importar -salvo para el cálculo de la indemnización- que ellos provengan de conducta lícita o ilícita; habida cuenta que como presupuesto de procedencia no debe haber obligación jurídica de soportarlos, en cuyo caso no nacería dicha obligación resarcitoria o reparadora que constituye el objeto de la responsabilidad.⁵⁶

Por su parte, Castrejón García señala que “la indemnización la podemos definir como el pago que realiza el Estado de un monto cuantificado en términos de la ley, que de alguna forma pretende resarcir los daños causados al particular, por desplegar una actividad administrativa irregular.”⁵⁷

Ahora bien, un principio de la indemnización es que ésta traiga consigo la reparación integral del daño ocasionado, tal y como lo establece el propio artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

ARTÍCULO 12.- Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.

⁵⁵ Castro Estrada, Álvaro, “*La responsabilidad Patrimonial del Estado en México...*” *cit.*, p.13.

⁵⁶ Castro Estrada, Álvaro. “*La responsabilidad ...*” *cit.*, p. 333

⁵⁷ Castrejón García, Gabino Eduardo., *op. cit.*, p. 8.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló en jurisprudencia⁵⁸ que el derecho a una reparación integral o justa reparación es un derecho sustantivo, cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados y que atento a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral permite, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, procede el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual no debe generar una ganancia a la víctima, sino que se le otorgue un resarcimiento adecuado. El daño causado es el que determina la naturaleza y el monto de la indemnización, de forma que las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores; además, no se pretende que la responsabilidad sea excesiva, ya que debe subordinarse a requisitos cualitativos. Por otro lado, una indemnización será excesiva cuando exceda del monto suficiente para compensar a la víctima, sin embargo, limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada; esto es, una indemnización es injusta cuando se le limita con topes o tarifas y en lugar de ser el Juez quien la cuantifique justa y equitativamente con base en criterios de razonabilidad, al ser quien conoce las particularidades del caso, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y de su realidad.

De lo anterior, se tiene que el objeto mismo de la institución consistirá en reparar el daño causado por la administración irregular, con el propósito de dejar indemne al sujeto activo de la relación y compensarlo con el objeto de restaurar el

⁵⁸ Jurisprudencia 1a./J. 31/2017 (10a.), Décima Época, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, página 752, de título y subtítulo: "DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. CONCEPTO Y ALCANCE."

patrimonio afectado, el cual debe recuperar su pleno valor anterior al suceso dañoso, mediante la reparación integral de los daños y perjuicios causados.

Con respecto a las características de la indemnización, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado estatuye que debe pagarse en moneda nacional, pudiendo convenirse su pago en especie, el cual deberá cuantificarse de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo; deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena pago de la indemnización, pudiendo actualizarse en términos del Código Fiscal de la Federación para los casos en que el cumplimiento se retrase.

Asimismo y como se señaló en el capítulo respectivo, las indemnizaciones se calculan de forma diversa atendiendo al tipo de daño, ya sea personal, material o moral y atendiendo al lucro cesante y emergente. Al respecto, artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial de Estado se establece lo siguiente:

ARTÍCULO 14.- Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

I. En el caso de daños personales:

a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y

b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente 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.

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, 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. La

indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado, y

III. 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.

MARCO HISTÓRICO

1. Antecedentes Internacionales

Cuando el poder de una organización política se fundamentaba en la fuerza, en la divinidad o en una concepción omnipotente, la posibilidad de responsabilizar civilmente a la autoridad era nula. Cualquier daño proveniente de la entidad que detentaba el poder debía ser soportado por el gobernado como una carga pública u obligación, semejante al caso fortuito o fuerza mayor no indemnizable.⁵⁹

Si bien este escenario abarcó múltiples civilizaciones con culturas, ideologías e inclusive, formas de gobierno distintas, la situación en todas ellas fue similar: era inconcebible otorgar –y menos reconocer- garantías que permitieran contravenir los intereses de quienes detentaron el poder, entonces el pueblo vivía impotente ante los daños del idealizado ente supremo, en este sentido, su única protección se encontraba a merced de la excelsa e inequívoca gracia del rey, señor, príncipe o emperador.⁶⁰

Este largo periodo de incertidumbre perduró, desde las primeras civilizaciones hasta el siglo XVIII, en el que ciertas monarquías comienzan a ceder derechos gracias a las ideas liberales emanadas del movimiento ilustrado. Sin embargo, la idea de una responsabilidad patrimonial contemplada en la jurisprudencia monárquica era impensable. Todavía por mucho tiempo, todo daño debió ser soportado por el perjudicado sin que éste tuviera acción alguna para reclamar u obtener indemnización, ni contra el agente del cual emanaba directamente, ni contra el soberano.⁶¹

Expuesto lo anterior y sin que sea objetivo profundizar en los antecedentes históricos y evolutivos de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, se abordarán los referentes internacionales, como lo son Inglaterra, Francia y España, que

⁵⁹ Vázquez, Adolfo Roberto, *Responsabilidad aquiliana del Estado y sus funcionarios*, Argentina, La Ley, 2001, p.2, citado en Vargas Gil, Luis Rodrigo, *op.*, *cit.*, p.1.

⁶⁰ Vargas Gil, Luis Rodrigo, *op.*, *cit.*, p.1.

⁶¹ *Ibíd.*, p. 2.

servieron como base para el desarrollo de la responsabilidad patrimonial tal y como se conoce ahora.

1.1 Inglaterra

En Inglaterra imperaron dos principios que se reforzaban mutuamente: por un lado, el *the King can do no wrong*⁶² (*el rey no puede causar agravio*); y por otro, el de inmunidad judicial de la corona. Éstos implicaron que la corona no fuera susceptible de ser llevada ante los tribunales con motivo de los perjuicios causados a sus súbditos. Además, se eliminó cualquier posibilidad de exoneración de sus agentes al prohibir a éstos la invocación de las órdenes recibidas, en cuanto a fuente de daños, en razón de que el Rey no podía cometer ilícito alguno. En consecuencia, el peso de la responsabilidad por daños del servicio público venía a recaer así íntegramente, y en todo caso, sobre los propios funcionarios, según las reglas del *common law*.⁶³

Así las cosas y no obstante la absoluta irresponsabilidad a cargo de la corona derivada de la supuesta infalibilidad del monarca, el sistema inglés excepcionalmente permitió la posibilidad de demandar a los funcionarios de aquella por medio de la vía civil; es decir, como si fuesen particulares, con base en concebirlos como mandatarios del Estado que extralimitaban sus funciones y que, por lo tanto, eran responsables de sus consecuencias dañosas⁶⁴; sin embargo, para

⁶² Principio que impedía hacer responsable al Rey de los hechos o actos que causaban perjuicio a los súbditos, implicando esencialmente que la persona del monarca era inviolable y no estaba sujeta a responsabilidad (Vega, Pedro de, “El Poder Moderador”, *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm., 7, julio-diciembre 2002. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestionesconstitucionales/article/view/5652/7384>)

⁶³ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II*, 7ª ed., Madrid, Civitas, 2000, p. 358.

⁶⁴ Vargas Gil, Luis Rodrigo, *op., cit.*, p. 2

ello era necesaria acudir a la *petition of right* a fin de recibir la autorización real para llevarlos a juicio.⁶⁵

En palabras de Vargas Gil “éste es el paso inicial de la responsabilidad del Estado, no obstante el manifiesto deslinde del patrimonio público. Esto porque de manera gradual, a partir de fincarle únicamente responsabilidad a los funcionarios, el Estado poco a poco se fue comprometiendo junto con ellos, primero de manera subsidiaria, luego solidariamente, y por último plena, objetiva y directamente.”⁶⁶

Ahora bien, este sistema de responsabilidad, que permitía que la corona permaneciera indemne, prevaleció hasta el siglo XX, perdió vigencia hacia el inicio de la Primera Guerra Mundial, cuando con motivo de la intensidad y cuantiosidad de los daños provocados por la guerra, los gastos resultantes fueron demasiado sustanciosos, de forma que los patrimonios particulares de quienes producían el daño resultaban insuficientes para hacer frente a la reparación, e incluso, en la gran mayoría de los casos se desconocía al causante de dichos daños, por lo que no había manera de hacer frente a la responsabilidad. Lo anterior dio como resultado que se pensara en una fórmula consistente en que la Administración designara libremente la persona del funcionario que debía de asumir, en el proceso, el papel de demandado, respaldándole económicamente para hacer frente a la eventual condena; sin embargo, esa práctica fue rechazada por la Cámara de los Lores en 1946.⁶⁷

Así en 1947, luego de una reforma legislativa, fue abatido el viejo sistema con la expedición de la *Crown Proceeding Act*, que estableció la responsabilidad patrimonial de la Corona inglesa como persona privada plenamente capaz por lo que respecta a los delitos cometidos por sus empleados o agentes, tanto por razón de los daños cometidos por los funcionarios, como por el incumplimiento de sus

⁶⁵ Pérez López, Miguel, *La responsabilidad patrimonial del Estado en la justicia administrativa*, Universidad Autónoma Metropolitana, s.p.i.
<https://azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/39/43-05.pdf>

⁶⁶ Vargas Gil, Luis Rodrigo, *op., cit., p. 3*

⁶⁷ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op., cit., p.359*.

obligaciones que toda persona tiene para con sus servidores y agentes, así como en todo lo concerniente a la propiedad, la ocupación, la posesión o el control de bienes inmuebles. De esta ley se desprende que la responsabilidad patrimonial del Estado inglés se rige por las leyes, como si fuera una persona privada y no por el régimen administrativo.⁶⁸

1.2 Francia

En Francia también imperó el principio de irresponsabilidad del Estado, dejando únicamente, como garantía a las víctimas de los daños, la posible reparación por conducto del funcionario autor de éstos. De este modo, la legislación exigió, en un primer momento, una autorización administrativa previa, concebida como requisito *sine qua non* para poder demandar al funcionario en la vía civil.⁶⁹

De esta intervención administrativa surge la responsabilidad patrimonial de la propia administración, pues con este motivo los franceses crearon en 1799 el Consejo de Estado (tribunal administrativo), órgano llamado a otorgar la autorización administrativa previa a la demanda en contra del funcionario, salvo en los casos en que apreciara la existencia de una falta personal del agente; es decir, aquellos casos en los que el hombre, más que el administrador, era el causante del daño.⁷⁰ Asimismo, el Consejo de Estado tendría a su cargo proponer una solución conveniente sobre los casos planteados al jefe del ejecutivo y, más adelante (1872), en resolver conflictos por sí mismo.⁷¹

Lo anterior tuvo como consecuencia el nacimiento del sistema dualista de jurisdicciones, donde la administración de la justicia quedaba en manos de dos órdenes de jurisdiccionales diferentes; la común, encargada de resolver las controversias entre particulares y la administrativa, competente para dilucidar las referentes a la Administración Pública. También se creó el Tribunal de Conflictos francés para resolver sobre las controversias de competencia entre los Tribunales

⁶⁸ Pérez López, Miguel, *op., cit.*, p. 5.

⁶⁹ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op., cit.*, p.362.

⁷⁰ Ídem.

⁷¹ Vargas Gil, Luis Rodrigo, *op., cit.*, p. 4

comunes y administrativos, el cual, como se verá a continuación, fallaría sobre el caso “Blanco” que constituye una piedra angular en el Derecho Administrativo al consagrar que la actividad de la administración debe regirse por normas y principios especiales diferentes de los aplicables a las relaciones entre los particulares.⁷²

Fue con la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano que se comenzaron a sentar verdaderas bases sobre el tema en estudio, pues en dicho documento se proclamó que la propiedad es un derecho inviolable y sagrado, del que nadie puede ser privado, sino cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exija evidentemente y a condición de una justa y previa indemnización. Lo anterior es así porque si bien es cierto el reconocimiento de ese derecho no conllevó de manera automática a que el Estado se hiciera cargo de todo daño injusto, no menos cierto es que el reconocimiento de la inviolabilidad de la propiedad proporcionó las bases teóricas de lo que hoy en día se conoce como Responsabilidad del Estado.

Ahora bien, en 1870 la jurisprudencia francesa admitió la responsabilidad de la Administración “cuando el poder público ha excedido sus poderes legales o cuando el servicio, funcionando de manera inapropiada, ha producido a los ciudadanos un perjuicio, excediendo los riesgos normales que el legislador dejó a su cargo.”⁷³ Esta innovación es acreditada también al caso “L arrêt blanco”⁷⁴ en el

⁷² Ídem.

⁷³ Tessier, G., *La responsabilité de la puissance publique*, París, 1906, p. 147, Consultado en la obra de Vargas Gil, Luis Rodrigo, *op., cit., p. 4*

⁷⁴ Sentencia data del año 1873, fue proferida por el Tribunal de Conflictos Francés. En el caso, la niña Agnés Blanco de 5 años, al pasar frente a la fábrica de procesadora de tabaco, fue atropellada y gravemente herida por una camioneta que salió súbitamente de la fábrica. La camioneta pertenecía a una empresa estatal de manufactura de tabaco de Burdeos, en ella se encontraban cuatro empleados y producto del arrollamiento, a la niña se le amputó una pierna.

A raíz de ello, el padre de la niña, Jean Blanco introdujo ante la jurisdicción judicial un recurso de indemnización o demanda de daños y perjuicios contra el Estado ya

que por primera vez se afirmó, con grandes cautelas, el principio general de responsabilidad patrimonial de la Administración, emergiendo con ello la coexistencia de ambas responsabilidades: la del funcionario y la de la Administración; sin embargo, ello no implicó su confusión, pues además de que la acción derivada se ejercía por vías distintas (civil y administrativa), ante tribunales diferentes (judicial y administrativo), surgieron dos nuevos criterios que hicieron factible distinguir cuándo el daño era atribuible al funcionario por su falta personal y cuando a la administración por su falta de servicio.⁷⁵

En el caso de la falta personal, existía cuando el funcionario se extralimitaba en sus atribuciones, debiendo examinarse la culpa personal del agente y no se tendría que apreciar el valor del acto administrativo, por lo que el asunto era competencia del Derecho Civil; en cambio, al hablar de una falta de servicio era menester que el agente provocara un daño en el ejercicio y cumplimiento de sus funciones, dentro de su ámbito de atribuciones, caso en el cual procedía la vía administrativa ante el Consejo de Estado y debían ser aplicadas las normas del Derecho Público.

Más adelante en la historia de Francia, en 1919, con motivo de los daños ocasionados por las secuelas de la posguerra de la Primera Guerra Mundial, el Consejo de Estado completó este derecho de reparación con un nuevo criterio denominado “responsabilidad por riesgo excepcional”, el cual se refiere a los riesgos

que lo estimaba civilmente responsable por la falta cometida por sus cuatro empleados. Esto produjo un conflicto de competencias entre la Jurisdicción Judicial (Civil) y la Jurisdicción Administrativa.

El tribunal que le correspondía solventar el conflicto, llegó a un empate, siendo el voto del Ministro de Justicia y presidente del Tribunal de Conflictos, Jules Dufaure, el que logró el desempate otorgando su voto al Consejo de Estado o Tribunal de la Jurisdicción Administrativa como Tribunal para conocer la demanda en cuestión. En su decisión, el Tribunal le otorgó una pensión vitalicia a la víctima, como indemnización por los actos cometidos por los empleados de la empresa del Estado.

⁷⁵ Vargas Gil, Luis Rodrigo, *op. cit.*, p. 7.

extraordinarios ocasionados por cosas o actividades peligrosas de la Administración, en virtud de los cuales el gobernado sufre un daño. Cuestión que permitió el resarcimiento de aquellos actos dañosos ocasionados por negligencia o imprudencia de los agentes policiacos.⁷⁶

Posteriormente, en el año de 1923 el Consejo de Estado innovó la indemnización por riesgo social, a través de la cual, la Administración se hizo responsable por todos los daños no contemplados dentro de la expropiación, pero que, de igual manera, eran infringidos en el patrimonio del gobernado en pro del interés público. Para la procedencia de esta indemnización se estableció como requisito necesario que el perjuicio hubiese tenido un carácter especial y anormal respecto a las cargas generales que la convivencia impone a todo ciudadano.⁷⁷

En conjunto, el Derecho francés se aproxima mucho a la idea de edificar verdaderamente la responsabilidad del Estado sobre un fundamento objetivo, asegurando unos resultados gracias a una jurisprudencia cautelosa pero constante, lo cual evita siempre la formulación ostentosa de grandes principios, pero que no renuncia nunca a perfeccionar la cobertura patrimonial de los administrados frente al actuar lesivo de los entes públicos.⁷⁸

1.3 España

La afirmación de un principio general de responsabilidad patrimonial del Estado en el Derecho español se produjo con particular retraso. A lo largo del siglo XIX existieron textos concretos que reconocieron esta institución, por ejemplo, la Ley de 9 de abril de 1842, en la cual se declaró la obligación de la nación de indemnizar los daños materiales causados en el ataque como en la defensa de las plazas, pueblos y edificios, ordenamiento que no rindió fruto.⁷⁹

Se tiene registro que sólo en casos singulares y en virtud de texto legal expreso, el Estado asumiría el deber de indemnizar los daños, por ejemplo, el

⁷⁶ Ibidem, p.10

⁷⁷ Ídem.

⁷⁸ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op., cit.*, p.364.

⁷⁹ Ibídem, p 366.

artículo tercero de la Ley de 7 de agosto de 1899, en la que se ordenaba indemnizar a los condenados, si después resultase su inculpabilidad. De otra manera, si no había disposición que así lo ordenara, el Estado no respondería por ningún daño ocasionado a los particulares.⁸⁰

La situación referente al resarcimiento por parte de los funcionarios no fue más afortunada, ya que para exigir su responsabilidad civil, se requirió (hasta 1869) de la autorización previa de la Administración y después (a partir de 1904) el requerimiento por escrito de la observancia de la norma quebrantada como requisito previo para demandarlos por la vía civil, conocido como “recordatorio previo” y que significaba, precisamente, únicamente “recordarle” sus deberes al funcionario.⁸¹

Posteriormente, se orientaron los esfuerzos para lograr un reconocimiento legislativo expreso del principio de responsabilidad de la Administración, de esta manera, a raíz de la Constitución republicana de 1931 se le concedió rango constitucional, afirmándose así la responsabilidad subsidiaria del Estado, sin embargo, la corta y agitada vida de la II República privó al Legislador del reposo necesario para concretar el nivel de Ley ordinaria.⁸²

Otro antecedente importante se encuentra en la Ley del Régimen Local de 1950, donde se recogió la disposición de que “las entidades municipales responderían civilmente de los perjuicios y daños que el derecho de los particulares irroque la actuación de sus órganos de gobierno o la de sus funcionarios en la esfera de sus atribuciones respectivas, directa o subsidiariamente.”⁸³ Lo anterior se señaló en los artículos 405, 406 y 409 del ordenamiento en comento.

Artículo 405. 1. Las Entidades locales responderán civilmente en forma directa o subsidiaria según se especifica en el artículo siguiente, de los perjuicios y daños que al derecho de los particulares irroque la actuación de

⁸⁰ Ídem.

⁸¹ Vargas Gil, Luis Rodrigo, *op., cit.*, p. 27.

⁸² García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op., cit.*, p.368.

⁸³ Ídem.

sus órganos de gobierno o la de sus funcionarios o agentes, en la esfera de sus atribuciones respectivas.

2. El daño habrá de ser efectivo, material e individualizado.

Artículo 406. 1. La responsabilidad será directa:

1° en materia contractual;

2° Cuando los daños hayan sido producidos con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos o del ejercicio de las atribuciones de la Entidad local, sin culpa o negligencia graves imputables personalmente a las Autoridades, funcionarios o agentes.

2. Cuando las Corporaciones locales actúen como personas jurídicas de Derecho Privado serán aplicables los artículos 1,902 y siguientes del Código Civil

Artículo 409. La responsabilidad de las Entidades locales será subsidiaria cuando los daños hayan sido causados por culpa o negligencia graves imputables personalmente a sus Autoridades, funcionarios o agentes, en el ejercicio de su cargo.

2. Para ejercer en este caso la acción de daños y perjuicios será menester que la infracción legal haya sido declarada previamente sentencia firme.

Más adelante, durante la época franquista, entró en vigor la Ley de expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, que reguló, por medio de normas de derecho administrativo, la responsabilidad patrimonial del Estado.⁸⁴ Este ordenamiento se configuró fundamentalmente como una norma de garantía integral del patrimonio privado frente a la acción de la Administración, pues se concibió para hacer frente a un despojo directo y querido.⁸⁵

Posteriormente, en 1977 se inició el proceso constituyente de la cláusula general de responsabilidad, introducida por la Ley de Expropiación Forzosa, así como por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, en este sentido, la Constitución de 1978 ratificó la figura de Responsabilidad,

⁸⁴ Pérez López, Miguel, *op. cit.*, p. 6.

⁸⁵ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p.369

determinándose finalmente que los particulares tendrían derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufrieran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.⁸⁶

2. Antecedentes Nacionales

Luis Humberto Delgadillo refiere que el Maestro Carrillo Flores, en 1962 le presentó al entonces presidente de la República, Adolfo López Mateos, un proyecto de Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, mismo que fue rechazado por considerar que los recursos del Estado no alcanzarían para sufragar gastos en servicios públicos e inversiones, y además, para indemnizar a la población por actos irregulares de la administración federal. No obstante, Carrillo Flores reiteraba que cada día era más palpable la necesidad de que fuera regulada la Responsabilidad del Estado, aunque reconocía la existencia de grandes obstáculos para su incorporación en nuestro sistema jurídico, por lo que consideraba una utopía pensar que la responsabilidad objetiva llegara a aceptarse en un futuro cercano.⁸⁷

Así, cuarenta años después del relato en cuestión, el 14 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que cambió la denominación del título cuarto y agregó un párrafo al artículo 113, a fin de incorporar en nuestro sistema jurídico la responsabilidad patrimonial del Estado objetiva y directa.

Ahora bien, el camino que ha tenido que recorrerse en el desarrollo de esta institución ha sido lento y paulatino. El profesor Acosta Romero señaló que el hecho más remoto por el cual el Estado Mexicano reconoce su potencial obligación de reparar un perjuicio, fue cuando en la Soberna Junta Provisional Gubernativa del imperio mexicano, congregada en la capital el 28 de septiembre de 1821, promulgó

⁸⁶ Ídem.

⁸⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “La Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Estudios en homenaje a don Alfonso Nava Negrete*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p.63.

el Acta de independencia del imperio mexicano, la cual fue publicada mediante decreto de 6 de octubre. La razón por la que se considera el primer antecedente de Responsabilidad patrimonial del México independiente es porque en ella Iturbide indicó que se debía de considerar el decretar premios y enaltecer al Caudillo de Iguala, el establecimiento del sueldo respectivo para Iturbide y sus regentes, la reposición de los hospitalarios y de la Compañía de Jesús, la obtención de préstamos civiles voluntarios para el funcionamiento de los órganos gubernamentales y la modificación del sistema tributario.⁸⁸

Así las cosas, los antecedentes legislativos tienen por común denominador la indemnización por la conducta belicosa del poder estatal; es decir, la reparación a aquellas víctimas que hubiesen padecido un detrimento en su patrimonio a consecuencia de los espacios conflictivos por los cuales atravesó nuestro país y en los cuales se encontraba en disputa el poder.⁸⁹

Sirve para robustecer lo anterior lo señalado en la *Memoria del Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado*⁹⁰, en la que se refiere que antes de la entrada del siglo XX, en México se emitieron diversas legislaciones que procuraron reconocer algún derecho a los particulares. Ejemplos de ellos son la Ley de Pensiones para Huérfanos de los soldados insurgentes y españoles de 23 de febrero de 1822, en donde se consideró obligatorio reconocer una pensión a quienes habían muerto en defensa de una causa pública; el decreto de 23 de abril de 1834, por el cual se indemnizó a Federico Doring de las pérdidas que sufrió con la expedición a Tampico contra los españoles; las Leyes de Juárez, del 11 de febrero, 25 de marzo y 17 de diciembre de 1860, en donde se plasmó una

⁸⁸ Acosta García, Cristian Miguel, *op., cit.*, p. 69

⁸⁹ Vargas Gil, Luis Rodrigo, *op., cit.*, p.52.

⁹⁰ Hadman Amad, Fauzi, "Antecedentes y régimen actual de la responsabilidad patrimonial del Estado en México", *Antecedentes y Régimen actual de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2000, p.36.

indemnización a las víctimas que sufrieron daños en sus bienes muebles e inmuebles, durante el bombardeo en Veracruz.

Considerar los supuestos anteriores como antecedentes de la responsabilidad patrimonial quizá resulta un criterio demasiado amplio, pero aun así sostenible, pues sin duda todos tratan de la reparación de un daño o posible perjuicio pecuniario, que por causa del Estado, un particular debía de soportar en su patrimonio. Resaltando en todos ellos que la autoridad bien pudo optar por no brindar dicha reparación, sin embargo, el Estado aceptó voluntariamente la necesidad del reconocimiento y protección del derecho de propiedad.⁹¹

Ahora bien, el devenir normativo de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en el ámbito federal comenzó siendo parco y limitado. Lentamente transitó a normas más especializadas que consideraba diversos elementos y etapas procedimentales, a continuación se detallan algunas de ellas.

2.1 Ley de Reclamaciones por daños provenientes de la Revolución de 1919

Tuvo por finalidad facilitar las reclamaciones y obtener la confianza y legitimidad de las potencias extranjeras, pues preceptuó como susceptibles de reclamación, los daños a la propiedad y a la integridad física de las personas ocasionados por fuerzas revolucionarias, por gobiernos extranjeros en ejercicio de sus funciones durante la lucha contra los rebeldes; por fuerzas dependientes del antiguo Ejército Federal y por forajidos o rebeldes.⁹²

En cuanto al procedimiento, la reclamación debía presentarse por escrito, señalando la cantidad de oro nacional que se pretendiera, exponiendo todos los hechos y pruebas correspondientes ante una Comisión de Reclamaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual se encargaba de analizar y resolver en definitiva el asunto.⁹³

2.2 Código Civil Federal de 1928

Este ordenamiento estableció una responsabilidad de carácter subsidiario, por lo que para hacerla efectiva se requería que el causante de la lesión patrimonial

⁹¹ Vargas Gil, Luis Rodrigo, *op., cit.*, p.54.

⁹² *Ibíd.*, p. 56.

⁹³ *Ídem.*

fuera declarado responsable y no tuviera bienes o bien, si los que tuviera, que aquellos no fueran suficientes para resarcir el daño causado.

Al efecto, el texto original disponía en su artículo 1928:

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

En este sentido, se consideró que el artículo transcrito no era suficiente para hacer efectiva la Responsabilidad del Estado, pues se limitaba a los casos en que un funcionario causara daños en ejercicio de sus funciones, estando obligado éste a repararlos, con el riesgo de que no tuviera bienes para cumplir con la sentencia condenatoria, pues la responsabilidad era solamente subsidiaria⁹⁴.

2.3 Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 1941

Esta Ley permitió al Ejecutivo Federal, por conducto del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, depurar y reconocer las obligaciones no prescritas a cargo del gobierno federal que tuvieron como origen los hechos jurídicos acontecidos del primero de enero de 1929 al 31 de diciembre de 1949. También preveía que cuando la reclamación se fundara en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no era necesario demandar previamente al funcionario responsable, siempre que dichos actos u omisiones implicaran una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.⁹⁵

Carrillo Flores estableció la relevancia de esta ley en la adopción del principio de la responsabilidad del Estado por culpas del servicio público, pues su respectivo artículo 10 derogó el sistema de responsabilidad subsidiaria, adoptada por el

⁹⁴ Hadman Amad, Fauzi, *op., cit.*, p. 38.

⁹⁵ Acosta García, Cristian Miguel, *op., cit.*, p. 105.

artículo 1928 del Código Civil y se consagró la responsabilidad directa, acogiendo con ello la idea francesa de culpa de servicio público⁹⁶.

Este ordenamiento fue abrogado el 14 de enero de 1988, lo cual significó un retroceso en la regulación de la responsabilidad Patrimonial del Estado.⁹⁷

2.4 Reforma a diversas disposiciones relacionadas con la responsabilidad patrimonial del Estado de 1994.

El decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1944, la cual reformó disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; los cuales tuvieron por finalidad optar por renovar el principio de responsabilidad civil extracontractual del Código Civil, al establecer una fórmula mediante la cual el Estado respondía solidariamente en caso de que en el ejercicio de sus atribuciones el servidor público cometiera dolosamente daño y subsidiariamente en caso de que lo cometiera culposamente.

Con la nueva posición adoptada por el Código Civil, el Estado le brindó al particular, en caso de que el servidor público hubiese actuado ilícita y dolosamente, un poco más de certidumbre, aunque no la suficiente, puesto que además de que todavía subsistía la problemática de identificación personal del causante, se tenía ante sí la labor de comprobar que el servidor público había actuado de manera dolosa. En este sentido, si bien se apreció un avance, también es cierto que continuó la problemática de la responsabilidad subsidiaria.⁹⁸

Sin embargo, habrá que reconocer que dentro de la misma reforma de 1994, se propuso un sistema alternativo al extracontractual ya que a partir de que se fincara la responsabilidad administrativa al servidor público causante del daño, se le otorgaba al particular la oportunidad de obtener la indemnización

⁹⁶ Ídem.

⁹⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *op. cit.*, p. 68.

⁹⁸ Vargas Gil, Luis Rodrigo, *op. cit.*, p.80.

administrativamente . Ello a través de la adición del artículo 77 bis de la antes vigente y aplicable (hasta 2002) Ley Federal de los Servidores Públicos.⁹⁹

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.

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. [...]

De igual forma, en la reforma señalada, se facultó también al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para conocer de las impugnaciones de las resoluciones que se hubiesen dictado negando a los particulares la indemnización estipulada en el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Señala Vargas Gil, que además de lo señalado, en 1994 se reformó también el artículo 10 de la Ley Federal para prevenir y sancionar la

⁹⁹ La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se publicó en el diario oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 con el objeto de reglamentar el título cuarto Constitucional en materia de responsabilidad y obligaciones en el servicio público, las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del proceso penal de los servidores públicos que gozan de fueron y el Registro patrimonial de los servidores públicos.

tortura, consiguiendo de manera expresa la posibilidad de reparación por parte del Estado a favor de la víctima y sus dependientes, en los términos establecidos en los artículos 1927 y 1928 del Código Civil.

Asimismo, se cambió el artículo segundo de la abrogada Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, para comprender dentro de las erogaciones del Gasto Público Federal, las derivadas de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, lo que constituyó un gran avance, pues desde tiempo atrás se había dejado de lado este requisito tan básico e indispensable para hacer factible, o por lo más, jurídica, el pago por concepto de la Responsabilidad Estatal, ya que sin la inclusión de este concepto del presupuesto, resultaba dudosamente, cuando no imposible, jurídico realizar el pago.¹⁰⁰

Fuera de los casos anteriores, han existido diferentes supuestos contenidos en normas jurídicas en los que se contemplan la responsabilidad extracontractual a cargo del Estado, ejemplo de ello son a) la disposición vigente contenida en el artículo 112 de la Ley de vías generales de la comunicación, que contiene una indemnización a cargo del Estado como resultado de una requisita de medios de comunicación y demás bienes con motivo de algún caso de urgencia; b) el artículo 70 de la Ley de aviación civil, que contempla el nacimiento de la responsabilidad cuando por la operación de una aeronave o por objetos desprendidos de la misma se causen daños a las personas o cosas que se encuentren en la superficie; c) el artículo 510 (hoy 59) de la Ley del Servicio Postal Mexicano, que estableció el derecho de recibir una indemnización (tratándose de seguros postales) por el importe que se causare por la pérdida, faltante o avería de la pieza postal; d) la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, que 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 esto; e) el artículo 28 la Ley Aduanera, que contiene el supuesto en el que el Estado se obliga a resarcir el valor de las mercancías que se extravíen, destruyan

¹⁰⁰ Vargas Gil, Luis Rodrigo, *op., cit.*, p.82.

o queden inutilizables y; f) el artículo 18 del Bando de Policía y buen gobierno de Toluca, que estatuyó como derecho de los vecinos el ser indemnizados por las lesiones sufridas como consecuencia de los servicios públicos prestados directa o indirectamente por el municipio, previa resolución.

Lo anterior contribuyó notablemente al desarrollo del estudio y regulación de la figura de Responsabilidad a Cargo del Estado, la cual finalmente acabó reconociéndose en el texto Constitucional como objetiva y directa, derivada de la administración irregular, lo cual se abordará en el capítulo subsecuente.

MARCO LEGAL FEDERAL EN MÉXICO

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El 14 de junio de 2002, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó una reforma constitucional que entre otras cosas, modificó la denominación del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹⁰¹ igualmente modificó la adición de un segundo párrafo al artículo 113. En ese momento, éste señalaba en la parte relativa al tema de trato:

“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.

Cabe acotar que dicha disposición se encuentra actualmente, en igual contenido, en el numeral 109, último párrafo, en atención al decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

Ahora bien, la reforma constitucional, al entonces artículo 113, entró en vigor el primero de enero de 2004, de conformidad al único artículo transitorio que incorporó esta institución jurídica, el cual a la letra estableció:

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 periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada

¹⁰¹ Anteriormente llamado “*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos*”, y posterior a la reforma denominado “*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado*”.

en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

De lo expuesto, se advierte que la reforma a la Constitución General obligó a cada nivel de gobierno, federal, local y municipal, a prever y observar en sus ordenamientos jurídicos la responsabilidad patrimonial del Estado, objetiva y directa y fijar en sus presupuestos una partida para hacer frente a dicha circunstancia, dentro del plazo comprendido de la publicación del decreto y hasta antes del 1o. de enero de 2004.

No obstante lo anterior, a la fecha no todas las entidades la han acatado, tal y como se señala en el siguiente cuadro¹⁰²:

Cuadro 1				
Relación de Entidades federativas con reforma constitucional y de legislaciones locales en la materia.				
Entidad Federativa	Reformó Constitución	Publicación	Legislación Reglamentaria	Publicación
Aguascalientes	Sí	21.07.03	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Aguascalientes	10.05.10
Baja California	Sí	31.08.07	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios del Estado de Baja California	05.10.07
Baja California Sur	Sí	20.06.04	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios del Estado de Baja California Sur	20.03.05
Campeche	Sí	14.09.15	--	--
Chiapas	No	--	--	--

¹⁰² Idea tomada del libro del Doctor Álvaro Castro Estrada *“Responsabilidad patrimonial...” op., cit. p. 515.*, actualizado y adicionado por la sustentante.

Chihuahua	Sí	30.10.04.	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua	05.01.13
Coahuila	Sí	07.04.06.	Ley De Responsabilidad Patrimonial Del Estado Y Municipios De Coahuila De Zaragoza	01.03.19
Colima	Sí	06.05.00	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima	22.06.02
Distrito Federal (Ahora ciudad de México)	Sí	05.02.17	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal	21.10.08
Durango	Sí	29.08.13	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios del Estado de Durango	05.12.13
Estado de México	Sí	24.04.17	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios	30.05.17
Guanajuato	Sí	23.12.03	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y los Municipios de Guanajuato	07.01.05
Guerrero	No	--	--	--
Hidalgo	Sí	22.05.17	--	--
Jalisco	Sí	01.01.04.	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Jalisco y sus Municipios	11.09.03
Michoacán	Sí	01.03.11	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Michoacán y sus Municipios.	01.09.17
Morelos	Sí	20.07.05.	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Morelos	14.12.11
Nayarit	Sí	17.05.04.	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Nayarit y sus Municipios	24.05.06

Nuevo León	Sí	21.02.03.	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y los Municipios de Nuevo León	03.05.13
Oaxaca	Sí	30.06.15.	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Oaxaca	26.06.18
Puebla	Sí	10.12.04.	--	--
Querétaro	Sí	31.12.08.	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro	03.08.09
Quintana Roo	No	--	--	--
San Luis Potosí	Sí	11.07.03.	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y los Municipios de San Luis Potosí	23.12.04
Sinaloa	Sí	20.12.06.	--	--
Sonora	Sí	28.11.16	--	--
Tabasco	Sí	15.11.03.	--	--
Tamaulipas	Sí	02.03.04.	Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Jalisco y sus Municipios	11.01.05
Tlaxcala	Sí	18.05.13.	Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tlaxcala	19.12.16
Veracruz	No	--	Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal de Veracruz	31.12.03
Yucatán	No	--	--	--
Zacatecas	No	--	--	--

En este sentido, pese a que han transcurrido 15 años desde que entró en vigor la reforma Constitucional al artículo 113 (actualmente contenido en el numeral 109), todavía hay entidades federativas que se han abstenido de acatar dicha disposición, incurriendo en una omisión legislativa violatoria de los principios constitucionales referidos y el derecho de los particulares a ser indemnizados

debidamente, poniendo en duda el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133, situación que inclusive ha sido declarada de esa manera por la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis de rubro 1. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU FALTA DE REGULACIÓN POR LAS LEGISLATURAS LOCALES CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA VIOLATORIA DE LOS PRINCIPIOS DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y DIRECTA PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN, EN SU TEXTO VIGENTE HASTA EL 27 DE MAYO DE 2015;¹⁰³ y 2) RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. LA FALTA DE ADECUACIÓN EN LAS LEGISLATURAS LOCALES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.¹⁰⁴

No obstante lo anterior, la incorporación del ahora artículo 109 Constitucional implicó una trascendental innovación en nuestro sistema jurídico y un cambio diametral en el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado en México, pues el legislador constitucional, al proporcionar la base de este régimen otorgó un derecho sustantivo que dispone la indemnidad frente a una lesión causada por el Estado, así como una nueva garantía, que se instituye como el principal instrumento nacional para la reparación económica por cualquier actuación administrativa irregular del Estado que vulnere la esfera de derecho de los particulares.

2. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

En el ámbito Federal, el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desarrolla y reglamenta a través de la Ley Federal de

¹⁰³ 1a. I/2018 (10a.) Décima Época, registro: 2016004, Primera Sala, tesis: aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 50, Enero de 2018, Tomo I, página: 283.

¹⁰⁴ 1a. II/2018 (10a.) Décima Época, registro: 2016003, Primera Sala, tesis: aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 50, Enero de 2018, Tomo I, página: 282.

Responsabilidad Patrimonial del Estado (en adelante LFRPE), misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004 y que entró en vigor el 1 de enero de 2005. Con motivo de ello, se derogó el artículo 1927 del Código Civil Federal, que establecía la responsabilidad subsidiaria y excepcionalmente solidaria del Estado; así como el artículo 33 y último párrafo del 34 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativas de los Servidores Públicos, que establecían la posibilidad de la reparación de daños y perjuicios, a partir de haber determinado la responsabilidad del servidor público.

La vigente LFRPE se compone de 35 artículos repartidos en cinco capítulos y de acuerdo a la redacción de su numeral primero, tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. En este sentido, su objetivo primordial es establecer los requisitos que el particular afectado por una actividad administrativa irregular ha de cumplir a efecto de solicitar la restauración de su patrimonio mediante la indemnización relativa.

La LFRPE es de orden público e interés social, por lo que sus disposiciones son de necesaria aplicación y no pueden ser obviadas por la autoridad encargada de resolver las cuestiones que por ella se planteen.

La ley en comento ha tenido dos reformas, la primera¹⁰⁵ tuvo como objetivo subsanar la exclusión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto de las recomendaciones que los organismos de derechos humanos pudieran hacer en materia de responsabilidad patrimonial de los entes públicos, así como el establecer que sus recomendaciones no serían susceptibles de generar la responsabilidad

¹⁰⁵ Mediante Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, del 30 de abril de 2009.

patrimonial de las mismas;¹⁰⁶ la segunda, ocurrida en junio de 2009,¹⁰⁷ implicó un cambio en cuanto al procedimiento para hacer efectivo el derecho de indemnidad de los particulares, el cual será materia de análisis en los párrafos siguientes.

Cabe señalarse que previo a la reforma en cita, la LFRPE establecía un procedimiento *sui generis*, a fin de obtener la indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial de los entes públicos, pues su entonces artículo 18 disponía que la parte interesada debía presentar su reclamación ante el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.¹⁰⁸ Asimismo, indicaba que las resoluciones que negaren la indemnización o que satisficieran al reclamante, deberían impugnarse ante el Tribunal en comento, con la limitante de que no se señalaba qué sala sería la competente para revisar dichas resoluciones.¹⁰⁹

Además, esta reforma estableció la modificación del artículo 19 de la LFRPE, dado que el artículo anterior remitía al procedimiento contencioso regulado por el Código Fiscal de la Federación, el que fue derogado por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ejercicio del derecho a la indemnización

Debido a la problemática que se señaló con antelación, es decir la atribución de un doble papel al TFJFA, los legisladores determinaron que el particular primero debe sustentar su reclamo en la vía administrativa ante el ente público responsable, con la posibilidad de impugnar la resolución que emita éste mediante el recurso de revisión. Posteriormente, en caso de no obtener un resultado favorable a sus intereses o si la indemnización obtenida no es acorde al daño generado por el ilegal

¹⁰⁶ Vargas Gil, Luis Rodrigo, *op. cit.*, p. 107

¹⁰⁷ Mediante Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, del 12 de junio de 2009.

¹⁰⁸ Vargas Gil, Luis Rodrigo, *op. cit.*, p. 179.

¹⁰⁹ Acosta García, Cristian Miguel, *op. cit.*, p. 198.

actuar de la autoridad, debe acudir a una instancia jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

3.1 Aspectos procesales

Cabe ahora hacer mención de la parte adjetiva del ejercicio del derecho, es decir, las instancias que pueden agotarse para obtener una resolución firme y que esencialmente consisten en: a) reclamación ante la autoridad responsable; b) el recurso de revisión ante la autoridad responsable; c) Juicio contencioso administrativo y; d) Impugnación del Juicio Contencioso administrativo.

3.1.1 Reclamación ante la autoridad responsable

En términos de lo dispuesto por los artículos 17 y 18 de la LFRPE, los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se inician por la parte interesada, quien deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, siguiendo para ello las disposiciones generales previstas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Cabe destacar que a efecto de evitar la prescripción del derecho de reclamo, en tratándose de daños materiales, el particular debe presentarla antes de que transcurra un año (en términos del artículo 25 de la LFRPE), el cual se computa a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo; o bien, si se trata de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años. No se omite señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que mientras no cesen los daños no comenzará a correr el plazo y por lo tanto, la víctima tendrá expedito su derecho para reclamar la indemnización.¹¹⁰

¹¹⁰ Responsabilidad patrimonial del Estado. El plazo para reclamar los daños ocasionados cuenta a partir de que cesan los efectos lesivos. 10a., Registro 2006251, Primera Sala, tesis aislada 1a. CLXXIX/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página: 818.

Ahora bien, una vez que el particular acude a presentar la reclamación ante la autoridad administrativa, debe apegarse en todo momento a las disposiciones adjetivas de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en adelante LFPA, y cuidar que durante el procedimiento quede debidamente señalada la exposición de todos los hechos que dieron lugar a los daños y perjuicios ocasionados; el señalamiento de los servidores públicos involucrados, en caso de conocerlos o de otras personas relacionados con los hechos; el cálculo y avalúo de la lesión patrimonial, así como la proposición de todas las pruebas correspondientes, alegatos y demás datos que se estimen convenientes a efecto de acreditar a) la existencia de un daño cierto, evaluable en dinero, individualizado y desigual; b) el vínculo entre el hecho que generó el daño y el ente público a quien se le atribuye y; c) el nexo de causalidad entre el daño y la actividad administrativa irregular.¹¹¹

3.1.1.1 Trámite de la reclamación

Como se señaló con antelación, la reclamación inicia a petición de parte interesada ante la dependencia, entidad u organismo constitucional autónomo presuntamente responsables, siguiendo las disposiciones de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. En caso en que se presente el escrito ante un órgano incompetente, éste remitirá la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días, de conformidad a lo estatuido por el artículo 42 de la LFPA.

Asimismo, en términos del último ordenamiento en cita, la reclamación deberá hacerse por escrito y deberá precisarse el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

Asimismo, en términos de lo estatuido por la LFRPE, el particular debe señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad

¹¹¹ Vargas Gil, Luis Rodrigo, *op., cit.*, p. 183.

administrativa que se considere irregular, así como acreditar fehacientemente la causalidad entre la lesión producida y la actividad administrativa.

Una vez admitida la reclamación y puesto en marcha el procedimiento administrativo, éste se sigue de oficio, sin perjuicio que sea la parte interesada quien deba dar el impulso correspondiente. La duración del procedimiento deberá ser igual o menor a tres meses en términos del artículo 17 de la LFPA y en caso de que no ocurriera de ese modo, opera la negativa ficta.

Con respecto a las pruebas que deben ofrecerse, la LFPA establece en su artículo 50 que en los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades; y pese a que dicho ordenamiento no contiene un capítulo sobre su ofrecimiento y desahogo, sí remite al Código Federal de Procedimientos Civiles de forma supletoria, por lo que podrán observarse las disposiciones que resulten pertinentes. Lo anterior resulta trascendente porque el particular tiene la obligación de acreditar todos los elementos que conforman a la responsabilidad patrimonial, especialmente lo relacionado con el establecimiento de que el daño es una lesión patrimonial, y que ésta es consecuencia de la actividad administrativa del ente público correspondiente. Por su parte, la autoridad deberá examinar la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo; que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado; 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 bien, la existencia de la fuerza mayor que lo exonera de responsabilidad patrimonial, ello de conformidad a lo estatuido por el artículo 22 de la LFRPE.

Una vez concluida la etapa probatoria, la autoridad pondrá las actuaciones a disposición de los interesados con la finalidad de que si lo estiman pertinente formulen alegatos, mismos que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución, ello en términos del numeral 56 de la LFPA. Esta etapa del procedimiento reviste gran importancia, pues será la última oportunidad para que el particular realice una concatenación de hechos y

pruebas con las que logre la convicción plena a la autoridad de la causación de algún daño o perjuicio con motivo del actuar irregular de la administración pública.

Agotadas las etapas previamente señaladas, el procedimiento podrá concluir por, a) resolución expresa; b) negativa ficta; c) convenio; y d) las demás formas previstas en la LFPA.

Con respecto a la resolución expresa, ésta deberá decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo; además, deberá contener los elementos mínimos que al efecto señala el artículo 23 de la Ley de la materia los cuales consisten en determinar, i) la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida; ii) la valoración del daño o perjuicio causado; iii) el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación; finalmente, y en caso de concurrencia; iv) se deben razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

Con relación a la negativa ficta, operará si transcurrido el plazo de 3 meses no se ha emitido la resolución administrativa que corresponda, de manera que se entenderá como improcedente la reclamación y el particular tendrá expedito su derecho para acudir al recurso de revisión.

Con respecto a la terminación por convenio, de conformidad al artículo 26 de la LFRPE, los particulares podrán celebrarlos con los entes públicos federales, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente

Finalmente y de conformidad a lo estatuido por el artículo 57 de la legislación supletoria, el procedimiento también podrá concluir por desistimiento; la renuncia al derecho en que se funde la solicitud y la declaración de caducidad.

3.1.2. Recurso de revisión ante la autoridad responsable

Como se señaló con antelación, en los casos en los que la reclamación resulte improcedente por resolución expresa o por negativa ficta, o bien, que los montos determinados no satisfagan el monto solicitado, el particular tiene la facultad de acudir a la vía administrativa, tal y como se encuentra previsto por el artículo 24 de la LFRPE, que señala:

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.

En este sentido, el agotamiento de esta instancia administrativa es opcional para los particulares. Para los casos en que efectivamente opten por seguir en esa instancia, deberán estarse al trámite previsto por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Ahora bien, el plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contado a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra, deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y, por regla general, será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por él mismo.

En el escrito de agravios debe expresarse el órgano administrativo a quien se dirige; el nombre del recurrente y del tercero perjudicado; el acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo; los agravios que se le causan; en su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna y; las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que

cuenta, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

La determinación que resuelva el recurso de revisión aludido deberá fundarse en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios, inclusive, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso, tal y como lo prevé el artículo 92 de la LFPA.

En caso de que la determinación de la Administración Pública resulte contraria a los intereses del particular, ya sea por negarle la indemnización o porque ésta resulte inferior a la solicitada, podrá acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en Juicio Contencioso Administrativo.

3.1.3. Juicio Contencioso Administrativo

En términos de lo dispuesto por el artículo 19 de la LFRPE, la vía jurisdiccional del procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por esta Ley, a lo indicado por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En este sentido, y como se señaló con antelación, la resolución definitiva que el particular haya obtenido ante la Administración Pública se podrá impugnar ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual posee la competencia para conocer de esos asuntos de conformidad con la fracción IX de la Ley Orgánica del Tribunal referido:

Artículo 3. El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

[...]

Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola

otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia; [...]

Ahora bien, de conformidad a la ley adjetiva de mérito, el juicio contencioso puede substanciarse en la vía tradicional o mediante el sistema de juicio en línea, en este caso, para su presentación habrán de colmarse los requisitos previstos en el artículo 14 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, poniendo especial énfasis en las pruebas, pues con ellas se acreditará el derecho a la indemnización y la pertinencia del monto reclamado, así podrán presentarse toda clase de pruebas, tales como periciales, testimoniales, documentales, inspecciones oculares, excepto la confesional a cargo de la autoridad.

Una vez admitida la demanda, la autoridad deberá contestar dentro del plazo de ley y deberá verter todos aquellos argumentos que estime conducentes a fin de desvirtuar el derecho a la indemnización del perjudicado, pero no podrá cambiar los fundamentos de derecho en los que haya basado la resolución impugnada. Asimismo, dentro de la contestación podrá emitir las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

Una vez desahogadas las pruebas y sustanciado el juicio, las partes tendrán cinco días para formular los alegatos, y una vez que haya fenecido dicho plazo, se declarará cerrada la instrucción. Posteriormente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya cerrado la instrucción del juicio se pronunciará la sentencia por unanimidad o por mayoría de votos, la cual deberá contener 3 elementos mínimos que al efecto prevé el numeral 50-A de la Ley adjetiva a la que se ha venido haciendo referencia y que consisten en: a) 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;

b) determinar el monto de la indemnización, explicando los criterios utilizados para su cuantificación y; c) en los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de la LFRPE, se deberán razonar los criterios de impugnación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

3.1.4. Impugnación del Juicio Contencioso Administrativo.

Dictada la sentencia, el particular puede combatirla a través del Juicio de Amparo Directo, seguido ante los Tribunales Colegiados de Circuito, de conformidad a lo establecido por el artículo 107 de la Constitución en relación al 170 de la Ley de Amparo.

Asimismo, de conformidad a lo estatuido por el artículo 63 de la LFPCA, la autoridad podrá combatir las resoluciones emitidas en el Procedimiento Contencioso Administrativo mediante el recurso de revisión, mismo que sigue el trámite en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión.

4. Idoneidad del mecanismo para el ejercicio del derecho a la indemnización

Pese al reconocimiento constitucional del derecho a la indemnización y la expedición de la ley reglamentaria en el ámbito federal, persiste el recelo acerca de si los mecanismos, procedimientos y lineamientos establecidos en ley son idóneos para garantizar el debido resarcimiento por los daños que los particulares hayan sufrido en sus bienes o derechos con motivo de la administración irregular del Estado.

Esto es así, porque no se considera correcta la manera en la que el procedimiento de reclamo inicia, pues como se expuso, el particular debe acudir ante la autoridad causante del daño a efecto de reclamarle y comprobarle los daños sufridos para que se proceda al pago de una indemnización.

En este sentido, comienza a vislumbrarse que no resulta idóneo que la reclamación se efectúe ante la autoridad causante del daño, pues ello llena de incertidumbre jurídica y atenta contra el principio de equidad procesal que debe regir en los procesos, ya que aquélla fungiría como resolutora y parte.

Lo anterior se ve robustecido, porque si la reclamación se presenta ante la propia autoridad administrativa causante, ésta difícilmente reconocerá la falta de pericia o irregularidad en sus actuaciones y, por lo tanto negará la causación de los daños que se le imputen, así como la consecuente indemnización, por lo que se estima que la causante no es apta para conocer de esta primera etapa del procedimiento al fungir como resolutora y parte.

En este orden de ideas, se considera que intentar un procedimiento administrativo ante la misma autoridad administrativa atenta contra el derecho humano de acceso a la justicia, previsto en el artículo 17 constitucional, mismo que de conformidad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial con número de registro¹¹² 171257, se concluyó que para considerar efectiva la impartición de justicia, ésta deberá tener al menos tres principios esenciales: a) pronta, es decir, debe resolver las controversias dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes; b) expedita, que implica que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; c) imparcial, que implica la emisión de una resolución, no sólo apegada a derecho, sino que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido y; d) gratuita, es decir, que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no

¹¹² ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.

costrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

Ahora bien, otro aspecto importante que resalta sobre la idoneidad en el ejercicio del derecho, es el plazo prescriptivo que al efecto dispone la Ley especial para reclamar la indemnización por daños materiales, pues sin expresar justificación alguna se prevén dos años para daños físicos o psíquicos y uno para daños materiales, lo cual resulta inicuo, pues no hay fundamento ni razón para hacer un distingo y establecer la mitad del tiempo que se instituye entre ellas.

CONCLUSIONES

De los elementos conceptuales analizados, debe entenderse a la Responsabilidad Patrimonial del Estado como la obligación de éste de resarcir, mediante una justa indemnización, a los particulares que sufran daños en sus bienes o derechos, sin que hayan tenido la obligación jurídica de soportarlos, con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado.

En este sentido, se adujo que las características elementales de la definición son: que la responsabilidad del estado deba ser objetiva, directa y extracontractual; que sea atribuible al Estado y que aquella provenga de la administración irregular, entendida ésta última como el despliegue de los actos de la administración o de los actos administrativos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales y que se encuentran fuera de regla, causando daño a los bienes y derechos de los particulares que no tienen obligación de soportarlos, en virtud de no existir ninguna causa legal que legitime el daño.

Asimismo, en lo tocante a la definición de la figura en estudio, se señalaron los presupuestos de existencia para la actualización de la responsabilidad patrimonial del Estado, los cuales son la existencia de sujetos, un nexo causal y, desde luego, la indemnización.

Ahora bien, no se pierde de vista que para conseguir el actual régimen de Responsabilidad en nuestro orden jurídico, se tuvo que tomar como ejemplo a diversos sistemas jurídicos en el mundo, como Inglaterra, Francia y España,

resultando de suma importancia éste último, porque con base en él se avistaron los verdaderos cimientos de la Institución en nuestro país.

De igual manera, se tuvieron que perfeccionar, adecuar y derogar los cuerpos normativos que se encontraron vigentes en nuestro país con la finalidad de dar paso a la responsabilidad patrimonial del Estado, lo que trajo como consecuencia un arduo trabajo legislativo e institucional.

En este sentido, la incorporación de la responsabilidad patrimonial objetiva y directa a cargo del Estado ha significado un parteaguas en la historia del Derecho Mexicano, pues implica un régimen más extenso de protección a los derechos de los gobernados, por lo que es plausible el esfuerzo legislativo e institucional para el desarrollo de esta Institución en nuestro orden jurídico.

No obstante lo anterior, pese a que nuestra Carta Magna otorgó plena vigencia a esta institución del derecho Público desde el año 2005, algunas entidades federativas han sido omisas en asumir sus obligaciones legislativas y se han abstenido de acondicionar sus ordenamientos constitucionales locales o incluso, no han emitido la reglamentación que instrumente la manera de hacer efectivo la garantía en estudio; esto pone en entredicho la efectividad del ejercicio del derecho a la indemnización de los gobernados, pues si bien es cierto que la Carta Magna recoge a aquel, por lo que su imposición es general y obligatoria a todo el régimen jurídico ordinario y que inclusive existen criterios fijados por los tribunales de la Nación que respaldan el ejercicio del derecho en comento, no menos cierto es que las lagunas legislativas de los Estados que continúan obteniéndose acarrear inseguridad a los particulares sobre los medios o procesos a seguirse para reclamar la indemnización. Además, deja en evidencia que el respeto a los derechos de los gobernados no forma parte de las prioridades de las legislaturas de los Estados.

En este orden de ideas, los poderes de la Unión, así como los particulares, deberán continuar trabajando para establecer verdaderos parámetros que permitan sentar las bases mínimas que la administración pública deberá observar a fin de disminuir o eliminar actuaciones irregulares.

Asimismo, y con la finalidad de asegurar que los medios para hacer efectivo el derecho a la indemnización sean idóneos en plenitud, se debe perpetuar el trabajo legislativo, institucional y jurisdiccional a fin de que exista una mejora continua en la reglamentación de la institución, pues ésta aun cuenta con puntos de oportunidad en la manera como inicia el reclamo, los plazos prescriptivos en el ejercicio del derecho y la regulación de las indemnizaciones.

En este sentido, se estima que para que el actual procedimiento administrativo sea una auténtica garantía, valdría la pena reflexionar acerca de la conveniencia de conferir, a un organismo autónomo, por ejemplo la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o algún ente especializado, las atribuciones necesarias para determinar, decretar y hacer efectiva la reparación patrimonial, con la finalidad de que el procedimiento en primera instancia sea desahogado por un organismo imparcial y no por el propio ente responsable, de manera que la víctima tenga una mejor posibilidad de obtener una resolución apegada a derecho en la que se respete su garantía de impartición de justicia.

Asimismo, y con la finalidad de garantizar una mejora en la impartición de justicia, podría especializarse la materia a través del desarrollo de legislaciones específicas que precisen el alcance, las bases y los límites de la indemnización. A este respecto, no pasa desapercibido que el actual capítulo II de la vigente LFRPE ya prevé disposiciones sobre las indemnizaciones, sin embargo, la misma presenta deficiencias de técnica legislativa en tanto que remite a la Ley Federal del Trabajo para el cálculo de daños personales y al Código Civil, para los daños morales, situación que no debiera ocurrir en atención a que el objeto de la LFRPE es sentar las bases para hacer efectivo el derecho a la indemnización y, por lo tanto, debiera ser éste ordenamiento el que estableciera directamente los lineamientos y montos indemnizatorios.

De igual manera, se considera que a fin de atender las posibles hipótesis en un procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial y garantizar así un procedimiento que respete los derechos de defensa de las partes, falta establecer un recurso en la LFRPE ante el eventual sobreseimiento o

desechamiento del escrito de reclamación, pues si bien es cierto que el numeral 24 del ordenamiento en cita estatuye al recurso de revisión como medio de defensa, no menos cierto es que éste sólo es procedente en contra de las que nieguen la indemnización o las que no satisfagan al interesado, de manera que resulta necesaria la instauración de un nuevo recurso o la ampliación del ya dispuesto que cubra la totalidad de hipótesis.

Finalmente, debe tomarse en consideración que la responsabilidad patrimonial tardará varios años en entrar plenamente en la conciencia de la población, lo que brinda la oportunidad de evolucionar la institución a fin de corregirla y regularla pormenorizadamente, a fin de que se consumen sus propósitos, consistentes en cumplir con un imperativo de justicia , fortalecer el Estado de Derecho, elevar la calidad de los servicios públicos, profundizar o restablecer la confianza que el Estado merece a los Gobernados y aumentar la respetabilidad del derechos como instrumento de solución de conflictos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad Patrimonial del Estado. Teoría y casos prácticos*. México, NOVUM, 2012.
- CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Requisitos de Procedibilidad en la Responsabilidad Patrimonial del Estado*. IV Congreso Internacional y V Congreso Mexicano de Derecho Administrativo, 2011.
http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/GabinoCastrejon.pdf
- CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Responsabilidad patrimonial del Estado*, 4° ed., México, Porrúa, 2016.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro. *La responsabilidad Patrimonial del Estado en México. Fundamento Constitucional y Legislativo.*, s.l.i., UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, s.a., s.f.,
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2499/28.pdf>
- CID CABELLO, Monserrat. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México. Análisis Legal y Jurisprudencial*, México, Tirant lo Blanch México, 2014.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, “La Responsabilidad Patrimonial del Estado Mexicano”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Estudios en homenaje a don Alfonso Nava Negrete*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2006.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40a ed., México, Porrúa, 2000.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II*, 7ª ed., Madrid, Civitas, 2000.
- HADMAN AMAD, Fauzi, “Antecedentes y régimen actual de la responsabilidad patrimonial del Estado en México”, *Antecedentes y Régimen actual de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2000.

- MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín, *Teoría de las obligaciones*. 12a. ed., México, Porrúa, 2012.
- MANRÍQUEZ PÉREZ, Angélica, *Perspectiva de la Responsabilidad Patrimonial del Estado en México. Un análisis de la reforma al artículo 113 Constitucional y su iniciativa de Ley Federal Reglamentaria*. Tesis para obtener el título de Licenciada en Derecho. México, UNAM, Facultad de Derecho, 2004, p.11., <http://132.248.9.195/ppt2004/0331979/Index.html>
- PANTOJA BRAVO, Jorge, *Derecho de daños*, Bogotá, Leyer, s.a., t.I,
- PÉREZ DAYÁN, Alberto, “La Responsabilidad Patrimonial del Estado”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, 2005, núm., 20, https://www.ijf.cjf.gob.mx/Sitio2016/include/sections/revista/rev20_C.html
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, *La responsabilidad patrimonial del Estado en la justicia administrativa*, Universidad Autónoma Metropolitana, s.p.i. <https://azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/39/43-05.pdf>
- RAMÍREZ GUTIÉRREZ, José Othón (coord.), “*Diccionario Jurídico Mexicano*”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. VIII Rep-Z, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1175/3.pdf>
- TRON PETIT, Jean Claude, “Interpretación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, 2005, núm., 20, https://www.ijf.cjf.gob.mx/Sitio2016/include/sections/revista/rev20_C.html
- VARGAS GIL, Luis Rodrigo, *Responsabilidad Patrimonial del Estado. Instrumento eficaz de justicia*, México, Porrúa, 2016.
- XOPA ROLDÁN, José. “La Responsabilidad Patrimonial del Estado en México: Hacia una interpretación constitucional alternativa”, en MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos (comp.), *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, México, Porrúa. ITAM, 2004.

FUENTES JURISPRUDENCIALES Y CRITERIOS AISLADOS

- TESIS 2005542. 1a. LII/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Pág. 683.
- TESIS IV.1o.C.66 C. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Octubre de 2006, Pág. 1516.
- TESIS 1a. CXXXV/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Pág. 816
- TESIS VI.2o.C.341 C. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII, Junio de 2003, p. 1063.
- TESIS 165172. I.4o.C.218 C. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Febrero de 2010, Pág. 2909
- TESIS P. LX/96. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Abril de 1996, Pág. 128
- TESIS 2003141. I.4o.A.37 A (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII, Marzo de 2013, Pág. 2075.
- JURISPRUDENCIA 964. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Quinta Sección - Otros derechos fundamentales, Pág. 2257.
- JURISPRUDENCIA 967. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Quinta Sección - Otros derechos fundamentales, Pág. 2260
- TESIS 1a. I/2018 (10a.) Décima Época, registro: 2016004, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 50, Enero de 2018, Tomo I, página: 283.

TESIS 1a. II/2018 (10a.) Décima Época, registro: 2016003, Primera Sala, , Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 50, Enero de 2018, Tomo I, página: 282.

TESIS 10a., Registro 2006251, Primera Sala, 1a. CLXXIX/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página: 818

FUENTES LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Constitución Política de las 32 entidades Federativas que integran la Federación

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Aguascalientes

Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios del Estado de Baja California

Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios del Estado de Baja California Sur

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua

Ley De Responsabilidad Patrimonial Del Estado Y Municipios De Coahuila De Zaragoza

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal

Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios del Estado de Durango

Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios

Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y los Municipios de Guanajuato

Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Jalisco y sus Municipios

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Michoacán y sus Municipios.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Morelos

Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Nayarit y sus Municipios

Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y los Municipios de Nuevo León

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Oaxaca

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro

Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y los Municipios de San Luis
Potosí

Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Jalisco y sus Municipios

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tlaxcala

Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal
de Veracruz