



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL DEL ESTADO, EN LA
LEGISLACIÓN MEXICANA.**

TESIS

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

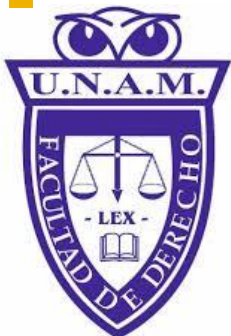
PRESENTA

ABIGAIL MICHEL GONZÁLEZ MORENO

ASESORA

MTRA. MARÍA ELISA VÁZQUEZ SILVA

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX., 2020.





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.



**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS.**

Cd. Universitaria, Cd. Mx., a 12 de enero de 2021

**C. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA UNAM.
Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la alumna **C. ABIGAIL MICHEL GONZÁLEZ MORENO**, con número de cuenta **309175195**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada **"EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA"**, bajo la asesoría de la **MTRA. MARÍA ELISA VÁZQUEZ SILVA**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

**Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Directora.**

DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO.

Aún recuerdo la emoción que sentí al saber que sería parte de la UNAM y tres años después que pisaría mí hoy amada facultad, como alumna. Gracias a la universidad conocí a extraordinarios catedráticos; personas con una gran calidad humana y encontré a los que hoy son buenos amigos.

Por esa razón, quiero agradecer a mi *alma mater*, por acogerme y brindarme los medios necesarios para ser menos ignorante.

De igual forma quiero expresar mi gratitud a las personas que me acompañaron en este camino; a las que ya no están conmigo pero las llevo en el alma y que son mi motor para seguir con mis sueños y no rendirme, por más complicado que parezca; especialmente:

A mis padres, José Antonio González Martínez y Rosa María Moreno Guerrero, sin su apoyo no sería posible dedicarme a lo que realmente me gusta. Los amo infinitamente.

A mi Maestra y Asesora, María Elisa Vázquez Silva, quien me enseñó a no temerle al fiscal y quien creyó en mí.

A mi jefa, Lic. Edith Zayas Coleote, por brindarme su apoyo para culminar este proyecto.

A la Lic. Diana Alba, al Mtro. Juan Carlos Perea, a Goretti Álvarez, Juana Sausa, al Lic. Carlos Crispín y al Lic. Adolfo Ramírez, por su ayuda, consejos y recomendaciones.

A mi exjefa y amiga, Lic. Emma Ayala, a mis amigos Lic. Fernando Benito, Lic. Rosalía Castán, Lic. Ivonne Castañeda y Lic. Carlos Crispín, por darme ánimos a seguir y estar al pendiente del progreso de mi investigación.

¡GOYA! ¡GOYA!
¡CACHUN, CACHUN, RA, RA!
¡CACHUN, CACHUN, RA, RA!
¡GOYA!
¡¡UNIVERSIDAD!!

*Entre un gobierno que lo hace mal
y un pueblo que lo consiente;
hay una cierta complicidad vergonzosa*

-V́ctor Hugo-

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPITULO PRIMERO CONCEPTOS BÁSICOS

1.1. ELEMENTOS DEL ESTADO.....	4
1.2. EL ESTADO COMO PERSONA MORAL	10
1.3. ENTES PÚBLICOS FEDERALES	14
1.4. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR.....	22
1.5. INDEMNIZACIÓN.....	25
1.6. PATRIMONIO	27
1.7. DAÑO.....	30
1.7.1. DAÑO MORAL.....	32
1.7.2. DAÑO MATERIAL	39
1.8. RESPONSABILIDAD	40
1.8.1. RESPONSABILIDAD CIVIL.....	45
1.8.2. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	49
1.9. ERROR JUDICIAL.....	61

CAPITULO SEGUNDO ANTECEDENTES NACIONALES E INTERNACIONALES Y SITUACIÓN ACTUAL

2.1. ÁMBITO INTERNACIONAL.....	66
2.1.1. INGLATERRA.....	66
2.1.2. ALEMANIA	68
2.1.3. FRANCIA.....	69
2.1.4. ESPAÑA	71
2.2. DERECHO INTERNACIONAL	73
2.3. ÁMBITO NACIONAL	84

2.4. REFORMA AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	91
2.5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	101
2.6. DERECHO COMPARADO	106
2.6.1. PAÍSES LATINOAMERICANOS.....	107
2.6.1.1. BRASIL.....	107
2.6.1.2. CHILE.....	108
2.6.1.3. COLOMBIA	110
2.6.2. LEGISLACIÓN ESTATAL EN MÉXICO.....	115
2.6.2.1. COLIMA.....	118
2.6.2.2. OAXACA	123
2.6.2.3. BAJA CALIFORNIA.....	126
2.6.2.4. MORELOS	131

CAPITULO TERCERO

PROCEDIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

3.1. PROCEDENCIA.....	138
3.1.1. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	138
3.1.1.1. ACCIÓN U OMISIÓN (ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR)	139
3.1.1.2. SUJETOS.....	142
3.1.1.2.1. RESPONSABILIDAD CUANDO INCURREN EN LA FALTA ENTIDADES DE DIFERENTES NIVELES	145
3.1.1.2.2. RESPONSABILIDAD CUANDO INCURRE EN LA FALTA LA VÍCTIMA.....	149
3.1.1.3. DAÑO	150
3.1.1.4. ACTIVIDAD ANTIJURÍDICA.....	151
3.1.1.5. NEXO CAUSAL.....	153

3.2. DETERMINACION DE LA INDEMNIZACIÓN.....	157
3.3. PRESCRIPCIÓN.....	173
3.4. NEGATIVA FICTA Y CADUCIDAD.....	175
3.5. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO	181
3.6. ESTUDIO DEL CASO “JACINTA FRANCISCO MARCIAL VS. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA”	191
3.6.1. ¿QUIÉN ES JACINTA FRANCISCO MARCIAL?.....	192
3.6.2. DESARROLLO DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR EL ENTONCES TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	194
3.6.2.1. PARTES EN EL JUICIO.....	194
3.6.2.2. ACTO IMPUGNADO	195
3.6.2.3. SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN	195
3.6.2.4. SÍNTESIS DEL FALLO.....	195
3.6.3. CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA	211
3.6.4. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA EMITIDA POR EL ENTONCES TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	213
 CONCLUSIONES	 220
 BIBLIOGRAFÍA	 226

INTRODUCCIÓN

Las relaciones Estado-Gobernado se han transformado a lo largo de los años y por ende el derecho que lo regula, hoy en día se reconoce que el Estado puede generar daños a los particulares, con su actividad administrativa, ahora bien, todo acto de autoridad debe realizarse de conformidad con la ley y encontrarse debidamente fundado y motivado pero, ¿Qué actividad es la que generan un daño al particular?; ¿Quién responde por los daños ocasionados?; y ¿Cómo?; precisamente en este trabajo de investigación se abordaron estos temas.

Este reconocimiento del Estado como generador de daños, se debe a que uno de los principales objetivos del gobierno mexicano, es crear un auténtico estado de derecho, cuyo principio se basa en garantizar que las personas, instituciones, entidades -públicas o privadas- e incluso el propio Estado, se sometan a las leyes y se cumplan por igual; y no se estaría completo ese sistema si no existiera una figura que responsabilice al Estado por los daños que este ocasione.

Pero para entender mejor a la responsabilidad patrimonial del Estado, primero se abordaron conceptos básicos como el Estado, para entender por qué este es titular de derechos y obligaciones; qué debe entenderse como actividad administrativa irregular; quiénes están sujetos a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; qué son los daños y cuantos tipos existen; qué debe entenderse por patrimonio y finalmente saber qué tipo de responsabilidades existen y en qué consiste la responsabilidad civil y la responsabilidad patrimonial del Estado.

Sin embargo, aun conociendo los referidos conceptos, no se puede entender realmente a la responsabilidad del Estado, si no se conoce su origen y antecedentes, por ello, en el capítulo segundo nos internamos en la evolución de la responsabilidad desde la Corona Inglesa hasta nuestro país. De igual forma, se

refieren algunos países del continente europeo como Alemania, Francia y España, países que han influido en nuestro sistema.

Tocante al desarrollo de la responsabilidad en nuestro país, se señalan algunos antecedentes importantes, entre ellos la reforma al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002, que adicionó un segundo párrafo, referente a la responsabilidad patrimonial del Estado. Así el Estado quedó obligado a responder por las actividades irregulares que causen un daño en los bienes y derechos de los gobernados, en los casos en que estos no tengan la obligación jurídica de soportarlo, teniendo el derecho a una indemnización, otorgada mediante la sustanciación del procedimiento respectivo. Otro aspecto importante que se resaltó fue la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

De igual forma, se trató de forma general la figura de responsabilidad en países de Latinoamérica como Colombia, que ha sido punta de lanza al implementar esta obligación de resarcimiento frente a sus gobernados y del cual podríamos aplicar algo.

Ahora bien, el capítulo no estaría completo si no se hubiera considerado la evolución en nuestro país.

Teniendo claros los conceptos y evolución, ahora sí podemos hablar sobre el procedimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, desde la sustanciación del juicio hasta la forma de determinar la indemnización, el nexo causal, concurrencia, prescripción, negativa ficta y caducidad.

Pero de nada serviría tener claro solo el aspecto teórico si no se aplica el conocimiento adquirido en un caso real, para ello se analizó el caso Jacinta Francisco Marcial vs. Procuraduría General de la República; debo mencionar que

este asunto fue lo que me impulsó a investigar sobre el tema. Desde que se hiciera pública la noticia de su detención me generó cierta inquietud, pues parecía inverosímil que solo tres mujeres secuestraran a varios agentes de la AFI, pero fue hasta que el asunto llegó al entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que mi inquietud sobre la responsabilidad del Estado frente a Jacinta tuvo su mayor auge.

Finalmente, con fundamento en lo planteado se llegó a la conclusión de que en México no existe realmente una cultura de responsabilidad, aun cuando en la adición del 2002, al artículo 113 –hoy 109- constitucional, se reconoció el derecho del particular a reclamar una indemnización al Estado cuando su actividad administrativa le ocasione algún daño.

También se evidenció que estamos lejos de un verdadero estado de derecho, puesto que la responsabilidad se limita a la actividad administrativa irregular, dejando de lado a la actividad regular, así como la actividad judicial y legislativa.

EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

CAPITULO PRIMERO CONCEPTOS BÁSICOS

Para un mejor entendimiento de la Responsabilidad Patrimonial de Estado, es necesario tener presente algunos conceptos básicos de la administración pública y otros que resultan indispensables para clarificar el tema en estudio, por lo tanto, este capítulo está dedicado a algunas de estas definiciones.

1.1. ELEMENTOS DEL ESTADO

El Estado no es solo una realidad natural, sino que constituye una serie de funciones jurídicas y elementos, necesarios para entender el comportamiento de la comunidad política.

La palabra *Estado* etimológicamente deriva del latín *status*, que más que referirse a una organización política, era una situación jurídica de las personas, así en el derecho romano encontrábamos el *status liberatis*¹, *status civitatis*² y *status familiae*³; posteriormente adquirió la connotación de una organización de gobierno, sin embargo, antes del concepto *status republicare*, existió la *polis* griega⁴.

¹ Ser libre, no esclavo

² Ser romano, no extranjero

³ Ser independientes de la patria potestad

⁴ Acosta García, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del estado; teoría y casos prácticos*, México, Novum, 2012, p. 10.

El Estado es una organización humana con temporalidad y espacialidad, por lo tanto, al existir tantas formas de organización a lo largo de la historia, consecuentemente, se originaron una serie de debates en la filosofía política, lo que trajo consigo una diversidad de definiciones sobre el Estado.

Así, en diferentes épocas se concibió al Estado dependiendo el contexto político, por ejemplo, la República Romana. En esta fase Roma conquistó Italia y toda la región mediterránea, lo que trajo consigo el problema de la organización, el cual fue solucionado sometiendo a su poder todo el *ager romanus* de la parte central de la Península; mientras que con el resto de los pueblos de Italia celebró tratados en los que se reservó la supremacía en cuestiones militares e internacionales, reclamando a menudo el pago de tributos anuales. Roma completó su sistema de organización con la fundación de colonias –conformadas por emigrantes romanos– que se encontraban dispersas a lo largo de Italia.⁵

Por lo tanto, Roma no era capital de un territorio, sino una enorme araña en el centro de una extensa red de tratados, bases militares y gobernadores provisionales.⁶

Posteriormente surge el Imperio, que más que definir a la organización política por su limitación territorial, fue en razón a su poder, bajo esa misma línea continuó lo que en la edad media se denominaba como reino que, si bien hace referencia al poder, también se hacía alusión al territorio, pues el poder ejercido por el rey se encontraba limitado a su dominio territorial.

Francisco Porrúa, señala que el origen de la palabra *Estado*, fue en la época del renacimiento, en Italia; surgiendo como una solución al problema de

⁵ Cfr. Floris Margadant S., Guillermo, *El derecho romano privado como introducción a la cultura jurídica contemporánea*, 26ª ed., México, Esfinge, 2011, p. 36.

⁶ *Ídem*.

distinguir la totalidad de las diversas comunidades políticas en las que se encontraba dividida la península itálica; comenzando así a denominar al Estado de Florencia y Estado de Roma.⁷

De esa manera se llegó al término que podía aplicarse a cualquier comunidad política autónoma, grande o pequeña, sin embargo, en la actualidad aún existe cierta ambigüedad sobre este concepto.

Al respecto, se han creado diversas teorías que han definido al Estado; como la *Teoría que considera al Estado de un modo predominantemente objetivo*,⁸ o la *Teoría que considera al Estado como una situación* o la que lo identifica con alguno de sus elementos.

Así, encontramos varias definiciones como la de Francisco Porrúa Pérez, que lo puntualiza como “*una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal, para obtener el bien público temporal de sus componentes*”⁹.

Por su parte Malberg, señala que, “*es una comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio y que posee una organización de la que resulta para el grupo, considerado en sus relaciones con sus miembros, una potestad superior de acción, de mando y de coerción.*”¹⁰

⁷ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del estado –teoría política–*, 39ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 123.

⁸ Esta teoría intenta dar una definición desde el punto de vista físico, sin considerar elementos internos.

⁹ Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.* p. 198.

¹⁰ Carré de Malberg, R., *Teoría general del estado*, 2ª ed. en español, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, Facultad de Derecho, 1998, p. 26.

Fernández Ruiz, entiende al Estado como “*el sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la conciencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes*”.¹¹

Ahora bien, existen diferentes formas de Estado, como el Federal, que se encuentra constituido por varios Estados originalmente autónomos, que han subordinado su soberanía a la de un nuevo estado Federal y el central o unitario, que *a contrario sensu*, conserva su autonomía y soberanía de manera unificada.¹²

Para tener claridad sobre el significado de Estado, adicional a las definiciones señaladas con anterioridad, acudiremos principalmente a definir los elementos que lo integran, haciendo hincapié en que no se está conceptualizando al Estado con base en ellos, sino únicamente los tomaremos para dar una definición.

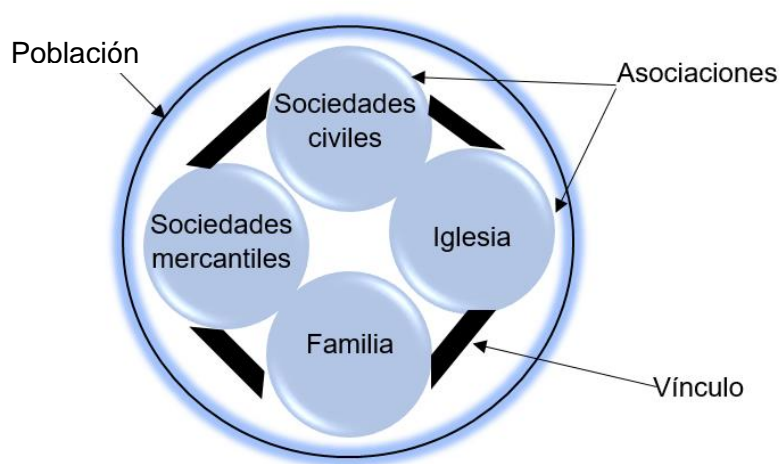
Dicho lo anterior, los elementos que lo constituyen son: el **pueblo o población** –en este caso, usados como sinónimos–, **territorio** y **gobierno**.

Si el Estado es una forma de agrupación entonces esto implica la existencia de varias personas, que habitan un mismo lugar físico, con un vínculo cultural, racial, tradicional e ideológico, entonces se está frente a lo que definimos como **población**.

¹¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 4ª. ed., México, Porrúa, 2011, p. 19.

¹² Martínez Morales, Rafael I, *Derecho administrativo 1er. Curso*, 5ª. ed. México, Oxford, 2006, p. 32.

Lo que caracteriza a esta clase de comunidad es que se trata de una colectividad pública que se sobrepone a todas las agrupaciones particulares de orden doméstico o de interés privado, o inclusive de interés público local, que pueden existir entre miembros¹³; es decir, dentro del Estado, existen otros grupos sociales donde el hombre se relaciona con sus semejantes, en diferentes asociaciones, sin embargo, el vínculo social está por encima de todas estas relaciones particulares, lo que se puede ejemplificar de la siguiente manera.



Por otra parte el elemento **territorio**, está definido por el Diccionario de la Real Academia Española como *“la porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia”*¹⁴, no obstante, este elemento ha dejado de ser importante para algunos autores contemporáneos, al considerar que, debido a las nuevas formas de organización económica, la globalización y tecnología, se le ha restado importancia, debido a que se han roto las barreras tiempo-espacio, pero no se profundizará en este tema porque no es el tópico central del presente trabajo, por lo cual nos quedaremos con la idea clásica.

¹³ Carré de Malberg, R., *op. cit.*, p. 22.

¹⁴ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=ZcqJYVW>.

El territorio es el espacio físico de una población, que a su vez provee de los recursos naturales necesarios para su sobrevivencia y desarrollo, lo que no solo se limita al espacio terrestre, sino que abarca el espacio aéreo y marítimo.

El territorio posee dos funciones específicas, i) como límite de la actividad del Estado y de la intervención de otros en territorio nacional y; ii) como control a la población.

Carré de Malberg, señala que *“la relación jurídica (...) entre el Estado y su territorio no consiste en un derecho de dominium, sino realmente de imperium: el Estado no tiene sobre su suelo una propiedad, sino únicamente una potestad de dominación a la cual se le da habitualmente, en la terminología francesa el nombre de soberanía territorial”*¹⁵.

Por lo tanto, el territorio es el espacio físico –territorial, marítimo o aéreo– delimitado, donde se establece un grupo de personas con un vínculo social común.

Finalmente, tenemos al **gobierno o poder**, entendiendo a este elemento como una relación de subordinación, en la que una parte manda y otra obedece, presuponiéndose aspectos normativos, de igual forma se caracteriza por su soberanía.

Al ser, el gobierno, un conjunto de órganos, sus funciones de poder son depositadas y ejercidas por los titulares de estos, es decir, por las personas que tienen asignada su representación.

¹⁵ Carré de Malberg, R., *op. cit.*, p. 23.

Resulta que quienes ejercen las funciones del Poder Público deben estar facultados por disposiciones normativas, situación que da certeza de quién puede mandar a nombre del Estado.

Cabe señalar que, el Estado crea derecho, aplica una constitución, contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones, celebra tratados internacionales, es decir, es titular de derechos y obligaciones.¹⁶

En conclusión, el Estado es una forma de organización temporal, integrada por un grupo de personas con un vínculo social común, asentadas dentro de un espacio físico –territorial, marítimo y aéreo– delimitado, sujeto a un poder soberano y a un ordenamiento jurídico, cuyo fin se centra en el bien público.

1.2. EL ESTADO COMO PERSONA MORAL

En este apartado, se aborda al Estado como persona moral y para ello se partirá del significado etimológico de *persona*.

La palabra *persona*, proviene del latín *personare*, cuyo significado originario fue el de *mascara*, una careta que cubría el rostro del actor cuando recitaba una escena; posteriormente pasó a designar al propio actor enmascarado, es decir, el personaje. Por su parte los griegos usaban la palabra *πρόσωπον* para denominar a los entes trinitarios, la cual fue traducida como *persona* en cuyo contexto teológico significa “individuo racional”.¹⁷

¹⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1983, tomo IV, E-H, p. 103.

¹⁷ *Ibídem*, tomo VII, P-REO, p.96.

Como lo señala Floris Margadant, el origen etimológico es algo artificial, es decir, algo creado por la cultura y no de la naturaleza.¹⁸

Malber señala que *“el Estado no debe ser considerado como una persona real, sino sólo como una persona jurídica, o mejor dicho, que el Estado aparece como persona desde el momento en el que se le mira bajo su aspecto jurídico.”*¹⁹

Tamayo sostiene que el Estado es una corporación territorial, una persona jurídica, un centro de imputaciones normativas que actúa y se manifiesta en un espacio que se conduce de forma autónoma e independiente.²⁰

Ahora bien, en México se reconocen dos tipos de personas, las personas físicas y morales, en este caso solo nos abocaremos en las personas morales, específicamente en el Estado como personal moral.

Couto, define a las personas morales como *“entidades jurídicas que, formados de la reunión de varios individuos, gozan de una personalidad propia e independiente de los miembros que la componen, y tiene por objeto la satisfacción de alguna necesidad pública.”*²¹

¹⁸Cfr. Floris Margadant S., Guillermo, *El derecho privado romano como introducción a la cultura jurídica contemporánea*, 26ª ed. México, Esfinge, 2011, p. 115.

¹⁹Carre de Malbeg, R, *op. cit.*, p. 43.

²⁰Cfr. Rolando Tamayo y Salmorán, *Introducción analítica al estudio del derecho*, México, Themis, 2009, p. 152.

²¹Couto, Ricardo, *Derecho civil mexicano; de las personas*, 3ª edición, México, La Vasconia, 1919, tomo I, p. 119.

Al respecto, el Código Civil Federal, en su artículo 25, fracción I²², señala como personas morales a la Nación, los Estados y los Municipios, por lo que se puede decir que estas, al tener personalidad jurídica, son susceptibles de derechos y obligaciones, frente a otros Estados y a sus gobernados.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha mantenido por muchos años la teoría de la doble personalidad del Estado, en tanto que la doctrina la rechaza y se enfoca hacia una personalidad única.

Atendiendo al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Estado se relaciona de dos formas distintas: **1)** como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, a través de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria y; **2)** como entidad jurídica, poseedora de bienes propios, que le son indispensables para ejercer sus funciones y que, por tanto, resulta necesario entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes.

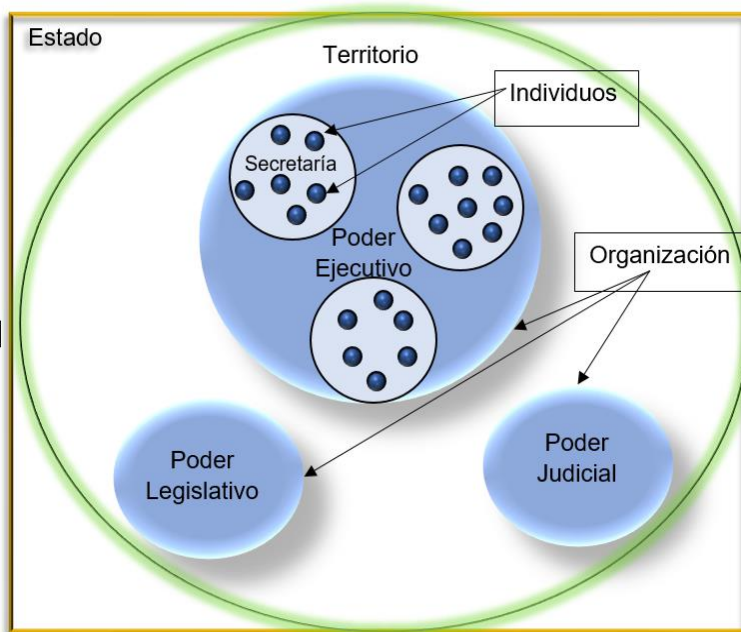
La anterior distinción se originó a raíz de que, durante el siglo XIX, la ideología prioritaria fue el de la existencia de la soberanía o poder público, sosteniendo que era necesario un derecho especial para regular las relaciones entre el Estado y los particulares; ya que al tratarse de personas desiguales resulta inadecuada la aplicación del derecho privado, que solo regula las relaciones entre personas con voluntades iguales.²³

Así, definamos al Estado como el resultado de una colectividad establecida en un territorio, organizada, con derechos y obligaciones, y cuyo fin es la satisfacción de las necesidades públicas.

²²Código Civil Federal, México, 2020, artículo 25 “*Son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios;...*”

²³Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 46^a ed. México, Porrúa, 2007, p. 20.

La anterior definición se puede ilustrar de la siguiente manera, con la salvedad de que la división de poderes se explica en un apartado posterior.



Finalmente, como se mencionó, el Estado es poseedor de derechos y obligaciones reconocidas en diversas normas, *verbigracia*, el derecho que tiene el Estado a defenderse, pues al igual que los particulares, este puede hacer valer diversos medios de defensa, entre los que se encuentran el amparo; como lo establece, el artículo 7° de La Ley de Amparo²⁴, el cual dispone que las personas morales de derecho pueden ejercitar, excepcionalmente, la acción constitucional, en los casos en que la ley o el acto que reclamen afecte sus intereses patrimoniales,

²⁴“Artículo 7°. La Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios o cualquier **persona moral** pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares. Las **personas morales oficiales** estarán exentas de prestar las garantías que en esta Ley se exige a las partes” (Énfasis añadido).

en aquellas relaciones en que se ubiquen en un plano de igualdad con los gobernados.

Por consiguiente, al ser reconocidos que el Estado tiene derechos y obligaciones, también se asume que debe satisfacer las necesidades colectivas de sus gobernados.

Ahora bien, asociado con esta aseveración se encuentra el principio de imputación, formulado por Hans Kelsen, que establece que las personas jurídicas se convierten en un punto de imputación, toda vez que el orden jurídico o voluntad del Estado, ve en el negocio jurídico –ámbito privado–, lo mismo que la orden de autoridad, un acto estatal, ósea un hecho de creación normativa imputable a la unidad de orden jurídico.²⁵

Al ser el Estado una forma de organización con personalidad jurídica, este se convierte en un sujeto de imputación por la falta en alguna actividad o servicio administrativo que realice, en otras palabras, se puede atribuir al Estado una responsabilidad a casusa de una actividad administrativa generadora de daños.

1.3. ENTES PÚBLICOS FEDERALES

Como quedó asentado, el Estado es una forma de organización, conformado de una serie de actos individuales, depositados en las funciones del poder público y ejercidas por los titulares de los órganos de Gobierno.

²⁵Cfr. Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del estado; Análisis doctrinal y jurisprudencial comparado; Propuesta legislativa en México*, 2ª ed., México, Porrúa, 2000, p.304.

En ese sentido, los órganos de Gobierno forman parte de una estructura jurídica con competencia determinada, así tenemos que quienes ejercen el poder más malto son el *Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial*.

Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en su artículo 2º²⁶ establece quienes son los sujetos de la Ley en mención, es decir, a quienes se les puede imputar una responsabilidad patrimonial del Estado.

²⁶*“Artículo 2º.- 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 Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.*

Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas por los entes públicos federales y por el Estado Mexicano en su caso, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones.

La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones a que se refiere el párrafo anterior, en su caso, deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus servidores públicos, no son sujetos de responsabilidad patrimonial por las opiniones y recomendaciones que formulen, así como por los actos que realicen en ejercicio de las funciones de su competencia”.

El artículo señala que se entenderá por entes públicos federales, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, Organismos Constitucionales Autónomos, Dependencias, Entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República,²⁷ los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter Federal.

Recordemos que la división de poderes es una forma de organización de los Estados constitucionales; el cual surge con la necesidad de combatir el absolutismo y establecer un sistema de garantías.²⁸

Entonces, al ser una distribución de funciones entre los tres poderes, resulta práctico tener claro qué órganos conforman cada uno de los Poderes, por tanto, se enlista sólo algunas de estas instituciones, de mayor relevancia.

Los órganos que conforman al **Poder Judicial de la Federación** son:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación
- El Tribunal Electoral
- Los Tribunales Colegiados de Circuito
- Los Tribunales Unitarios de Circuito
- Los Juzgados de Distrito
- El Consejo de la Judicatura Federal
- Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal

²⁷Hoy Fiscalía General de la República.

²⁸Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 28.

Por su parte, el **Poder Legislativo** se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

En cuanto al **Poder Ejecutivo**, tiene características unipersonales, por ende, es depositado y ejercido, exclusivamente, en una persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien cuenta con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación (SEGOB)
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SER)
- Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)
- Secretaría de Marina (SEMAR)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
- Secretaría de Bienestar
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
- Secretaría de Energía; (SENER)
- Secretaría de Economía (SE)
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
- Secretaría de la Función Pública (SFP)
- Secretaría de Educación Pública (SEP)
- Secretaría de Salud (SALUD)
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; (SEDATU)
- Secretaría de Cultura (CULTURA)
- Secretaría de Turismo (SECTUR)
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF)

- Fiscalía General de la República (FGR)

Por lo que se refiere a los organismos constitucionales autónomos, estos son:

- Universidad Nacional Autónoma de México²⁹
- Banco de México³⁰
- Instituto Nacional Electoral³¹
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos³²
- Pueblos y Comunidades Indígenas³³
- Tribunales Agrarios³⁴
- Tribunal Federal de Justicia Administrativa³⁵

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, artículo 3º, fracción VII.

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, artículo 28, párrafo sexto.

³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, artículo 41, fracción V, apartado A.

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, artículo 102, apartado B, párrafo cuarto. Para el caso de la responsabilidad patrimonial del Estado, el artículo 2º, último párrafo de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, señala expresamente que "...La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus servidores públicos, no son sujetos de responsabilidad patrimonial por las opiniones y recomendaciones que formulen, así como por los actos que realicen en ejercicio de las funciones de su competencia."

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, artículo 2º.

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, artículo 27, fracción XIX.

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, artículo 73, fracción XXIX-H.

- Auditoría Superior de la Federación³⁶

Cabe precisar que si bien, por disposición constitucional, se expresa que dichos órganos gozan de plena autonomía en sus decisiones, administración y funcionamiento, y se rigen por sus leyes respectivas, tales situaciones no los desliga totalmente de la estructura del Estado, ya que la actividad que realiza cada organismo autónomo es de interés público y contribuyen a la realización de la función pública. Entendiéndose que el menoscabo patrimonial que se genere por una responsabilidad patrimonial del Estado deberá ser absorbido por el propio patrimonio de los organismos –cualquiera que este sea–.³⁷

En esta parte se tiene que señalar el caso de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX); a raíz de la reforma de 2013³⁸ en materia energética, dejaron de ser paraestatales, para convertirse en Empresas Productivas del Estado, lo que implicó no sólo un cambio de denominación, sino también de su marco jurídico.

La reforma modificó los artículos 25, 27 y 28 de nuestra Carta Magna, para lograr que estas empresas pudieran ser competitivas a nivel nacional e internacional.

Una Empresa Productiva del Estado, tiene un régimen especial, que le permite ser una empresa moral de derecho público controlada por el Gobierno Federal, pero sin ser considerada una entidad paraestatal, con personalidad jurídica

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, artículo 74, fracción II.

³⁷ Cfr. Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad...*, op. cit., pp.306 y 307.

³⁸ “*DECRETO* por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013.

y patrimonio propio, con autonomía técnica operativa y de gestión en los términos que establezca su Ley.³⁹

Ahora bien, este tema es extenso y se puede hacer toda una investigación al respecto, sin embargo, no es el tema central, aunque sí relevante, por lo que se omite entrar a detalle respecto a su organización y funcionamiento, basta con tener presente el origen y objetivo de estas empresas, para explicar sucintamente que pasa con ellas y si están sujetas o no a la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ha surgido una controversia en relación con estas empresas (CFE y PEMEX); al ser empresas del Estado puede considerarse que están sujetas a la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no obstante, se han establecido diversos criterios jurisprudenciales al respecto.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la tesis 2a. LXXIX/2018 (10a.)⁴⁰, de cuyo contenido se desprende que la Comisión Federal de Electricidad con motivo de su transformación en empresa productiva del Estado se rige, en lo no previsto por su Ley y Reglamento, por el derecho civil y mercantil. En consecuencia, si su Ley y la Ley de la Industria Eléctrica no establecen la vía para exigir el pago indemnizatorio ocasionado con motivo de la prestación de un servicio público, los actos que realiza, deben ser entendidos como de naturaleza mercantil y no administrativa, por ser dicho régimen el más acorde con la flexibilidad operativa, los principios y los objetivos empresariales y comerciales que se previeron para su funcionamiento, con motivo de la reforma a la Constitución Política

³⁹Cfr. Ramírez Pérez, José Luis y Ramírez Aumada Karla Paola, “Las empresas productivas del Estado”, *Revista de Derecho de la empresa*, México, otoño, año 8, núm. 16, julio-diciembre de 2018, pp. 78-88.

⁴⁰Cfr. Tesis 2a. LXXIX/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 58, septiembre de 2018, tomo I, p. 1211.

de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía, y por tal razón, la vía procedente para reclamar el pago de la indemnización por los daños derivados de actos relacionados con el servicio público que presta es la civil, conforme al artículo 1913 del Código Civil Federal.

Pero, tal criterio es objeto de las denuncias relativas a las contradicciones de tesis 46/2019 y 51/2019, las cuales se encuentran pendientes de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A pesar de lo referido, y aun cuando se precisó que este es un tema que puede desarrollar de forma más extensa, se formula una postura al respecto. Con fundamento en lo señalado en este apartado, los daños generados con motivo de la transmisión y distribución de energía eléctrica, así como la exploración y extracción de petróleos y demás hidrocarburos, deben reclamarse a través del procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Lo anterior, debido a que el servicio público es una actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de interés general, que puede ser prestada por el Estado o por los particulares a través de concesión, permiso o autorización, pero tratándose de la actividad de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como la exploración y extracción de petróleos y demás hidrocarburos, el artículo 25 de nuestra Carta Magna, señala que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, la prestación de este servicio.

Por tanto, los daños que se generen a consecuencia de la prestación de un servicio público deficiente, como es la transmisión y distribución de energía eléctrica, o la exploración y extracción de petróleos y demás hidrocarburos –una actividad reservada únicamente para el Estado–, actualizan la responsabilidad patrimonial del Estado.

En conclusión, los entes públicos federales que conforman al poder ejecutivo, legislativo y judicial, son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, y por lo tanto deben responder por las actividades administrativas irregulares que generen un daño a los gobernados, sin que estos tengan la obligación jurídica de soportarlo.

1.4. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR

Para el ejercicio del poder del Estado, se realizan una serie de actos, que traen consigo una afectación a la esfera jurídica de los gobernados, sin embargo, para que esta afectación sea válida –jurídicamente hablando– debe cumplir con los requisitos o principio de legalidad, esto es, por escrito, emitido por la autoridad competente, fundado y motivado, y debidamente notificado⁴¹.

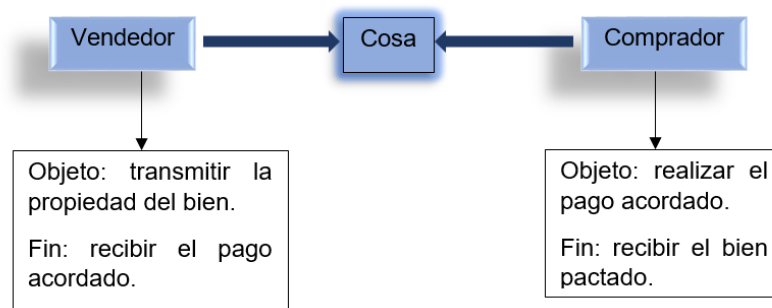
Para tener más claro a que nos referimos con la actividad de Estado, se recurre a la siguiente analogía, imaginemos un corazón, la función del corazón es hacer llegar la sangre a todos los otros órganos y lo realiza a través de movimientos de contracción y relajación para enviar y recibir sangre, esto quiere decir que el corazón realiza una actividad para estar en posibilidades de llevar a cabo su función.

Lo mismo pasa con el Estado, hablemos *grosso modo* del poder ejecutivo; este es el encargado de impartir justicia –función– mediante la aplicación de las normas y principios jurídicos –actividad–, así la impartición de justicia es el corazón y la actividad que este hace es la aplicación de las leyes y principios.

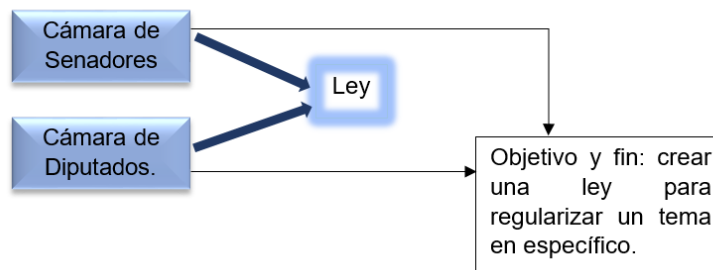
Los actos de autoridad se pueden constituir de una sola voluntad o de varias, lo que da origen a un acto jurídico unilateral o plurilateral, lo cual se explica a continuación:

⁴¹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, artículos 14 y 16.

- a) Acto contractual: Las voluntades tienen una situación igualitaria, una frente a la otra, pero con un objeto y finalidad diferente, como un contrato de compra-venta, donde el vendedor se compromete a entregar la cosa al comprador, cuando este cumpla con el pago respectivo⁴².



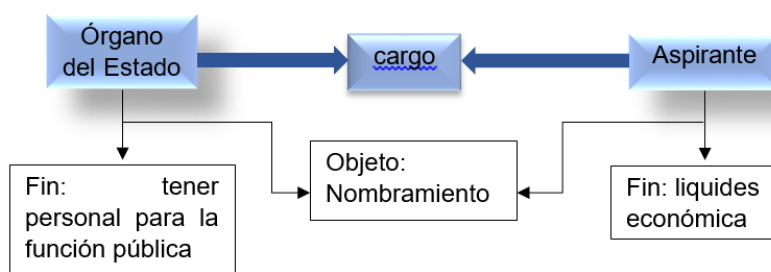
- b) Acto colectivo o complejo: A diferencia del acto contractual, el objetivo y el fin de las voluntades son las mismas, es decir, son voluntades paralelas, como ejemplo, la aprobación de una ley por parte de las dos Cámaras⁴³.



⁴²Cfr. Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 35.

⁴³ *Ibídem*, p. 36.

- c) Acto unión. Varias voluntades tienen el mismo objeto, pero con finalidades diferentes, es decir, un mismo objeto de voluntades puede satisfacer varios intereses, lo que puede ser el nombramiento de un servidor público⁴⁴.



Una vez precisados los tipos de actividad que puede llevar a cabo el Estado, cómo se clasifica y los requisitos que debe cumplir para ser considerada legal, debe estimarse que *contrario sensu*, al no cumplir con tales requisitos se estaría frente a una actividad irregular, que puede dar origen a una responsabilidad patrimonial del Estado.

En ese sentido, existen dos tipos de daños que pueden sufrir los ciudadanos por una actividad propia del Estado:

1. La ocasionada por una actividad regular, la cual deriva en una responsabilidad subjetiva e indirecta.
2. A consecuencia de la actividad irregular del Estado la cual es entendida como responsabilidad objetiva y directa.

Como se especificó anteriormente y tal como lo sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la actividad administrativa irregular es la actividad

⁴⁴*Ídem.*

estatal que no satisface la normatividad correspondiente, para la realización de determinado acto administrativo.

Ahora bien, para considerar que existe una actividad irregular por parte del Estado, debe existir:

- a) Imputabilidad material del acto o hecho, al Estado sea en el ejercicio de sus funciones.
- b) Cumplimiento irregular de los deberes y obligaciones impuestas legalmente.

Si alguno de estos elementos está ausente, entonces no se actualiza la actividad irregular.

En consecuencia, toda actividad del Estado que afecte la esfera jurídica del gobernado debe cumplir con el principio de legalidad, es decir, estar fundado y motivado en alguna norma, que el Estado se encuentre en el ejercicio de sus funciones y que cumpla sus deberes y obligaciones de manera regular, de lo contrario se estaría en presencia de una actividad irregular del Estado.

1.5. INDEMNIZACIÓN

La indemnización consiste en resarcir el daño o perjuicio causado, generalmente mediante una compensación pecuniaria; existen diversos tipos de indemnizaciones y formas de calcularla –las cuales serán analizadas en capítulos posteriores–; podemos mencionar la indemnización en materia civil, laboral y seguridad social, por referir algunas.

Rafael de Pina, señala “la indemnización de los daños y perjuicios consiste, [...] en el resarcimiento de los daños causados en el patrimonio de una persona por aquella otra que legalmente está llamada a responder de ellos”.⁴⁵

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se señala que, en el caso de responsabilidad patrimonial del Estado, la reparación tiene como función compensar de forma integral y “justa” al afectado, mediante una compensación económica.

Es decir, se trata de una retribución en dinero cuyo objetivo es la reparación de un daño causado, en este caso, por la actividad irregular administrativa, pero en ocasiones esta compensación monetaria también se acompaña de alguna acción por parte de la autoridad responsable.⁴⁶

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, determina que el monto de la indemnización por daño patrimonial 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 y demás disposiciones aplicables, tomando en consideración los valores comerciales o de mercado. Deberá ser pagada en moneda nacional o convenir el pago en especie, la cuantificación se hará de conformidad con la fecha en la que la lesión se produjo o en la fecha en que haya cesado –cuando sea de carácter continuo– y será actualizado.

Por lo tanto, la indemnización es la reparación a la afectación causada al particular, que generalmente se traduce en una compensación económica.

⁴⁵De Pina Vara, Rafael, *Elementos de derecho civil mexicano (obligaciones civiles-contratos en general)*, 7ª ed., vol. III, México, Porrúa, 1989, p.183.

⁴⁶En el caso de Jacinta Francisco Marcial vs Procuraduría General de la República, se condenó a esta última a resarcir la reparación del daño causado a la actora, mediante una indemnización y al reconocimiento público de su inocencia.

1.6. PATRIMONIO

La palabra patrimonio deriva del latín *patrimonium*, que significa “bienes de familia”;⁴⁷ en el derecho romano encontramos que el patrimonio es el conjunto de *res corporales*, *res incorporales*⁴⁸ y deudas que corresponden a una persona, por lo tanto, como regla general, cada persona tiene un patrimonio y cada patrimonio pertenece a una persona.⁴⁹

Así tenemos que la idea de patrimonio se asocia a la idea de riqueza o el conjunto de cosas que son propiedad de una persona.⁵⁰

Gutiérrez y González define al patrimonio cómo, “*El conjunto de bienes, pecuniarios y morales, obligaciones y derechos de una persona, que constituyen una universalidad de derechos*”.⁵¹

En ese sentido, el patrimonio tiene dos elementos; activos y pasivos, los primeros abarcan bienes y derechos, que se traducen en derechos reales, personales o mixtos –parte positiva, es decir, con lo que pueden solventar sus necesidades–; mientras que los segundos engloban los deberes o cargas y las obligaciones –parte negativa, esto es, el pasivo o las deudas–, ambos son susceptibles de apreciación pecuniaria o económica.⁵²

⁴⁷Blánquez Fraile, Agustín, *Diccionario latino-español; español-latino*, Barcelona, Ramón Sopena, S.A., tomo II K-Z, p. 1110.

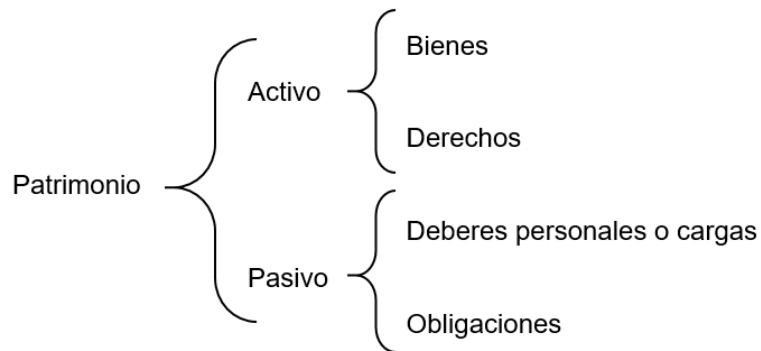
⁴⁸Cosas tangibles e intangibles.

⁴⁹Floris Margadant S., Guillermo, *op. cit.*, p. 134.

⁵⁰Muñoz Rocha, Carlos I., *Bienes y derechos reales*, México, Oxford, 2010, p. 2.

⁵¹Gutiérrez y González, Ernesto, *El patrimonio; el pecuniario y el moral o derecho de la personalidad*, 5ª ed., México, Porrúa, 2011, p. 67.

⁵²Muñoz Rocha, Carlos I., *op. cit.*, pp. 9-13.



Ahora bien, han existido diversas teorías que explican el patrimonio, como la teoría clásica o patrimonio-personalidad, la cual señala que el patrimonio es un conjunto de derechos y obligaciones de una persona, apreciables en dinero, formando una universalidad de derechos⁵³, la teoría en cita se caracteriza por lo siguiente:

- a) Toda persona debe tener un patrimonio.
- b) No es transferible, aunque sí es transmisible en sucesión, por causa de muerte.
- c) Solo las personas pueden tener un patrimonio (atributo de la personalidad).
- d) Una misma persona no puede tener más de un patrimonio, pues es uno e indivisible como la persona misma (principio de la unidad del patrimonio).

⁵³Planiol y Ripert. *Tratado práctico de derecho civil francés*, citado por Gutiérrez y Gonzales, *op. cit.*, p. 68.

Esta teoría ha sido fuertemente criticada⁵⁴ y en contra surgió la teoría objetiva o patrimonio-afectación, que entiende al patrimonio como una sola masa de bienes y no se encuentra indisolublemente unido a la personalidad, la cohesión y unidad, es decir, se desvincula completamente las nociones de patrimonio y personalidad evitando así una confusión, pero sin que esto signifique negar una obvia relación.

La teoría de patrimonio afectación parte de la idea del fin o destino jurídico al que esta afecto el conjunto de bienes, de este planteamiento se deduce que pueda haber patrimonio sin titular y que una persona puede tener más de un patrimonio como, por ejemplo, el patrimonio familiar, conyugal, hereditario, comercial, entre otros.

Al respecto se pueden señalar como características de esta teoría, las ulteriores:

- a) Radica en el destino que pueden tener los derechos y obligaciones con un fin jurídico.
- b) Se puede tener distintos patrimonios.
- c) Transmisible por actos entre vivos.

Se concibe al patrimonio como una universalidad jurídica cuyos poderes y deberes se extienden en el tiempo y el espacio, dado que abarca tanto los bienes, derechos, obligaciones y cargas presentes como las futuras; y porque comprende todo lo susceptible de apreciación pecuniaria.

⁵⁴Una de las críticas fue que el concepto había sido creado desde una noción artificial y ficticia sobre el patrimonio, desvinculada con la realidad y que podía confundirse con la propia capacidad.

Algunos autores, conciben al patrimonio como un conjunto de relaciones jurídicas de carácter patrimonial, excluyendo otras relaciones, entre ellas las de carácter familiar.⁵⁵

Por consiguiente, se concluye que el Patrimonio, es el conjunto de derechos y obligaciones de una persona, valuables en dinero que abarcan desde los bienes presentes hasta los futuros.

1.7. DAÑO

El daño es un elemento esencial para la configuración de la responsabilidad, pues el fin que se persigue, es justo la reparación de la lesión ocasionada, de no existir este elemento, no existiría algo que resarcir.

La palabra daño, viene del latín *damnum* (del griego *damáō* o *damnáō*) cuyo significado es deterioro, menoscabo, destrucción, ofensa o dolo, provocado en la persona, las cosas, valores morales o sociales de alguien.⁵⁶

Coleman, señala que “...dañar es perjudicar los intereses legítimos de una persona y en ese sentido agraviarla...”; destaca que no todo interés es legítimo, aunado a que nuestras acciones pueden afectar los intereses de otros pues “...[a]lgunas veces nuestras acciones promueven los interés ajenos; otras veces nuestras acciones perjudican esos intereses, y en otras ocasiones dejamos pasar la oportunidad de favorecer los intereses de otros a muy bajo costo, o ninguno, para

⁵⁵De Pina, Rafael, *Elementos de derecho civil mexicano (Introducción-personas-familia)*, 17ª. ed., Vol. I, México, Porrúa, 1992, p.216.

⁵⁶Blánquez Fraile, *op. cit.*, tomo I A-J, p.473.

*nosotros...*⁵⁷, pero en términos generales diremos que la lesión causada es sobre un interés legítimo.

Cabe precisar que el daño se encuentra estrechamente relacionado con el *perjuicio*, pues todo daño genera un perjuicio patrimonial. Así, el Código Civil Federal, establece que el daño es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, por la falta de cumplimiento de una obligación; y por perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento.⁵⁸

Dicho en otras palabras, el daño corresponde a la pérdida experimentada por la persona que la sufre y el perjuicio se refiere a la ganancia o beneficio que se ha dejado de percibir a consecuencia del incumplimiento de una obligación.⁵⁹

Nuestro Código Civil Federal, contempla dos tipos de afectaciones, la moral y la patrimonial, esta última se incluye al *daño stricto y perjuicio*.

Por lo que hace a la responsabilidad patrimonial del Estado, la Ley de la materia, en su artículo 12,⁶⁰ hace mención al daño personal, el cual debe entenderse como el daño físico o corporal; es decir, lesiones o incluso la muerte,

⁵⁷Jules L., Coleman, *Riesgos y daños*, traducción de Diego M. Papayannis, Madrid, Marcial Pons, 2010, Colección Filosofía y Derecho, pp. 282-283.

⁵⁸Artículos 2108 y 2109, del Código Civil Federal, vigente en 2019.

⁵⁹De Pina Vara, Rafael, *Elementos de derecho civil mexicano (Introducción-personas-familia)...*, *op. cit.*, p. 184.

⁶⁰“ARTÍCULO 12.- Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.”

así como las alteraciones a la salud que generen enfermedades físicas o psíquicas, que haya sufrido la víctima⁶¹.

Así, el daño es la afectación de un bien material, inmaterial o físico, causado a una persona, el cual se origina mediante conductas contrarias a la norma o a obligaciones, lo que puede traer consigo un perjuicio, es decir, la falta de ganancia lícita que debió haber obtenido el acreedor, pero que a consecuencia del daño no lo consiguió.

1.7.1. DAÑO MORAL

Durante las últimas etapas del derecho romano, se advirtió la necesidad de resarcir los daños morales, inspirados en el principio de buena fe y en la actitud que debe tomar todo hombre respecto a la integridad moral de los demás.

El tratadista Rafael Rojina Villegas, señala que el daño moral consistirá en toda lesión a los valores espirituales de la persona, originada por virtud de un hecho ilícito⁶², o sea, por cualquier tipo de interferencia en la persona, en la conducta, o en la esfera jurídica de otra que no esté autorizada por la norma jurídica.

Por su parte, Borja Soriano, sostiene que existen dos categorías de daños que se oponen claramente. Por una parte, los que tocan a lo que se ha llamado la parte social del patrimonio moral del individuo e hieren a la persona en

⁶¹Cfr. Lucero Espinosa, Manuel, *Responsabilidad patrimonial del estado en el ámbito federal*, México, Espress, 2015, p.68.

⁶²Rojina Villegas, Rafael, *Derecho civil mexicano*, 3ª edición, México, Porrúa, 1976, p. 300.

su honor, reputación, su consideración, y por otro lado los que tocan la parte afectiva del patrimonio moral, que hieren a un individuo en sus afectos.⁶³

Hay que mencionar que, en el derecho mexicano no existe una definición para lo que es la moral en el orden jurídico, esto es porque el concepto varía de acuerdo con la época y medio social imperante; no obstante, al ser un derecho de la personalidad, se reconoce y tutela en el artículo 1916, primer párrafo del Código Civil Federal, el cual precisa al daño moral como la afectación que sufre una persona en sus sentimientos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, etc.

Como se puede apreciar, en la definición de Rojina Villegas, Soriano Borja y del Código Civil Federal, se habla de una afectación 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, pero también se tiene que definir cada uno de estos elementos que integran al daño moral; el Jurista Salvador Ochoa Rivera los define de la siguiente forma:

- **Afectos.** Del latín *affectus* inclinado a alguna persona o cosa, pasión del ánimo.

La tutela jurídica sobre este bien recaerá en la conducta ilícita de una persona que tiene como fin afectar o dañar ese ánimo particular sobre determinada persona o cosa, y al verse lesionado también sufrirá un daño, lo cual constituye un agravio de naturaleza extrapatrimonial, que deberá ser reparado.

⁶³Borja Soriano, Manuel, *Teoría General de la Obligaciones*, 7ª edición, tomo II, México, Porrúa, 1974, p.370.

- **Creencias.** Firme asentimiento y conformidad con una cosa. Es un bien que comprende la naturaleza más subjetiva de la persona; ésta le da completo crédito a algo, una idea o un pensamiento, que incluso servirá de guía en su vida diaria, por tener la certeza de que es válido. El agravio moral se configura cuando la agresión específica recae sobre estos conceptos.
- **Sentimientos.** Acción y efecto de sentir (estado de ánimo). Se refiere a los sentimientos que nos causan un dolor moral. Pero también la conducta ilícita que priva de sentimientos de placer puede constituir un agravio de naturaleza inmaterial, ya que lo mismo se puede afectar a una persona causándole un dolor de manera directa, como indirectamente al privarlo de los sentimientos que le causan placer.
- **Vida privada.** Son todos y cada uno de los actos particulares y personales del sujeto; el adjetivo “privado” hace referencia a un hecho de familia, a la vista de pocos.
- **Configuración y aspectos físicos.** Este bien se encuentra relacionado con la apariencia, el modo de presentarse a la vista de las personas, la figura del sujeto y su integridad física. Entiéndase este derecho como una extensión correspondiente a la seguridad de la persona, pero también debe contemplarse en dos aspectos; el primero se refiere a la agresión de palabra u obra, referido a la figura física del individuo; el segundo se refiere a las lesiones que recibe el sujeto agraviado en su cuerpo o en su salud, que es una de las especies en que se divide el derecho a la vida que todas las personas tenemos.

- **Decoro.** Lo integra el respeto, circunspección, pureza, honestidad, recato, estimación, etc.

El decoro se basa en el principio de que a toda persona se le debe considerar como honorable, merecedor de respeto, lo cual es una regla general aceptada en el trato social. Por tanto, la conculcación de este bien se configura en el sentido negativo de que el sujeto activo, sin fundamento, daña a una persona en su honor o en la estimación que los demás tienen de ella en el medio social donde se desenvuelve y que es donde directamente repercute el agravio.

- **Honor.** Es la cualidad moral que nos lleva a cumplir un deber. Es un bien objetivo que hace que la persona sea merecedora de admiración y confianza. El honor se gesta y crece en las relaciones sociales; la observancia de sus deberes jurídicos y morales lo configuran.
- **Reputación.** Fama y crédito del que goza una persona. Este bien se puede apreciar en dos aspectos importantes: 1) en la opinión generalizada que de una persona se tiene en el medio social donde se desenvuelve, y; 2) en lo sobresaliente o exitosa que es dicha persona en sus actividades. Así, el agravio extrapatrimonial se configura cuando existen conductas ilícitas que tienen por fin lograr el desacreditamiento o menosprecio del agraviado.
- **Consideración que de la persona tienen los demás.** Se trata del juicio que los demás tienen de una persona determinada y también se puede analizar como la estima que se tenga de un individuo. Pero respecto de este bien debe decirse que la

consideración no es más que la acción de considerar; y considerar, es el trato con urbanidad y respeto de las personas. Volvemos a la regla de que, en principio a toda persona se le debe tener por honorable.⁶⁴

De manera que, los elementos que conforman al daño moral no son tan fáciles de identificar, al tratarse de elementos subjetivos, es decir, que el perjuicio esta intrínsecamente ligado a la experiencia personal de cada individuo. Adicionalmente la sociedad también se encarga de darle un contexto a cada elemento; por ejemplo, si una mujer en México es Técnico en Aviación, podríamos decir que la mayoría de las personas lo vería de forma positiva (honorable, respetable, en general con buena reputación); en cambio si esa misma mujer radicara en Rusia no podríamos decir lo mismo, pues es mal visto e incluso se encuentra prohibido que una mujer sea Técnico en Aviación. De ahí la complejidad de definir estos elementos.

Si bien es cierto, desde el punto de vista subjetivo, es difícil acreditar la existencia del daño moral, también lo es que la legislación mexicana ha adoptado la comparación objetiva de esta afectación, por lo tanto, el accionante no tiene por qué demostrar ante el Juzgador la intensidad o magnitud del daño internamente causado,⁶⁵ sino que se debe acreditar la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que directamente le hubiere causado tal actuar, como lo establece el artículo 1916 Bis, del Código Civil Federal, cuyo contenido es de la literalidad siguiente:

Artículo 1916 Bis.- *No estará obligado a la reparación del daño moral quien ejerza sus derechos de opinión, crítica, expresión e información,*

⁶⁴Cfr. Ochoa Olvera, Salvador, *La demanda por daño moral*, 2ª edición, México, Montealto, 2006, p. 50.

⁶⁵Tesis I.7o.C.71 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, junio de 2006, p. 1147.

en los términos y con las limitaciones de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución General de la República.

*En todo caso, quien demande la reparación del daño moral por responsabilidad contractual o extracontractual **deberá acreditar plenamente la ilicitud de la conducta del demandado y el daño que directamente le hubiere causado tal conducta.***

En ningún caso se considerarán ofensas al honor las opiniones desfavorables de la crítica literaria, artística, histórica, científica o profesional. Tampoco se considerarán ofensivas las opiniones desfavorables realizadas en cumplimiento de un deber o ejerciendo un derecho cuando el modo de proceder o la falta de reserva no tenga un propósito ofensivo.

(Énfasis añadido)

Para probar la afectación en los valores subjetivos enunciados en el artículo 1916 del Código Fiscal de la Federación, debe acreditarse:

- a) La existencia de una afectación en la persona, de cualquiera de los bienes tutelados en el artículo 1916 del Código Civil Federal.
- b) Consecuencia de hechos ilícitos.
- c) La relación causa-efecto, entre ambos acontecimientos.

Del artículo 1916, se pueden advertir tres hipótesis para el caso de reclamación por indemnización de daño moral.⁶⁶

⁶⁶Tesis I.5o.C.J/39, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, número 85, enero de 1995, p. 65 y Tesis I.11º.C.J/11, *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, Novena Época, tomo XXVII, marzo de 2008.

Hipótesis	Elementos a acreditar.
<p>1. Daño producido por un hecho u omisión ilícita con independencia de que se haya causado daño material o no, por responsabilidad contractual o extracontractual.</p>	<p>a) La existencia de un hecho o conducta ilícitos, provocados por una o varias personas;</p> <p>b) Que ese hecho o conducta ilícitos haya producido una afectación a determinada persona en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración física o en la consideración que de sí misma tengan los demás; y</p> <p>c) Que se dé una relación de causalidad entre el hecho o conducta ilícita y la afectación.</p>
<p>2. Cuando la obligación de reparación del daño moral derive de la responsabilidad objetiva prevista en</p>	<p>Acreditar la responsabilidad civil objetiva⁶⁷</p>

⁶⁷El artículo no hace mención en cuanto al hecho u omisión ilícitos, por lo que únicamente se debe reclamar la indemnización del daño moral simultáneamente a la reclamación de la responsabilidad civil objetiva, por lo que basta acreditar esta última, para tener derecho a la indemnización del daño moral. De manera que en este supuesto la ley no exige la demostración de la ilicitud del hecho u omisión que ocasionó el daño, aunque sí debe demostrarse que se transgredió cualquiera de los bienes jurídicos tutelados en el artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal y es lógico que debe acreditarse también la relación de causalidad entre el hecho que dio lugar a la responsabilidad objetiva y el daño causado.

el artículo 1913 del Código Civil Federal.	
<p>3. Cuando los servidores públicos del Estado causen un daño moral a una persona por hechos u omisiones ilícitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, en términos de los artículos 1927 y 1928 del código sustantivo civil.⁶⁸</p>	<p>a) La existencia de un hecho u omisión ilícito;</p> <p>b) Que ese hecho realizado o la omisión se impute a un servidor público en el ejercicio de sus funciones;</p> <p>c) La afectación de la víctima en cualquiera de los bienes tutelados en el artículo 1916 del código mencionado; y</p> <p>d) La existencia de una relación de causa-efecto entre el hecho u omisión ilícitos y el daño causado.</p>

1.7.2. DAÑO MATERIAL

El daño material es el menoscabo o detrimento que se produce en los bienes u objetos que forman parte del patrimonio de una persona.

La valuación económica de estos daños no genera mayor problema; una vez determinada la existencia de un daño material, se otorga la indemnización con base –por lo general– en periciales, facturas, valor en el mercado o todo aquello que ayude a demostrar el valor económico del bien afectado.⁶⁹

⁶⁸ Actualmente el artículo 1927 se encuentra derogado.

⁶⁹ Cfr. Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad patrimonial del estado...*, op. cit., 2000, p. 342.

1.8. RESPONSABILIDAD

La palabra responsabilidad, deriva del latín *sponsor*, cuyo significado es “el que se obliga por otro” y a su vez *responder* proviene del verbo *respondere* que quiere decir “hacer frente”; ambos vocablos se refieren a una situación de constreñimiento de una persona frente a otra, en virtud de la cual debe esperarse cierto comportamiento.⁷⁰

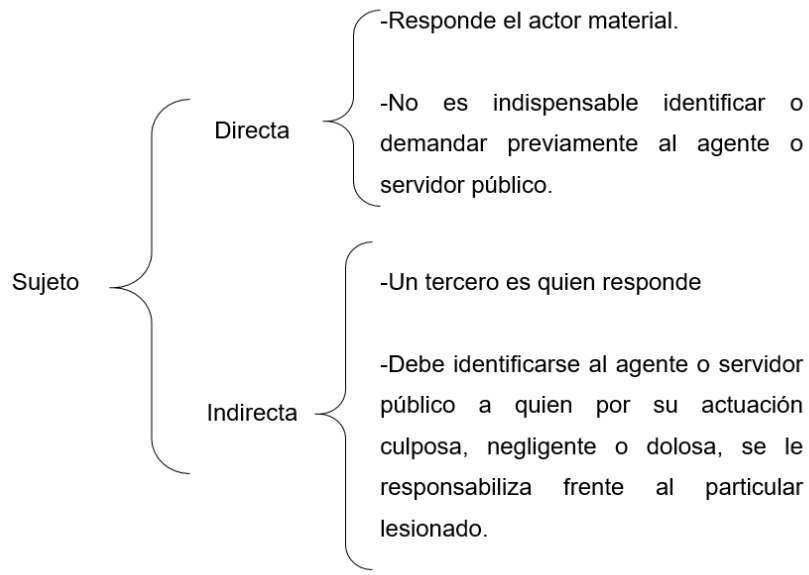
La responsabilidad, desde su acepción jurídica, es la obligación que tiene una persona frente a otra, para hacerse cargo de los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de un acto propio o ajeno, por el efecto de las cosas u objetos inanimados o de los animales, esto es, se somete al resarcimiento frente a los daños.⁷¹

Existen varias clasificaciones de la responsabilidad, como la directa, indirecta, subjetiva, objetiva, contractual o extracontractual, las cuales corresponden según en quien recaiga.

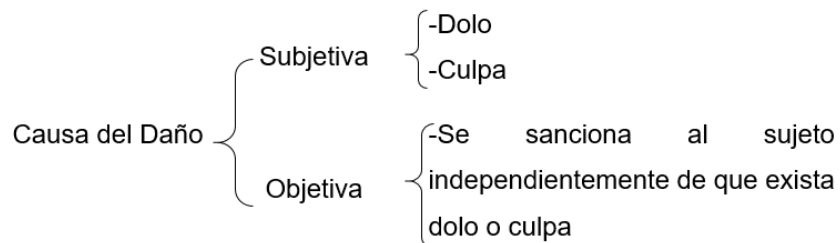
Cuando recae al **sujeto** se divide en directa e indirecta, en la directa el actor material es quien responde por lo que ha hecho, mientras que en la indirecta se debe identificar a quien por su actuación ocasionó una lesión frente a un particular.

⁷⁰*Ibidem*, p. 42.

⁷¹De Pina Vara, Rafael, *Elementos de derecho civil mexicano (obligaciones civiles-contratos en general)*... *op. cit.*, p. 232.

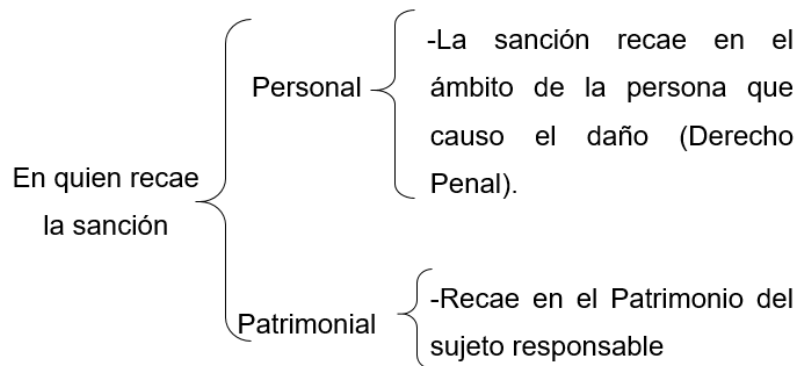


Cuando la responsabilidad atiende a la causa que originó el daño se divide en **subjetiva** y **objetiva**, la primera de ellas atiende a la intención (dolo o culpa) y en la segunda, sin importa la existencia del dolo o culpa se sanciona.



El sustento de la responsabilidad **objetiva** es que el daño es ocasionado por un **bien** o **actividad**, riesgosa o peligrosa.

Por otra parte, está la responsabilidad **personal** y **patrimonial** que atiende a quién recae la sanción, es decir, cuando repercute en la persona que causa el daño, se le denomina personal, pero si la sanción se sitúa en los bienes del responsable entonces es patrimonial.



Finalmente, atendiendo al origen, la responsabilidad se divide en **contractual** y **extracontractual**, el derecho contractual asigna el riesgo eficientemente a través del mutuo acuerdo cuando los costes de transacción *ex ante* lo permiten, por su parte la responsabilidad extracontractual impone una asignación eficiente de riesgos, cuando los costes de transacción *ex ante* son prohibitivos⁷², es decir, la primera deriva de un convenio o acuerdo, mientras que la segunda tiene su origen en un acto o hecho sin un vínculo previo.

Nuestra legislación dispone que quien estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo prestare, será responsable de los daños y perjuicios ocasionados (responsabilidad contractual).⁷³

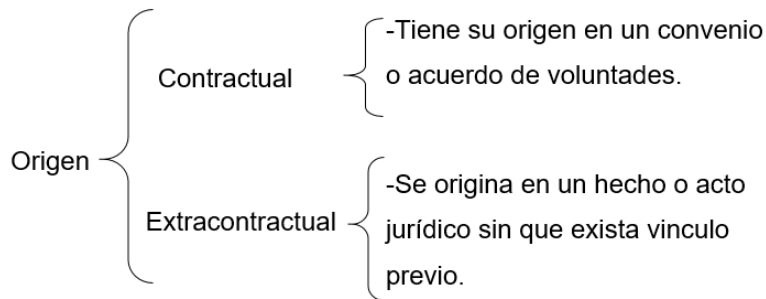
Luego, la responsabilidad extracontractual no es más que la regla supletoria de un contrato,⁷⁴ se puede decir que es la consecuencia de un acto ilícito, ocasionado de una persona a otra, como resultado de una gestión de negocios o a consecuencia de un riesgo creado⁷⁵.

⁷²Jules L., Coleman, *op. cit.*, p.194.

⁷³Código Civil Federal, 2019, artículo 2104.

⁷⁴Jules L., Coleman, *op. cit.*, p.195.

⁷⁵*Cfr. De Pina Vara, Elementos de derecho civil mexicano (obligaciones civiles-contratos en general)...op. cit.*, pp. 232-233.



Con lo hasta aquí expuesto, se puede definir a la responsabilidad –de manera general– como la ineludible capacidad para conocer y aceptar las consecuencias de actos u omisiones que puedan dañar o perjudicar a terceros en sus derechos o bienes.

Por otra parte, resulta necesario hacer mención de forma sucinta, a la responsabilidad solidaria.

Castro Estrada, señala que *“la responsabilidad solidaria es aquella que deja la opción al particular lesionado o dañado para que elija a quien dirigir indistintamente su reclamación o demanda...”* sin que se restrinja *“... la posibilidad de repetición entre uno y otro en función de su respectiva concurrencia en los daños causados”*.⁷⁶

La responsabilidad subsidiaria o solidaria consiste en que el Estado responde como cualquier otro patrón,⁷⁷ frente a los daños ocasionados por sus trabajadores, cuando estos no pueden hacer frente a su obligación reparatorias,⁷⁸

⁷⁶Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad... op. cit.*, p.46.

⁷⁷El Código Civil Federal, vigente, también contempla esta figura sin embargo, este tema será tratado de manera sucinta en apartados posteriores.

⁷⁸*Ibidem*, p. 212.

sin embargo, el Estado puede repetir contra los servidores públicos el pago de la indemnización a particulares, esto se encontraba previsto en el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,⁷⁹ pero tal artículo quedó derogado mediante decreto por el que se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004.

Como resultado, el derecho del Estado de repetir contra los servidores públicos se encuentra previsto en el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, con la salvedad de que se haya determinado la responsabilidad de los servidores públicos, tras la subtanciación de un procedimiento disciplinario previo.

A fin de evitar confusiones entre la responsabilidad patrimonial del Estado y la responsabilidad de los servidores públicos, se hará mención de forma genérica de algunas de sus diferencias, pues en el capítulo tercero, se detalla el procedimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado, con lo que quedarán más claras las diferencias entre los dos procedimientos:

Responsabilidad de los Servidores Públicos.⁸⁰

- Falta en la que puede incurrir un servidor público.

⁷⁹Ley abrogada a partir del 19 de julio de 2016 por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

⁸⁰El procedimiento instaurado en contra de los servidores públicos se encuentra prevista en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (abrogada) y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- No hay reparación en favor de los particulares lesionados, salvo que el afectado haya iniciado el procedimiento administrativo disciplinario y que se determine la responsabilidad del Servidor.

Responsabilidad Patrimonial del Estado.

- Es la obligación que tiene el Estado a responder por los daños y perjuicios causados a particulares por la actuación de sus servidores públicos.
- Existe una reparación por los daños y perjuicios.
- No se necesita un procedimiento administrativo o judicial para que el Estado reconozca su responsabilidad y en consecuencia repare el daño.

En conclusión, la responsabilidad es la obligación que tiene una persona frente a otra, de hacerse cargo de los daños se le pudieran ocasionar, la cual puede ser, objetiva, subjetiva, personal, patrimonial, contractual, o extracontractual. También existe la responsabilidad solidaria y en el caso del Estado, este puede repetir en contra de los Servidores Públicos que hayan ocasionado un daño a quien no tengan la obligación jurídica de soportar la lesión, debiendo iniciarse un procedimiento administrativo disciplinario, donde se determine la responsabilidad y gravedad del servidor.

1.8.1. RESPONSABILIDAD CIVIL

García Amigo, sostiene que la responsabilidad civil es una obligación que nace del hecho que causa daños a otra persona sea en sí misma o en sus bienes⁸¹.

⁸¹García Amigo, Manuel, *Lecciones de Derecho Civil, Teoría general de las obligaciones y contratos*, tomo II, Madrid, Mc Graw Hill, 1995, p. 3.

Así, el fin de la responsabilidad civil es la reparación de los daños que sufre alguna persona, la cual conlleva una obligación de indemnizar por los daños y perjuicios causados por incumplimiento a las obligaciones asumidas o por virtud de un hecho ilícito o riesgo creado.

En nuestra legislación, la responsabilidad civil, se encuentra prevista en el Código Civil Federal, específicamente en el “*CAPITULO V, De las Obligaciones que Nacen de los Actos Ilícitos*” de donde se advierte que quien obre ilícitamente y cause daño a otro, se encuentra obligado a repararlo, salvo que demuestre que el daño sea imputable a la víctima.⁸²

Para una responsabilidad civil extracontractual, el requisito *sine qua non* es la culpa, pues para que exista un acto ilícito es necesaria la negligencia o ignorancia inexcusable.⁸³

La consecuencia prevista, cuando se ocasione un daño –culposo– es su reparación, ya sea el restablecimiento de la situación anterior cuando esto sea posible, o el pago de daños y perjuicios; nuestra normatividad contempla una figura de la subsidiaridad, es decir en el supuesto de que el responsable de un ilícito civil no tenga bienes o sean insuficientes, un tercero hará frente a obligación ante la víctima.

⁸²Código Civil Federal, 2019, “*Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima*”.

⁸³Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, ahora ciudad de México, 2019, artículo 728.

De igual forma acontece con los dueños de mecanismos, instrumentos o mecanismos automotores; pensemos en una empresa, cuyo giro es la entrega de flores, para realizar sus actividades contrata a una persona quien debe manejar un automóvil propiedad de dicha sociedad. Un día por exceso de velocidad choca con una casa, causando daños materiales en la misma. Quien debe responder por los daños es la persona que manejaba el automóvil, sin embargo, en el supuesto de que no cuente con los recursos necesarios para la reparación del daño, quien debe responder, de manera subsidiaria es el dueño, en este caso, del automóvil de la empresa.

Esta figura también es retomada en el Código Penal Federal, en su artículo 32, situación que no es extraña, pues las comisiones redactoras del Código Civil y el Código Penal trabajaron en forma conjunta, lo que explica que algunos aspectos hayan sido tratados en ambos códigos.⁸⁴

Para que exista la responsabilidad civil, se requiere la concurrencia de los siguientes elementos, los cuales fueron extraídos de diversos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- a) Hecho ilícito
- b) Daño
- c) Nexos causal, entre el daño y el hecho ilícito.

De conformidad con el Código Civil Federal, la responsabilidad puede recaer en ciertas personas, dependiendo qué o quién causó el daño, los cuales pueden ser:

1. La persona que hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos, vehículos automotores o sustancias peligrosas por sí mismos, por

⁸⁴Castro Estrada, Álvaro, *Nueva garantía...op. cit.*, p.189.

la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan; o el propietario de los mecanismos, instrumentos, aparatos, vehículos automotores o sustancias peligrosas, será responsable solidario de los daños causados.⁸⁵

2. Las personas que han causado en común un daño son responsables solidariamente.⁸⁶
3. Las personas morales, a causa de los daños y perjuicios provocados por sus representantes legales, en el ejercicio de sus funciones.⁸⁷
4. Los que ejerzan la patria potestad, cuando el daño sea causado por los menores que estén bajo su cuidado.⁸⁸
5. Maestros artesanos.⁸⁹
6. Patrones y dueños de comercios mercantiles, responderán por los daños causados por sus trabajadores.⁹⁰
7. Jefes de casa o dueños de hoteles o casas de hospedaje, responderán por sus sirvientes.⁹¹

⁸⁵Código Civil Federal, 2019, artículo 1913.

⁸⁶Código Civil Federal, 2019, artículo 1917.

⁸⁷Código Civil Federal, 2019, artículo 1918.

⁸⁸Código Civil Federal, 2019, artículo 1919.

⁸⁹Código Civil Federal, 2019, artículo 1923.

⁹⁰Código Civil Federal, 2019, artículo 1924.

⁹¹Código Civil Federal, 2019, artículo 1925.

8. El dueño de un animal.⁹²
9. El propietario de un edificio.⁹³
10. Los jefes de familia que habiten una casa o parte de ella son responsables de los daños causados por las cosas que se arrojen o cayeren de la misma.⁹⁴

Así, la responsabilidad civil, es la que nace de un hecho ilícito o por el incumplimiento de una obligación, que cause un daño a otro.

1.8.2. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

La responsabilidad patrimonial del Estado tiene su origen en el derecho privado –Derecho Civil–, hasta la reforma del artículo 113 de nuestra constitución (tema que se abordará más adelante), que lo traslado a la rama del derecho público, específicamente en el Derecho Administrativo.

Conforme a los artículos 108 a 114 de nuestra Carta Magna, vigentes en 2020, el sistema de responsabilidad se encuentra dividido en dos vertientes, la que se refiere a la responsabilidad de los servidores públicos y la responsabilidad patrimonial del Estado. La primera a la que hemos hecho referencia se subdivide en cuatro, a saber:

- Responsabilidad Política.
- Responsabilidad Penal.
- Responsabilidad Administrativa.
- Responsabilidad Civil

⁹²Código Civil Federal, 2019, artículo 1929.

⁹³Código Civil Federal, 2019, artículo 1931.

⁹⁴Código Civil Federal, 2019, artículo 1933.

No se entra a detalle sobre cada una de las responsabilidades enlistadas en que puede incurrir un servidor público, pues el tema que atañe es la segunda vertiente reconocida en nuestra constitución, esto es, a la responsabilidad patrimonial del Estado, la cual constituye, junto con las garantías individuales, el juicio de amparo y el principio de legalidad, uno de los elementos esenciales de un auténtico Estado de Derecho.

La responsabilidad del Estado se encontraba contemplada en el artículo 1927 del Código Civil Federal, el cual fue derogado mediante decreto por el que se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004.

Tengamos en cuenta que, la Responsabilidad Patrimonial del Estado surge cuando algunas de las Dependencias u Organismos del Estado, causan un daño a un particular a consecuencia de una actividad irregular.

Existen varias teorías que intentan explicar la responsabilidad patrimonial del Estado, las cuales se mencionan brevemente a continuación:

- ***Teoría de la representación.***

Tiene su base en el Código Civil Francés y como bien lo apunta el título de esta teoría, parte de la idea de que los agentes públicos actúan en representación del Estado, por lo que el representado –Estado– debe responder por los actos del representante –órganos–, sin embargo, esta teoría es inaplicable en materia administrativa, pues ha sido superada por la teoría organicista.⁹⁵

⁹⁵Cfr. Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, p. 31.

Lo anterior toda vez que, la representación en el Derecho Privado –perspectiva desde donde se gestó tal teoría– se formaliza a través de un contrato de mandato que establece los alcances y límites de las facultades respectivas, excedidos los cuales no obligan a su mandante, salvo ratificación expresa. De ahí que esta concepción no se puede ajustar al Derecho Público, en razón a que sus facultades devienen de la ley y no de un acuerdo de voluntades entre particulares.⁹⁶

- **Teoría organicista.**

Establece que el Estado, únicamente puede actuar a través de sus órganos, por lo tanto, todo lo que estos hacen, se entiende como realizado por el propio Estado.⁹⁷

Parte de la idea de que los empleados y funcionarios públicos, más que representar al Estado –como la hipótesis precisada con anterioridad– se incrustan en la organización estatal como parte integrante o constitutiva de esta, así el órgano, cuya existencia se da por la creación jurídica que el derecho impone –al disponerlo en normas y darle una competencia determinada– solo puede manifestarse a través de los individuos que expresan su existencia, por tanto, aunado al elemento objetivo –competencia– se requiere uno objetivo –voluntad–.⁹⁸

Así, al entender al Estado como lo concibe esta teoría organicista, se entiende que éste obra mediante sus órganos, por lo que si estos comenten una falta –generadora de responsabilidad patrimonial del Estado– se entenderá cometida por el propio Estado, es decir, se imputara a este último.

⁹⁶Cfr. Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad...*, *op.cit.* p. 303.

⁹⁷Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, p. 32.

⁹⁸Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*, 2ª edición, México, 1992, Federación editorial Mexicana, p.32.

- ***Teoría de la proporcionalidad de las cargas o de la igualdad.***

Esta teoría atiende al *principio de igualdad*, pues los ciudadanos, no tiene que sufrir unos más que otros, las cargas impuestas en el interés de todos, de lo contrario, se está causando un daño injusto, por lo que debe indemnizar a quien se afectó.⁹⁹

- ***Teoría de la responsabilidad por riesgo.***

Algunos la denominan teoría objetiva; determina que el ejercicio de una facultad o prestación de un servicio público implica un riesgo.

Se funda en un elemento ajeno a la conducta, que por sí mismo es riesgoso para los demás, así a diferencia de la responsabilidad civil subjetiva, esta teoría hace referencia a la culpa, es decir, que los daños causados son por una conducta culpable.¹⁰⁰

- ***Teoría de la equidad.***

Se considera que la indemnización, solo procede cuando el Estado ha obtenido un beneficio en detrimento excepcional de un administrado.¹⁰¹

- ***Teoría económica de los ilícitos culposos.***

Esta teoría se basa en la no intencionalidad de los agentes que causan el daño, es decir, el accidente no era un resultado buscado.

⁹⁹Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, p.33.

¹⁰⁰*Ídem.*

¹⁰¹*Ibidem.*, p.34.

Esta teoría contempla dos tipos de ilícitos culposos o accidentes, los unilaterales y bilaterales, en los **unilaterales** el Estado es quien debe tomar las precauciones necesarias, dado que poco influyen las precauciones que tome el ciudadano, *verbigracia* en los casos de negligencia médica, poco influye las precauciones que tome el ciudadano para disminuir la probabilidad de que se genere un daño.

Por otra parte, los accidentes **bilaterales**, son los casos en los que ambas partes deben tomar las precauciones necesarias para evitar o disminuir la posibilidad de un daño.

Imaginemos que se está mejorado una vía de comunicación terrestre; el Estado debe prever los riesgos que pudieran causarse y realizar todo lo necesario para evitarlos, como colocar las señalizaciones necesarias para que los conductores se percaten de que se están llevando a cabo obras.

No obstante, la prevención no solo depende del Estado, sino también del particular, esto es, el gobernado debe seguir las señales y manejar con cautela para evitar algún accidente.

En el ejemplo, ambas partes –Estado y particular–, deben tomar las precauciones necesarias para disminuir la probabilidad de un daño.

Ahora bien, expliquemos estas teorías; la teoría de la representación ha sido superada por la organicista, en principio porque está fundada desde la perspectiva del derecho privado, adicionalmente esta hipótesis se basa en la culpa del Estado ya sea en la elección o vigilancia de sus funcionarios, pero si analizamos un poco esta teoría podemos vislumbrar que no todos los cargos son elegidos por la administración, entonces serían responsables quienes los eligieron o estén a cargo de su vigilancia. Por otra parte, tendríamos el problema de funcionarios

elegidos por sufragio, serían responsables lo que lo designaron; conforme a esta hipótesis sería muy complicado exigir la reparación del daño.

Como solución al referido problema surgió la teoría organicista, que entiende que el órgano y el funcionario forman parte de un mismo ente, así la actuación del funcionario es atribuible al propio órgano. Podemos decir que la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado se basa en esta teoría para imputar la responsabilidad de los órganos que conforman al Gobierno.

En este punto cabe precisar que la imputación exige tres condiciones o requisitos esenciales:¹⁰²

1. La acción u omisión de su actividad administrativa.
2. La relación Estado–agentes.
3. Titularidad del Estado respecto de la actividad administrativa.

En cuanto a la teoría de la proporcionalidad de las cargas, tenemos que es una de las teorías que le dio sentido a la responsabilidad patrimonial del Estado, al referir que los gobernados que hayan sufrido un daño por el Estado deben ser indemnizados por este, ya que no se tiene la obligación de soportar una carga mayor a otros, esto se ve reflejado concretamente en lo establecido por el artículo 1° de la ley de la materia que señala "... que no tengan la obligación jurídica de soportar...".

Finalmente, la teoría de los ilícitos culposos, se divide en dos accidentes: 1) unilaterales y; 2) bilaterales, los unilaterales no necesitan mayor explicación que la asentada en párrafos anteriores, pero los bilaterales sirve de sustento para determinar la participación del solicitante. Tal como lo señala el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, si el

¹⁰²Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad...*, *op. cit.*, pp.307 y 308.

reclamante se encuentra entre los causantes de la lesión cuya reparación solicita, la proporción cuantitativa de su participación –en el daño y perjuicio causado– se deducirá del monto de la indemnización.

Una vez explicadas las teorías, definiremos a la responsabilidad patrimonial del Estado, pero primero debemos tener clara la exposición de motivos, en la que se determinó que una de las finalidades de la incorporación de esta institución es la elevación de la calidad de los servicios públicos, cumplir con un imperativo de justicia, fortalecer al Estado de Derecho y generar una mayor confianza entre el gobernador y el Estado.¹⁰³

Por su parte, el artículo 1° de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece que la responsabilidad patrimonial es extracontractual, objetiva y directa, a consecuencia de una actividad administrativa irregular causante de daños y perjuicios a los gobernados, en sus bienes y derechos y que no tenga el deber jurídico de soportarlo.

En primera instancia, cuando hablamos de responsabilidad, desde el punto de vista de la compensación, nos referimos a la reparación de la vulneración del derecho o sus consecuencias perjudiciales. Ahora bien, para poder exigir esta compensación forzosamente el derecho tiene que estar protegido por una regla de responsabilidad, de lo contrario no habría fundamento para su reclamación, pues son estas reglas las que generan una demanda de compensación por daños,¹⁰⁴ situación que acontece para la solicitud de indemnización por concepto de responsabilidad patrimonial del Estado.

Dicho lo anterior, vamos a analizar los elementos de la definición anterior, tenemos que es **extracontractual**, dado que no existía un vínculo previo,

¹⁰³Castro Estrada, Álvaro, *Nueva Garantía...*, *op. cit.*, pp. 260-261.

¹⁰⁴*Cfr.* Jules L., Coleman, *op. cit.*, pp. 192-197.

es decir, regula la relación entre individuos –Estado y gobernado– que no se encuentran en una situación contractual.

Teniendo en cuenta que uno de los propósitos de la responsabilidad extracontractual es el fomento de la eficiencia,¹⁰⁵ es evidente la justificación de por qué se determinó que debía ser extracontractual, independientemente de que se tratara de una relación sin un vínculo previo –contrato–; pues si la intención del legislador es elevar la confianza de los ciudadanos en su gobierno y justamente una de las finalidades de la responsabilidad extracontractual es identificar y rectificar las fallas para impulsar la efectividad–en este caso– de la actuación del Gobierno.

Es **objetiva** al ser irrelevante la existencia del dolo o culpa, esto es, basta con que el daño sea consecuencia de una actividad administrativa irregular.

Para tener claridad sobre la objetividad planteada vamos a hacer una comparación entre lo que tiene que acreditar la víctima en una responsabilidad objetiva y una por culpa:¹⁰⁶

Responsabilidad objetiva	Responsabilidad por culpa
1. Sufrimiento de un daño compensable.	1. Sufrimiento de un daño compensable.
2. La existencia de un acto por parte del agente dañador.	2. La existencia de un acto por parte del agente dañador.
3. La conducta del agente dañador fue la causante de la pérdida que la víctima pretende que se repare.	3. El agente dañador obró con <i>culpa</i> .
	4. La culpa del agente dañador causó la pérdida que la víctima pretende que se repare.

¹⁰⁵ *Ibidem.*, p. 196.

¹⁰⁶ *Cfr. Ibidem.*, pp. 219 y 220.

Como se puede apreciar en el caso de responsabilidad por culpa se sugiere que el daño o el accidente no se hubiera producido de no ser por la culpa del agente dañador, mientras que en el segundo no se requiere demostrar la culpa, sino solo que la actuación fue la causa del daño *–res impsa loquitur–*¹⁰⁷. Así tenemos que la responsabilidad por culpa requiere falta en la acción, pero no en el actor, mientras que en la responsabilidad objetiva no se requiere ninguna de ellas.¹⁰⁸

Así lo ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente jurisprudencia:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 389, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2004, NO VIOLA EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN CUANTO ÉSTE CONTEMPLA UN SISTEMA DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA. El indicado precepto legal asocia el daño patrimonial causado del que debe responder el Estado a la conducta que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que deben observarse, lo que significa que no toma en cuenta la culpa o el dolo para determinar la responsabilidad patrimonial del Estado, sino el acto u omisión irregulares del Estado, al incumplir con la normatividad propia y las disposiciones administrativas que debe observar en sus actuaciones y que, como consecuencia de ello, haya causado el daño patrimonial al administrado, de lo que deriva que la inclusión de la conducta irregular como causa generadora de su responsabilidad patrimonial, coincide

¹⁰⁷ *Las cosas habla por sí misma*

¹⁰⁸ Jules L., Coleman, *op. cit.*, pp. 220-226.

*con el sentido de responsabilidad objetiva y directa contenida en el precepto constitucional citado*¹⁰⁹.

(Énfasis añadido)

Tal como lo señala el criterio en cita, el Estado responde por sus actos u omisiones –sin tomar en consideración el dolo o la culpa– que incumplan con la normatividad establecida, lo que trae como consecuencia un daño o perjuicio al particular.

Es **directa**, porque no necesariamente se debe identificar al agente o servidor público causante del daño, debido a que el Servidor Público que ocasione la afectación, al formar parte de la estructura orgánica del Estado, es este quien debe responder –*Teoría organicista*–, pero, ello no implica que el Estado deje de ejercer su derecho de repetición en contra de los servidores públicos, tal como lo señala la siguiente jurisprudencia:

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO OBJETIVA Y DIRECTA. SU SIGNIFICADO EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Del segundo párrafo del numeral citado se advierte el establecimiento a nivel constitucional de la figura de la responsabilidad del Estado por los daños que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los particulares en sus bienes o derechos, la cual será objetiva y directa; y el derecho de los particulares a recibir una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. A la luz del proceso legislativo de la adición al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la "responsabilidad*

¹⁰⁹Tesis P./J. 44/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, p. 720.

directa" significa que cuando en el ejercicio de sus funciones el Estado genere daños a los particulares en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación, y sin tener que demandar previamente a dicho servidor; mientras que la "responsabilidad objetiva" es aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado, entendida ésta como los actos de la administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración¹¹⁰.

En virtud de lo hasta aquí expuesto, se infiere que la responsabilidad patrimonial del Estado es independiente de la licitud o ilicitud del actuar de un servidor público, sin embargo, al añadirse *“de la actividad administrativa irregular”* se limita al incumplimiento de una norma o deber de servicio.

Por otra parte, para determinar si se actualiza o no la responsabilidad patrimonial del Estado, deben coexistir los siguientes requisitos:

- a) Un daño
- b) Que sea imputable a la Administración Pública y;
- c) El nexo causal entre el daño y la actividad administrativa.

El daño debe ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado y puede ser causado por una acción u omisión, es decir, al realizar alguna actividad administrativa de forma contraria a como se está obligado, se habla

¹¹⁰Tesis P./J. 42/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, p. 722.

de una acción; pero cuando nos referimos al “no hacer”, se traduce en una abstención de realizar tal actividad como lo establece alguna norma.

Cuando se hace referencia al requisito *b) Que sea imputable a la Administración Pública*, es que la actividad administrativa irregular sea atribuible a la Administración Pública.

Finalmente, el nexo causal –que será abordado en capítulos posteriores, a detalle– es el conector entre la lesión producida y la actividad administrativa, lo cual sirve de fundamento a la justificación de la indemnización.

Algunos de los principios en lo que se sustenta la reparación del daño por el Estado son:

- Legalidad
- Igualdad de las cargas públicas
- Responsabilidad por riesgo
- Equidad
- Bien común
- Solidaridad humana
- Estado de derecho

Hasta aquí se ha analizado qué es la responsabilidad y cuáles son los elementos a acreditar, pero ¿quiénes son los sujetos que intervienen?

Existen dos clases de sujetos, el **activo** y el **pasivo**, el primero de ellos es el que realiza la actividad administrativa –accionante del daño–, por otra parte, el sujeto pasivo es la víctima, es decir, quien sufre el daño a causa de la actividad administrativa irregular y que no está obligado a soportarla.

Los sujetos reconocidos por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado están señalados en su artículo 2º, el cual determina que los sujetos considerados por la ley en mención son los entes públicos federales, de los cuales no se harán mención a detalle, puesto que ha sido materia de análisis en el apartado 1.3, de este capítulo.

Finalmente, se abordarán las eximentes¹¹¹ de la responsabilidad, es decir, aquellas circunstancias que impiden el cumplimiento de una obligación y no pueda ser imputable a alguien, las cuales, pueden ser:

- a) Caso fortuito o de fuerza mayor, son los sucesos de la naturaleza o de hechos del hombre que, siendo extraños a la obligación, se impide el cumplimiento de esta.
Para que exista caso fortuito o fuerza mayor, debe tener como característica la imprevisibilidad y la generalidad.
- b) **No sea consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.** Este es uno de los requisitos fundamentales para determinar la existencia de la Responsabilidad, por lo que, sin este elemento no existe tal responsabilidad.
- c) Causado por hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de conocimiento de la ciencia o de la técnica existente en el momento de su acaecimiento (*teoría económica de los ilícitos culposos*).
- d) Haya sido provocado por el propio solicitante.

1.9. ERROR JUDICIAL

En principio entendamos a la responsabilidad por error judicial a aquella obligación que tiene el Estado de indemnizar a las personas por los daños

¹¹¹Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2019, artículo 3º.

y perjuicios que se les haya causado en su esfera patrimonial por una sentencia dictada erróneamente, que por su naturaleza es imputable al juzgador.¹¹²

No puede hablarse de un error judicial cuando existe una resolución injusta, es decir, hay una resolución injusta cuando hay un error inexcusable, pero no hay un error inexcusable cuando existe un fallo injusto.

Lo anterior queda más claro con este ejemplo. En un juicio civil se omite exhibir una documental existente, que demuestra plenamente la pretensión del accionante, por lo que el juez no puede decretar que esta haya sido probada, en consecuencia, emite un fallo injusto, sin embargo, este no puede considerarse como un error judicial.¹¹³

Antes de continuar, se definirá al error judicial desde su acepción general. El diccionario de la Real Academia Española especifica que el *error* es: “1. *m. Concepto equivocado o juicio falso; 2. m. Acción desacertada o equivocada; 3. m. Cosa hecha erradamente; 4. m. Der. Vicio del consentimiento causado por equivocación de buena fe, que anula el acto jurídico si afecta a lo esencial de él o de su objeto, 5. m. Fís. y Mat. Diferencia entre el valor medido o calculado y el real.*”¹¹⁴

¹¹²Cfr. López Olvera, Miguel Alejandro, “La responsabilidad patrimonial del estado por error judicial”, *SCLC-Estudios Jurídicos y Políticos*, San Cristóbal de las Casas, Chis., México, no. 5, enero-junio, 2007, pp. 597-601 [en línea] <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2499/30.pdf>

¹¹³Cfr. Marroquín Zaleta, Jaime Manuel, *El error Judicial inexcusable como causa de la responsabilidad administrativa*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001, p.2.

¹¹⁴Real Academia Española, *Diccionario de la Real Academia Española*, 23ª edición, recuperado de <https://dle.rae.es/error%20?m=form>.

Por otra parte, inexcusable quiere decir, *1. adj. Que no puede eludirse con pretextos o que no puede dejar de hacerse. Una visita inexcusable y; 2. adj. Que no tiene disculpa. Un error inexcusable.*¹¹⁵

Con todo lo hasta aquí asentado podemos aventurarnos a definir al error judicial como la decisión desacertada o equivocada del juzgador judicial, que causa daño al particular, sin que esta actuación tenga disculpa alguna.

Ahora bien, distingamos entre las tres actividades estatales principales: 1) los actos de naturaleza administrativa; 2) legislativos y; 3) judiciales.

Como se verá más adelante y atendiendo a la redacción constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado, todos o la mayoría en los casos en los que se aborda esta institución se involucra a la **actividad administrativa**, dejando de lado el error judicial y omisión legislativa.

El Doctor Vicente Fernández Fernández nos da dos ejemplos del error en la actividad administrativa y legislativa.¹¹⁶

Ejemplo 1: Cuando la autoridad administrativa emite un acto de la misma naturaleza, que reside al ordenar la clausura de un establecimiento mercantil y a la postre resultó ilegal dicha actuación y la empresa estuvo cerrada tres meses, resulta evidente el daño y perjuicio ocasionado, por lo que podría reclamar su pago correspondiente.

¹¹⁵Real Academia Española, *Diccionario de la Real Academia Española*, 23ª edición, recuperado de <https://dle.rae.es/inexcusable>.

¹¹⁶Fernández Fernández, Vicente. *Responsabilidad patrimonial del estado en México e Iberoamérica*, México, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, 2010, pp.7 y 8.

En el referido caso podemos apreciar una responsabilidad patrimonial del Estado a causa de un acto administrativo concreto, aquí resulta clara la responsabilidad por una *actividad administrativa*.

Ejemplo 2: La responsabilidad por un *acto legislativo* resulta un poco más complejo, por lo que el autor lo explica desde el derecho español, así cuando se expide una ley tributaria y el gobernado ha cumplido con su obligación de pagar el impuesto referido en dicha ley, pero al final resulta inconstitucional la misma, el particular tiene el derecho de exigir que se le indemnice, de tal manera que le sean devueltas o reintegradas las cantidades pagadas, más los perjuicios que se hayan ocasionado.

Adicionalmente, tenemos que la Convención Americana de Derechos Humanos –de la que México es parte–, en su artículo 10 establece el derecho a una indemnización por haber sido condenado en sentencia firme por error judicial.¹¹⁷

Las causas más frecuentes que originan un erro judicial son las siguientes:

1. Errónea apreciación de los hechos.
2. Equivocada subsunción de circunstancias fácticas a la hipótesis normativa.
3. Utilización errónea de normas legales.
4. Incompetencia técnica.
5. Falta de experiencia.
6. Ausencia de prudencia.
7. Precipitación.

¹¹⁷“Artículo 10. *Derecho a Indemnización. Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.*”

8. Dishonesty.¹¹⁸

Hasta aquí tenemos una noción general de lo que trata el error judicial. Ahora bien, cabe precisar que en México a diferencia de otros países como Colombia y España, no cuenta con una regulación específica sobre el error judicial y la responsabilidad que este puede generar, aun cuando la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 1º, que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la constitución y en los tratados en los que México es parte; y que existe un tratado internacional del que nuestro país es parte, en el que se reconoce el derecho a la indemnización por error judicial, pero no se profundizará en esto, pues es un tema bastante complejo y extenso. Solo es menester tener presente esta figura pues será retomada en capítulos posteriores.

¹¹⁸López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, p.603.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES NACIONALES E INTERNACIONALES Y SITUACIÓN ACTUAL.

2.1. ÁMBITO INTERNACIONAL

La responsabilidad patrimonial no es un tema reciente o que haya surgido de forma esporádica, por el contrario, se ha sujetado a un proceso paulatino en todo el mundo, por lo que este capítulo está dedicado a ese progreso en el ámbito internacional y nacional; resulta práctico saber, de manera general y breve, un poco sobre la evolución histórica de esta figura, en diferentes sistemas, que han sido referencia para nuestro país.

2.1.1. INGLATERRA

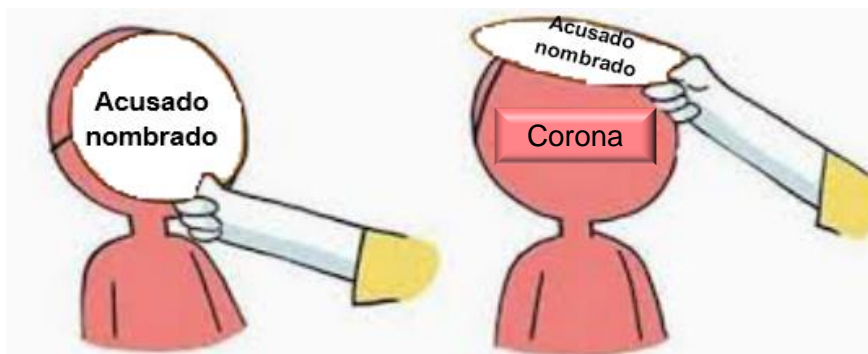
En Inglaterra surgió un dogma que prevaleció hasta el siglo XX, propio del absolutismo: “*The King can do no wrong*”¹¹⁹ y aun cuando se pretendiera fincar alguna responsabilidad, existía un requisito que debía cumplirse, el principio *non suability*, el cual consistía en que, para poder demandar a la Corona, se requería el permiso a la misma, la falta de este requisito haría inexistente la *Litis*.¹²⁰

Esta doctrina se vio obligada a modificarse por el incremento de los daños causados, ideándose un nuevo mecanismo conocido como *el sistema del acusado nombrado*, el cual consistía en crear una ficción jurídica, se designaba a una persona que fungía como **demandado**, pero la Corona era quien cubría los

¹¹⁹El rey no puede equivocarse o el Rey no puede hacer nada malo.

¹²⁰Cfr. Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad...*, *op. cit.* p. 54.

gastos económicos a los que fuera sentenciado el enjuiciado, ósea el acusado nombrado.



Esta idea prevaleció hasta 1946, cuando la Cámara de los Lores rechazó el sistema del acusado nombrado y fue así que con la *Crown Proceedings Act* de 1947 –reforma legislativa– se determinó tratar a la Corona Inglesa como cualquier particular que debía responder por los daños e incumplimiento de las obligaciones de sus agentes.¹²¹

La situación primigenia que se dio en Inglaterra sucedió en muchos otros países del mundo, incluido México, se partió de esta idea de que, la Corona o el Estado, no cometía faltas de los que pudiera ser responsable, en consecuencia, no existía motivo alguno para que se creara una figura con el fin de responder por los daños ocasionados.

A pesar de instruir la figura del acusado nombrado, fue clara la resistencia de la Corona de admitir que era generadora de afectaciones y que debía responder por ello, ya que a pesar de cubrir los gastos a los que hubiera sido condenado el *acusado nombrado*, no existía un reconocimiento público de su

¹²¹Cfr. *Ibídem*, p. 55.

responsabilidad, pero una vez superada esta barrera, se trató a la corona como cualquier otra persona, lo que hace suponer la aplicación del derecho privado.

2.1.2. ALEMANIA

En 1919, se estableció la responsabilidad patrimonial del Estado a nivel primario, en la constitución de *Weimar*,¹²² específicamente en su artículo 131; anterior a esta reforma, la responsabilidad era de carácter indirecto y se encontraba establecida en su Código Civil.¹²³

Posteriormente, en 1949 la misma disposición fue retomada en el artículo 34 de la Ley Fundamental de *Bonn*.¹²⁴ Finalmente en el Gobierno alemán se instauró un sistema de responsabilidad de Derecho Público con la Ley de Agentes Públicos de la República Federal Alemana, de 18 de septiembre de 1957,

¹²²Ciudad de Turingia en Alemania, situada a orillas del río Ilm y al pie de la montaña Ettersberg al norte del bosque de Turingia.

¹²³Moreno Molina, José Antonio. *et.al.*, *Estado de derecho y responsabilidad administrativa –Unión Europea, España, México, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica –*, México, Ubijus, 2013, p. 277.

¹²⁴*“Artículo 34. Si alguien vulnera en el ejercicio de un cargo público del que sea titular los deberes que su función le imponga frente a terceros, la responsabilidad recaerá, en principio, sobre el Estado o la entidad a cuyo servicio aquel se encuentre, si bien queda a salvo el derecho de regreso contra el infractor si mediase intención deliberada o negligencia grave. No se podrá excluir el recurso judicial ordinario para la acción de daños y perjuicios (Anspruch auf Schadenersatz) ni para la de regreso (Ruckgriff)”* [en línea] <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ca1946.htm>, (consultada el 21 de octubre de 2019).

que prevé la responsabilidad directa y el derecho de repetir contra el servidor público.¹²⁵

El caso de Alemania es muy interesante, toda vez que desde el año de 1919 la responsabilidad del Estado se encontraba elevada a rango constitucional, y si bien es cierto su origen se encontraba en el Derecho Civil no les llevó más 38 años cambiarlo al Derecho Público y prever la responsabilidad directa.

Aunque pudiera parecer demasiado tiempo, en realidad no lo es en comparación con nuestro país, pues desde la emisión de la primera ley que dejaba ver destellos de una responsabilidad del Estado hasta la reforma del artículo 113 constitucional, pasaron muchos más años, no nos adelantaremos en esto porque se verá a detalle en apartados posteriores, solo se quiere hacer patente el acelerado avance de Alemania frente a otros países.

2.1.3. FRANCIA

Se ha considerado que el origen de la institución de responsabilidad patrimonial del Estado se encuentra precisamente en Francia.¹²⁶

Al igual que en otras naciones, era inexistente la responsabilidad del Estado, ya sea por los actos de sus funcionarios o por los servicios, sin embargo, lo que sí estaba previsto, era la responsabilidad a cargo de los servidores públicos, quienes debían reparar el daño a las víctimas de conformidad con el Código de

¹²⁵Alexander Mejía, Henry, “El estado de derecho y responsabilidad administrativa...” *La responsabilidad patrimonial del Estado y su regulación jurídica en el Salvador*, México, Ubijus, 2013, p.279.

¹²⁶Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La responsabilidad patrimonial del estado*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2011, p.65.

Napoleón, empero, a quien le correspondió descartar la aplicación del Código Civil y construir una teoría, fue a la jurisprudencia.¹²⁷

Jurisprudencias que derivaron de diferentes casos como el de *Rothschild* (1855) y *Blancas* (1873),¹²⁸ de los cuales surgió que la responsabilidad estatal se extendía a todos los servicios.

Otro de los casos importantes, en esta materia fue el de *Pelletier* (1873), en la que se planteó la responsabilidad derivada de “falta de personal” imputable al funcionario y “falta de servicio” atribuible a la Administración.

La *falta de personal* era determinada con base en dos criterios: **a)** la intención, cuando el funcionario persigue un fin malicioso, doloso y; **b)** la gravedad, este criterio es tomado en consideración en casos tales como: el hecho que el agente condujera un automóvil, propiedad de la Administración, en estado de ebriedad, ocasionando así, un accidente afectando a un particular.¹²⁹

Por otra parte, la *falta de servicio* es toda aquella anomalía en el cumplimiento de las obligaciones del servicio, ya sea por acción u omisión de la

¹²⁷Alexander Mejía, Henry, *op. cit.*, p. 278.

¹²⁸El Caso es de una niña de apellido Blanco que fue atropellada y herida por un vagón de una empresa de tabacos regida por el Estrado. El padre acudió a los tribunales a ejercer una acción de daños e intereses en contra del Estado – civilmente responsable por las faltas cometidas por sus obreros–. El Tribunal de Conflictos, en la sentencia de 8 de febrero de 1873, determinó que la autoridad administrativa era la única competente para conocer del asunto, delimitó en contenido del derecho administrativo y fijó la relación entre estos. Información obtenida (en línea) <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2544/14.pdf>, consultada el 28 de noviembre de 2019.

¹²⁹Alexander Mejía, Henry, *op. cit.*, p. 279.

Administración, voluntaria o por imprudencia, su origen puede ser de una actividad lícita o ilícita.¹³⁰

Finalmente, el caso *Lemoniere* (1918), previó la acumulación de la responsabilidad, agregó la responsabilidad indirecta por falta personal del funcionario y directa de la administración por falta en el servicio.

Así, en el sistema francés la idea de “falta” se aleja de la idea tradicionalista sobre la culpa, pues se trata de una falla objetiva del propio servicio, y no requiere una individualización.

2.1.4. ESPAÑA

Al igual que en otros sistemas, el derecho español aplicaba la concepción prevista en su Código Civil, específicamente en el artículo 1903, de la responsabilidad administrativa, basada en la culpa.

Conforme el derecho español fue avanzando, la idea de la responsabilidad fue cambiando, así tenemos algunos de los antecedentes que a continuación se describen:

➤ **1931**

La Constitución de 1931, establecía una responsabilidad solidaria; cabe aclarar, que si bien es cierto esta figura se encontraba prevista a nivel constitucional, también lo es que, esta ideología no fue desarrollada en ninguna ley secundaria, hasta casi 23 años después, con la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954.¹³¹

¹³⁰*Ídem.*

¹³¹*Cfr. Ibídem*, p. 280.

➤ **1978**

Es en la Constitución de 1978, donde se consolidó el régimen objetivo de la responsabilidad, específicamente en el artículo 106.2,¹³² el cual tiene su lugar en el derecho administrativo y no en el privado.

➤ **1992**

Finalmente, la Ley 30/1992¹³³ del “Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo”, recogió la concepción de las Administraciones Públicas; se reguló el procedimiento administrativo común y de aplicación general a todas las Administraciones Públicas; y se fijaron las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa.

Actualmente el sistema español determina, entre sus requisitos materiales y procesales, los siguientes:

- 1) La víctima debe sufrir un daño evaluable económicamente e individualizado, sin que tenga el deber jurídico de soportar, que no derive de hechos imprevisibles o inevitables.
- 2) El daño debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público.
- 3) No debe ser imputable a fuerza mayor.

¹³²“Artículo 106 (...)

2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.”

¹³³Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (en línea) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318>

- 4) Debe reclamarse directamente a la Administración y no a una persona física en concreto, no obstante, la administración puede ejercer acción de regreso contra el agente administrativo.
- 5) La solicitud de responsabilidad del Estado se encuentra sujeta a un plazo de prescripción de un año.
- 6) La indemnización está subsumida a la previa tramitación de un procedimiento administrativo, ordinario o abreviado, iniciado de oficio o a petición de partes.
- 7) Contra la resolución de dicho procedimiento procede el recurso contencioso administrativo.¹³⁴

De la somera descripción del sistema español, se aprecia que el sistema mexicano se basó en este, con algunas variantes, por ejemplo, el plazo de la prescripción; mientras que para nuestra legislación es de un año o de dos tratándose de lesiones físicas o psicológicas, para el sistema antes descrito es, en cualquier caso, de un año, solo varía el momento en el que da inicio el computo.

2.2. DERECHO INTERNACIONAL

Si bien, no es el tema central de este trabajo la responsabilidad internacional de los Estados sí resulta importante tener una noción general sobre este tópico, ya que la responsabilidad patrimonial del Estado ha superado los límites internos de cada país.

La Responsabilidad de los Estados en el ámbito internacional es “reciente”, recordemos que hasta antes de los pactos *Brian-Kellog* y –a nivel internacional– hasta la Carta de las Naciones Unidas, la guerra era concebida como

¹³⁴Cfr. Mir Puigpelat, Oriol, “La responsabilidad patrimonial del Estado”, El sistema Español de responsabilidad patrimonial de la administración: una visión crítica, México, Porrúa 2004, pp. 2 y 3.

un derecho del Estado –*ius ad bellum*– así, un Estado víctima de cualquier supuesto incumplimiento de una obligación internacional por parte de otro Estado –ya sea por el trato de a sus nacionales¹³⁵ o respecto a cualquier otra materia– tenía el derecho de adoptar contramedidas dirigidas al Estado que cometió la violación, las cuales podían llegar al extremo de represalias armadas, invasiones, ocupaciones y anexiones.¹³⁶

No obstante, con la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza, incorporada en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, las *contramedidas* se limitaban al ámbito económico, salvo en el caso de legítima defensa, así el Estado era responsable por el incumplimiento de obligaciones internacionales o violaciones al Derecho Internacional.

Sólo se aceptaba la responsabilidad colectiva, salvo en el caso de crímenes de guerra donde se castigaba a los individuos responsables, situación que se hizo efectiva hasta la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, con los juicios de Nuremberg y de Tokio.¹³⁷

Por otro lado, los criterios sobre este tópico se han venido diversificado, lo que hace complejo y extenso el tema, motivo por el cual, como ya se mencionó, se trataran solo aspectos generales y relevantes, así como algunas de las teorías que intentan clarificar la responsabilidad internacional.

Han surgido varias teorías que exponen la responsabilidad internacional, una de ellas es la sustentada por Grocio “*El hecho que genera la*

¹³⁵Un ejemplo claro es el caso de la intervención francesa en México por el maltrato de un pastelero francés, conocida como la guerra de los pasteles de 1837.

¹³⁶Vallarta Marrón, José Luis. *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 2006, pp. 221-222.

¹³⁷*Ibidem*, p. 223.

responsabilidad internacional debe ser no solo contrario a una obligación internacional, sino constituir una falta (omisión, dolo, negligencia etc.),¹³⁸ esto es, se refiere a una responsabilidad subjetiva, donde la principal característica es la culpa.

Otra es la teoría afirmada por Anzilotti, Teoría del riesgo, que reposa sobre una idea de garantía, en la cual, la noción subjetiva de falta no juega papel alguno, en otras palabras, la responsabilidad es producto de una relación de causalidad entre la actividad del Estado y el hecho contrario a derecho.¹³⁹

Ante la problemática sobre la responsabilidad de los Estados frente a los particulares, la Organización de las Naciones Unidas, ha celebrado varias sesiones en las que aborda el tema, una de ella es la octogésima quinta sesión plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas, del 12 de diciembre de 2001, donde a través de la resolución A/RES/56/83,¹⁴⁰ se aprobó el proyecto de responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos que recoge el principio esencial *“Todo hecho internacionalmente ilícito de un Estado da lugar a la responsabilidad internacional del éste”*¹⁴¹.

Si bien es cierto, la resolución en comento no ha llegado a incluirse en algún tratado internacional, si ha tenido un impacto mundial, tan es así que ha servido como base jurídica de diversas sentencias, informes y recomendaciones.

¹³⁸Sepúlveda, César, *Derecho internacional*, México, Porrúa, p. 240.

¹³⁹*Ídem*.

¹⁴⁰De Jesús Ávalos Vázquez, Roxana. “Responsabilidad del estado por hecho internacionalmente ilícito del estado. ¿más de 40 años de labor de la comisión de derecho internacional para nada?”, revistas jurídicas UNAM, consultada en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/162/261>

¹⁴¹Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad patrimonial...*, *op. cit.*, p. 209.

Para considerar que existe una responsabilidad internacional deben existir ciertos elementos, los cuales son:

- Violación de una obligación prevista en el Derecho Internacional vigente entre el Estado Responsable y el perjudicado;
- El acto ilícito debe ser imputable al Estado, y
- El daño debe ser identificado como consecuencia del acto ilícito; el daño no necesariamente debe ser patrimonial pero, aun así, un tribunal puede ordenar una reparación pecuniaria.¹⁴²

Cabe precisar que, la Carta de las Naciones Unidas no es el único instrumento internacional encargado de supervisar a los Estados, pues existen abundantes tratados multilaterales que han establecido esta vigilancia, cuyo objetivo es advertir las violaciones o incumplimientos de las obligaciones internacionales,¹⁴³ por ejemplo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.¹⁴⁴

Hablando de derechos humanos, en el sistema internacional existen tres sistemas regionales dedicados a la protección de los mismos, a saber:

- Europeo
- Interamericano
- Africano

¹⁴²Vallarta Marrón, José Luis. *op. cit.*, pp. 224-225.

¹⁴³Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad patrimonial...*, *op. cit.*, p. 209.

¹⁴⁴Debe mantener la paz y la seguridad internacional; cuenta con 15 miembros De acuerdo con la Carta, todos los Miembros de la ONU convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad. Éste es el único órgano de la ONU cuyas decisiones, los Estados Miembros, están obligados a cumplir. Recuperada de <https://www.un.org/securitycouncil/es> (consultada el 26 de noviembre de 2019).

El sistema que se tratará superficialmente es el Interamericano; se debe tener presente que los órganos de este sistema son la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; por lo que respecta a esta última, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en su artículo 63.1¹⁴⁵, le otorga la facultad de establecer la responsabilidad del Estado demandado y las reparaciones correspondientes.

Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos, surge en 1959 y cuenta con dos funciones judiciales.

- **Jurisdicción contenciosa**, decide controversias relacionadas con violaciones cometidas por un Estado.
- **Jurisdicción consultiva**, puede interpretar opiniones consultivas o tratados de derechos humanos, en procedimientos que no se refieren a la solución de controversias de los derechos humanos.¹⁴⁶

¹⁴⁵“Artículo 63. 1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada. (...)” Recuperado de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf consultada el 11-01-2020.

¹⁴⁶Sepúlveda, César, *op. cit.*, pp. 523-525.

Por lo que se refiere a la jurisdicción contenciosa, la Corte Interamericana ha emitido numerosos fallos con relación a este tema, por lo que se mencionan solo los casos *Godínez Cruz Vs. Honduras* y *Gelman vs. Uruguay*.

Antes de continuar, se precisa que nuestro país ha sido encontrado responsable de diversas actuaciones, como en el caso de *Radilla Pacheco Vs. México*, *González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, *Trueba Arciniega y otros Vs. México* y el más reciente *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*; asuntos interesantes pero que no se tocaran en esta ocasión, porque en el caso de México se hablará de la responsabilidad frente a otros países y no con particulares, dicho esto seguiremos con los casos contra Honduras y Uruguay.

- **Caso Godínez Cruz Vs. Honduras** (Sentencia de 20 de enero de 1989).¹⁴⁷

El caso fue sometido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 24 de abril de 1986.

Según la denuncia presentada, Saúl Godínez Cruz desapareció el 22 de julio de 1982, después de haber salido de su casa rumbo al Instituto Prevocacional "Julia Zelaya" en Monjarás de Choluteca, donde trabajaba como profesor. Un testigo dijo haber visto a una persona cuya descripción coincidía con la de Godínez en el momento de ser detenido por un hombre que vestía uniforme militar, acompañado por dos personas vestidas de civil, quienes lo habrían introducido, junto con su motocicleta, en un vehículo de doble cabina sin placas.

¹⁴⁷*Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Godínez Cruz vs. Honduras sentencia del 20 de enero de 1989*, Corte Interamericana de Derechos Humanos (http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_05_esp.pdf).

Según algunos vecinos, la casa de Godínez había sido vigilada, presumiblemente por agentes de investigación, en los días anteriores a su desaparición.

De conformidad con las pruebas, testimonios e indicios presentados ante la Corte, esta determinó que:

1. Fue probada la existencia de una práctica de desapariciones cumplida o tolerada por las autoridades hondureñas entre los años 1981 a 1984;
2. Las condiciones en que se produjo la desaparición de Saúl Godínez coinciden con las de aquella práctica; y
3. Fue acreditada la omisión del Gobierno en la garantía de los derechos humanos afectados por tal práctica.

La Corte consideró que existían suficientes elementos de convicción, para concluir que la desaparición de Saúl Godínez fue consumada por personas que actuaron bajo la cobertura del poder público. Pero, aunque no hubiera podido demostrarse tal cosa, la circunstancia de que el aparato del Estado haya servido para crear un clima en que el crimen de la desaparición forzada se cometiera impunemente y de que, con posterioridad a la desaparición de Saúl Godínez, se haya abstenido de actuar, lo que está plenamente comprobado, se consideró que representaba un incumplimiento imputable a Honduras de los deberes contraídos específicamente en el artículo 1.1¹⁴⁸ de la Convención, según el cual estaba

¹⁴⁸“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (...)” (Convención Americana de los Derechos Humanos).

obligada a garantizar, a Saúl Godínez, el pleno y libre ejercicio de sus derechos humanos.

La Corte concluyó que el Estado de Honduras fue responsable de la desaparición involuntaria de Saúl Godínez Cruz. En consecuencia, se la imputó a Honduras violaciones a los artículos 7 –derecho a la libertad personal–, 5 –derecho a la integridad personal– y 4 –derecho a la vida– de la Convención.

Por lo anterior y de conformidad con el artículo 63.1; toda vez que, por las particularidades del asunto puesto a su consideración, no se podía disponer que se garantizara al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados, se procedió a la reparación de las consecuencias de la situación que configuró la violación de diversos derechos, contexto dentro del cual, se determinó el pago de una indemnización compensatoria a los familiares de la víctima.

- **Caso Gelman vs. Uruguay** (sentencia de 24 de febrero de 2011).¹⁴⁹

El 21 de enero de 2010 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó una demanda contra la República Oriental del Uruguay en relación con el caso Juan Gelman, María Claudia García de Gelman y María Macarena Gelman García Vs. Uruguay.

Los hechos alegados fueron por la desaparición forzada de María Claudia García Iruretagoyena de Gelman desde finales del año 1976, quien fue detenida en Buenos Aires, Argentina, mientras se encontraba en avanzado estado de embarazo. Se presume que posteriormente fue trasladada a Uruguay donde

¹⁴⁹Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Gelman vs, Uruguay*, sentencia de 24 de febrero de 2011, Corte Interamericana de Derechos Humanos (http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf)

habría dado a luz a su hija, quien fuera entregada a una familia uruguaya; actos cometidos por agentes estatales uruguayos y argentinos en el marco de la “Operación Cóndor”¹⁵⁰, sin que se conozcan el paradero de María Claudia García y las circunstancias en que su desaparición tuvo lugar. Además, la Comisión alegó la supresión de la identidad y nacionalidad de María Macarena Gelman García Iruretagoyena, hija de María Claudia García y Marcelo Gelman y la denegación de justicia, impunidad y, en general, el sufrimiento causado a Juan Gelman, su familia, María Macarena Gelman y los familiares de María Claudia García, como consecuencia de la falta de investigación de los hechos, juzgamiento y sanción de los responsables.

Lo que se pretendía en tal organización, era tener un sistema de colaboración semejante a la INTERPOL en París, pero este dirigido a la actividad subversiva.

Bajo la “operación cóndor” se realizaron numerosas detenciones ilegales, donde posteriormente eran trasladados a otros países miembros, y llevados a casas de seguridad, donde eran sometidos a torturas, tratos inhumanos y denigrantes; en dichos centros podían ocurrir tres supuestos: **a)** ser liberadas, **b)** su detención podía ser legalizada o; **c)** podían encontrar la muerte.

Las operaciones clandestinas incluyeron en muchos casos la sustracción y apropiación de niños y niñas, varios de ellos recién nacidos o nacidos en cautiverio, donde una vez ejecutados sus padres, los niños eran entregados a familias de militares o policías.

¹⁵⁰Nombre clave que se dio a la alianza que unía a las fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia de las dictaduras del Cono Sur en su lucha y represión contra personas designadas como “elementos subversivos”. Las actividades desplegadas como parte de dicha Operación estaban básicamente coordinadas por los militares de los países involucrados.

Por lo general, la política de “apoderamiento de los menores” se llevaba a cabo de la siguiente manera:

- a) los niños y niñas eran sustraídos del poder de sus legítimos tenedores cuando estos pudieran resultar sospechosos de tener vínculos con la subversión o disidentes políticos con el régimen de facto, o eran sustraídos durante la detención clandestina de sus madres;
- b) luego eran conducidos a lugares situados dentro de dependencias de la fuerza pública o bajo su dependencia operativa;
- c) se entregaban a los menores sustraídos a integrantes de las fuerzas armadas o de seguridad, o a terceras personas, con el objeto de que estos los retuviesen y ocultasen de sus legítimos tenedores;
- d) con el objeto de impedir el restablecimiento del vínculo con la familia, se suprimía el estado civil de los mismos, inscribiéndolos como hijos de quienes los retuviesen u ocultasen, y

Los fines perseguidos con las sustracciones y apropiaciones ilícitas, podían corresponder:

- a) A una forma de tráfico para adopción irregular de niños y niñas;
- b) Un castigo hacia sus padres o a sus abuelos de una ideología percibida como opositora al régimen autoritario, o
- c) A una motivación ideológica más profunda relacionada con una voluntad de trasladar por la fuerza a los hijos de los integrantes de los grupos opositores para, de esa manera, evitar que los familiares de los desaparecidos se puedan erigir un día en elementos potencialmente subversivo.

De lo hasta aquí expuesto, resulta evidente que el derecho internacional finca una responsabilidad al Estado por su actividad ilícita –podría confundirse con una responsabilidad subjetiva, pero en realidad se refiere a una objetiva-, no obstante, también reconoce que la responsabilidad por una actividad lícita, por ejemplo, cuando se emite una ley que va en contra de tratados internacionales, de los que el país responsable es parte.

Ahora bien, la responsabilidad internacional no se ha limitado a las afectaciones a particulares o a algún sector de la sociedad, sino que va más allá, al señalar que puede existir responsabilidad internacional frente a otro Estado

Baste, como las reclamaciones México-Estados Unidos de América y México-Alemania, por mencionar solo algunos. El primero de estos casos tiene gran relevancia dado que por primera vez (1868), ambos gobiernos (México y E.U.A) celebraron una Convención para el arreglo de reclamaciones (firmado el 04 de julio de 1868, en Washington¹⁵¹) que cualquiera de los dos países tuviera contra el otro gobierno, por perjuicios causados con posterioridad a la celebración del Tratado de Guadalupe Hidalgo, así en 1870 se creó una comisión mixta para el estudio de las reclamaciones, las reclamaciones estadounidense alcanzaron un total de 1,017 y versaban principalmente en daños a las personas o propiedades. En 1911, el Congreso federal de México, expidió una ley para crear una partida especial del presupuesto con el fin de cubrir las indemnizaciones por los daños causados por la Revolución.¹⁵²

¹⁵¹Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, (s.f), *Relación de tratados y documentos varios de 1848 a 1876*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM Recuperado 15 de marzo de 2020, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2731/10.pdf>.

¹⁵²Castro estrada, Álvaro, *Responsabilidad...*, *op. cit.*, p. 140.

En relación a las reclamaciones México-Alemania, estas se originaron a consecuencia de la Revolución Mexicana, así en 1925 se acordó entre estos dos países una Convención, cuyo objeto era la indemnización pecuniaria a los ciudadanos alemanes perjudicados por dicho movimiento.¹⁵³

Las reclamaciones tuvieron mayor auge a consecuencia de la Revolución Mexicana por los daños causados en las propiedades e intereses de varios países, instruyéndose las comisiones encargadas de conocer estas reclamaciones internacionales, aunque se puede decir que estas se establecieron fundamentalmente para resolver las reclamaciones de ciudadanos o estados extranjeros contra México, también resulta evidente esta necesidad de responder frente a otro Estado.

Por otra parte, cabe destacar que también se reconoce la existencia de actos que, a pesar de causar daño y perjuicio, pueden considerarse como lícitos, por ejemplo cuando se autoriza al país vecino para que su policía cruce la frontera en persecución de un delincuente, si se causare algún daño, sería difícil imputar responsabilidad al Estado autorizado –consentimiento del Estado víctima–; en el caso de legítima defensa o; el incumplimiento de un tratado de libre comercio cuando se trata de una contramedida en respuesta a un incumplimiento previo del otro Estado parte.

2.3. ÁMBITO NACIONAL

En lo referente a la legislación nacional, el avance ha sido lento, pues muchas entidades federativas incorporaron recientemente la responsabilidad patrimonial del Estado, tal es el caso de Campeche cuya ley entró en vigor el 1° de enero de 2017; Michoacán que fue publicada en el Periódico Oficial del estado de Michoacán el 01 de septiembre de 2017; de igual forma existen entidades como

¹⁵³*Ibidem.*, p.143.

Hidalgo, cuya iniciativa es nueva (9 de julio de 2019 presentada por el Partido Revolucionario Institucional).

A pesar de que han transcurrido 15 años desde que entró en vigor la reforma al artículo 113 de nuestra Carta Magna, aún tenemos Estados que no cuentan con una regulación constitucional o ley secundaria como Guerrero, Quintana Roo, Sonora, Yucatán y Zacatecas.

Chiapas por su parte no cuenta con esta normativa, sin embargo, existe una tesis que –si bien es cierto no es vinculante, sí genera un criterio respecto a este tema–, determina que aun cuando no exista regulación, sí es posible ejercer la acción relativa, aplicando la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.¹⁵⁴

A pesar de que este proceso de regulación ha sido lento, es de resaltar que, a lo largo de la historia mexicana, han existido diversas figuras, sin ser propiamente una responsabilidad patrimonial del Estado, que reconocen cierta obligación del Estado frente a los gobernados.

Acosta García, divide en cuatro etapas la historia mexicana: independencia, revolución, implicaciones de la Guerra de Reforma en la materia y; disposiciones contemporáneas que establecen un régimen especializado.¹⁵⁵

En atención a los hechos acontecidos en cada una de las etapas referidas, surgieron diversos decretos que bien podrían constituir los primeros precedentes de la responsabilidad patrimonial del Estado en el sistema mexicano.

¹⁵⁴Cfr. 2004707, Tesis, XXVII.1o.(VIII Región) 12 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XXV, octubre de 2013, tomo 3, página 1804.

¹⁵⁵Acosta García, Cristian Miguel, *op. cit.*, pp. 59 y 60.

➤ **1821**

La **orden de 25 de octubre de 1821**, publicada en el Diario de Sesiones de la Soberana Junta Provisional, puede ser considerada como el antecedente más remoto. Esta orden establecía la reunión y clasificación de escrituras y documentos con el fin de reorganizar al imperio.

➤ **1823**

Con la **orden de 23 de febrero de 1823**, *“Pensión a las Viudas, Padres y Madres pobres de Soldados del Ejército”*, se reconoció el derecho a una pensión a favor de los familiares que hubieren muerto en defensa de la cosa pública y de los que defendían la causa española.

Esta orden surgió a consecuencia de las solicitudes que llegaban a la Soberana Junta Provisional, por parte de las viudas con necesidades y precariedad.

➤ **1832**

El **22 de febrero de 1832**, se publicó la Ley de Responsabilidad de los que en Caso de Pronunciamiento Tomen Propiedad Ajena.

En esta ley, el Estado respondía directamente por las afectaciones causadas por particulares sin hacer referencia a los funcionarios causantes del daño.

➤ **1836.**

La ley de **10 de noviembre de 1836** es de los primeros antecedentes donde se reconoce el derecho a la indemnización, al establecer una *“Autorización al Gobierno para Indemnizar en los términos que se previene, a los súbditos de su Majestad Británica, de las pérdidas sufridas en la toma de Zacatecas el 10 de mayo de 1835”*.

Esta ley establecía dos cosas importantes, en principio que se debía justificar y liquidar la afectación de los súbditos ingleses y segundo que el Estado se hacía responsable por las actuaciones únicamente de las tropas del Gobierno.

También existió una causa de excepción, la cual consistía en que los afectados hayan sido parte en la revolución y que por lo tanto sean en parte causantes de los daños de los que se dolían, es decir, si quien reclamaba la indemnización formó parte del movimiento armado o fue causante del daño no se tenía la obligación de indemnizar.

➤ **1849**

El **02 de mayo de 1849**, se estableció por decreto, la indemnización concedida al Convento de la Cruz de Querétaro, por la cantidad de 10,000 pesos, por el perjuicio sufrido, en el incendio de pólvora verificado 01 marzo de 1849.

El Estado reconoció la afectación causada al grupo religioso en su convento y se obligó a pagar la deuda.

Con este decreto se facilitó el acceso a la indemnización, pues no se condicionó al agotamiento de alguna instancia judicial.

➤ **1853**

El **27 de diciembre de 1853**, mediante decreto, se publicó la Ley para hacer efectiva la Responsabilidad de los Jueces¹⁵⁶, la Ley estaba compuesta por 66 artículos y es considerada como un antecedente de responsabilidad por error judicial.

¹⁵⁶Promulgada por Teodosio Lares, Ministro del recién transformado Tribunal Supremo de Justicia.

➤ **1860**

El decreto de **25 de marzo de 1860** reconoció la indemnización por las afectaciones a causa de los bombardeos, a los propietarios de bienes –muebles o inmuebles– en la ciudad de Veracruz.

➤ **1917**

El **24 de noviembre de 1917**, Venustiano Carranza expidió la Ley de Reclamaciones, donde se ordenan dos comisiones, en una de ellas con el objetivo de fincar responsabilidad al Estado por los daños causados a raíz del movimiento revolucionario de 1910 a 1917 y la otra fungía como instancia de apelación para que los extranjeros pudieran acudir a objetar los fallos de la primera comisión.

➤ **1936**

El **25 de noviembre de 1936**, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de expropiación –vigente hasta el 26 de abril de 2012–, en la que se reconoce el derecho a una indemnización por un bien expropiado.

➤ **1974**

El **31 de diciembre de 1975**, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, esta ley fue creada por que se planeaba instalar reactores nucleares capaces de producir energía.

Así, por el manejo de sustancias peligrosas, la ley establece la responsabilidad civil objetiva del operador de la instalación nuclear, no obstante, quien designa, autoriza o reconoce al operador es el Estado, por lo que, en ese sentido, se consideró que es este quien debe responder por los daños.

➤ **1991**

El **27 de diciembre de 1991**, se publica el en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, la cual establecía

la obligación subsidiaria del Estado a reparar los daños y perjuicios que sufrían las víctimas de tortura.

➤ **1995**

El **12 de mayo de 1995**, es publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Aviación Civil, dividiendo a las aeronaves mexicanas en dos categorías: **a)** civiles y; **b)** del Estado, en ese sentido, el Estado debe responder por los daños que causen estos a los particulares, siendo únicamente necesario que exista el daño y la causa.

El **15 de diciembre de 1995**, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Aduanera; la cual señala dos supuestos en los que el Estado es responsable: **1)** por las mercancías depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las mismas autoridades, que se extraviaran, deterioraran o fueran inservibles o **2)** tratándose de bienes perecederos, de fácil descomposición, animales vivos, automóviles y camiones, el Servicio de Administración Tributaria estaba facultado para destruir, donar, asignar o vender tales mercancías, no obstante en caso de que se impugnara y obtuviera una sentencia favorable, podía solicitar la devolución de la mercancía o el pago de su valor.

De los antecedentes sucintos, se concluye que, a diferencia de Alemania, México tardó más de 100 años en elevar la responsabilidad a rango constitucional, cuando a Alemania le llevó menos de 40, esto se menciona no para decir que México fue incompetente al incluir tardíamente esta figura, sino para hacer patente esa resistencia de reconocer la responsabilidad del Estado, aun cuando existían destellos de esta necesidad de obligarlo a responder por los daños ocasionados.

El Gobierno mexicano respondía principalmente por las afectaciones provocadas a raíz de los acontecimientos armados como la independencia y la revolución, pero pasado este periodo, se comenzó a dar otro enfoque a la

responsabilidad, como ejemplo tenemos –lo que puede ser el antecedente del error judicial en nuestro país– la Ley para hacer efectiva la Responsabilidad de los Jueces, y aunque pareciera que solo se limitaba a jueces y magistrados, la ley fue muy clara en establecer que toda persona con funciones jurisdiccionales se encontraba sujeta a dicha normatividad.

Otro enfoque que se le dio a esta figura fue la estipulada en la aún vigente Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, esta ley se estableció porque se pretendía instalar reactores nucleares y alguien tenía que responder por los daños que pudieran general los desechos peligrosos que emitieran tales reactores, la ley establece que quien está obligado a responder por los daños es el operado de la planta, sin embargo, el mismo ordenamiento señala que es el Estado quien se encargaría de designar y autorizar al operado, por lo que el obligado a responder sería el Estado; ahora bien, la responsabilidad establecida en la mencionada ley es de carácter civil y objetiva.

Como podemos observar, la Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, obliga al Estado a hacer frente a las afectaciones producto del manejo de sustancias peligrosas.

Por otra parte, el Estado debe responder de los daños ocasionados por las aeronaves de su propiedad, la Ley de Aviación Civil es, como su nombre bien lo indica, de carácter civil y no se necesita más que acreditar el daño y la cusa para poder acceder a una indemnización por tal concepto.

Así, si bien es cierto la responsabilidad del Estado se entendía, desde sus inicios, de naturaleza civil; también lo es que esto fundó las bases para la figura que conocemos hoy en día, y de igual forma evidencia la necesidad de que el Estado respondiera frente a los gobernados por sus actividades.

2.4. REFORMA AL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Una vez precisados los antecedentes de nuestro país, se mencionarán los esfuerzos para lograr que el Estado mexicano reconociera su responsabilidad administrativa por causa de daños y perjuicios en los bienes o derechos de los particulares; lo que se vio culminado con la adición del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, de ahí la importancia a dedicarle un apartado por separado de los otros antecedentes.

Esta reforma constitucional llevó todo un proceso tortuoso desde la propuesta del el Doctor Castro Estrada en 1997 hasta la reforma del 2002, pues solo para su publicación se tardaron cinco años.

Existieron diferentes motivos que llevaron a considerar la elevación de la responsabilidad patrimonial del Estado al rango más alto; el Doctor Castro Estrada enlista diez razones que justifican la reforma Constitucional.

1. Constituye un deber jurídico que tiene que repartirse, proporcional y equitativamente, entre los integrantes de una sociedad.
2. Doctrinalmente, se consideró que la responsabilidad patrimonial del Estado establece un Estado de Derecho; aunado a que tal figura es el pilar principal del Derecho Administrativo.

Al mismo tiempo, México se encontraba rezagado en la incorporación de esta institución, pues algunos países menos desarrollados de Latinoamérica, como Ecuador, Perú, Guatemala y Chile, ya habían incluido tal figura en su normatividad.

3. Desde un punto de vista jurídico y económico, la falta de una legislación interna conforme a la cual pueda resarcirse la reparación del daño como exigencia de resoluciones internacionales traería como consecuencia indemnizaciones elevadas que poco se ajustarían a la realidad socioeconómica del Estado mexicano.
4. Aun existiendo ciertas dificultades, respecto al ámbito económico, la administración no puede amparar sus omisiones dañosas en la insuficiencia de recursos financieros.
5. Serviría para una depuración efectiva de la acción administrativa. Por otra parte, desde el punto de vista económico resulta imposible admitir que uno de sus agentes más característicos, y el que cuantitativamente utiliza el mayor porcentaje del producto interno bruto, sea un agente irresponsable, a quienes los Tribunales no puedan imponer el respeto a sus compromisos y obligaciones de reparar los daños que su actuación pudiera ocasionar.
6. El moderno sistema mexicano, específicamente la Secretaría de Hacienda, puede resistir la carga de la indemnización que pedirán generarse, máxime cuando se trata del cumplimiento de una de sus responsabilidades.
7. La institución de responsabilidad patrimonial del Estado no aumentaría la actividad de la Administración Pública, ni generaría mayores obligaciones de las que ya tienen los servidores públicos, por el contrario, controlaría y proporcionaría una elevación en la calidad de los servicios públicos.

8. La intención no es generar una cultura de reclamo, sino fomentar una cultura de responsabilidad; pues el acreditamiento de la responsabilidad no es del todo sencilla, ya que la debida reglamentación supondría medios rigurosos. Lo que se pretende es, en alguna medida, recuperar la confianza de los gobernados en el propio Estado.

9. La reforma Constitucional al artículo 113, y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, podría significar una inversión, pues bajo las premisas de orden y control de la Administración Pública, se irían reduciendo los casos y montos de indemnización y esto significaría un ahorro para el Gobierno.

La figura de responsabilidad patrimonial del Estado es complementaria de la responsabilidad de los servidores públicos, ya que se contempla la figura de repetición en contra de estos últimos.

10. La institución es una figura congruente con un sistema de gobernabilidad democrática.¹⁵⁷

Las razones por las que se buscó implementar esta figura se encuentran enmarcadas esencialmente dentro del principio de igualdad, economía, mejoras del servicio y accesibilidad.

Igualdad dado que, las cargas de los integrantes de una sociedad debe ser homogénea y equitativa, en otras palabras, una persona no debe tener una carga mayor que otra, esto lo podemos tener más claro si tomamos de ejemplo

¹⁵⁷ Cfr. Castro Estrada, Álvaro. *Nueva garantía...*, *op. cit.*, pp. 115-124.

una expropiación por utilidad pública; pensemos que se expropió un inmueble porque se va a ampliar una línea del transporte colectivo metro, si no se indemniza a la persona expropiada no existiría una igualdad entre los integrantes de la sociedad y este, porque se estaría obligando a alguien a una carga mayor que al resto de la sociedad.

El punto económico lo podemos enlazar con la elevación de la calidad del servicio, la intención es reducir el gasto que generaría una indemnización, implementando medidas que ayuden corregir lo que dio origen a la solicitud, lo cual trae aparejado la mejorar en el servicio y un ahorro para el Estado a largo plazo.

Finalmente, la accesibilidad es la facilidad de los gobernados para acceder a una indemnización, pero sin perder de vista ciertas limitantes, pues no se pretende que exista una lluvia de reclamos sin sentido que genere otro tipo de gasto.

Las razones expuestas señalan claramente la naturaleza de la responsabilidad patrimonial del Estado y su base. Resultando evidente que no se beneficia solo una persona; para ilustrar mejor, si yo gobernado reclamo la indemnización por un actividad del Estado, y esta se me otorga, no solo yo me veo favorecido, si bien es cierto el monto económico es para mí, también lo es que a raíz de mi reclamación el Estado puede percatarse de la actividad que generó el daño y erradicarla o disminuirla, a la par implica que va a existir una mejora en el servicio o actividad –que antes me ocasionó una afectación–, a la que otra persona tendrá acceso (con mejor calidad de la que se ofreció a mí).

Como ya se mencionó, el proceso legislativo fue largo, pero para vislumbrar el curso de la reforma veamos el proceso legislativo.

En 1999, fueron presentadas dos iniciativas de reforma constitucional, por diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido Acción Nacional (PAN), en las que se proponía incorporar un segundo párrafo al artículo

113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de incluir la responsabilidad patrimonial del Estado.¹⁵⁸

La primera iniciativa de reforma fue presentada el **22 de abril de 1999**, por el Partido Revolucionario Institucional, quien es sus motivos argumentó que para hablar propiamente de un Estado de Derecho debían cumplirse cuatro requisitos:

- 1) Un orden jurídico estructurado en el que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado.
- 2) Reconocimiento de garantías individuales de los gobernados.
- 3) El establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos.
- 4) **Un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.**

Adicionalmente, se hizo notar que existía un logro en el establecimiento de un mecanismo que satisficiera el problema que se presenta cuando a consecuencia de una actividad del Estado, se cause un daño a los particulares.

Señalaron que existían aspectos jurídicos que abordaban este tópico y pero que el criterio rector tenía un enfoque de responsabilidad civil subsidiaria y solidaria, y no un auténtico sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.

De ahí la propuesta de incorporar dos aspectos fundamentales en el artículo 113 Constitucional:

1. Una nueva garantía que protegiera la integridad y salvaguarda patrimonial de los individuos, respecto a la actividad del Estado.

¹⁵⁸Castro Estrada, Álvaro, *Nueva garantía...*, *op. cit.*, pp. 26-46.

2. La obligación del Estado a la reparación de las lesiones antijurídicas.

Así, la propuesta de reforma establecía que todo aquel que sufriera una lesión en sus bienes y derechos con motivo de la actividad del Estado, tendría derecho a ser indemnizado.

La segunda iniciativa fue presentada el 21 de junio de 1999 por el Partido Acción Nacional¹⁵⁹ y se propuso adicionar un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción VII al artículo 116, y un segundo párrafo a la base quinta, apartado C del artículo 122, todos de nuestra Carta Magna.

La motivación de tal iniciativa se fundó en el hecho de que no existía una verdadera responsabilidad del Estado, pues el establecido en el artículo 1927 del Código Civil era obsoleto, al sustentarse en la teoría de la culpa, debiendo ser desplazada por la teoría del perjuicio o del daño objetivo.

Que lo que debía dar fundamento a la responsabilidad del Estado era el daño en sí mismo, por ser antijurídico, pues tal situación quebrantaba los principios de equidad, igualdad y bien común, al no tener el particular la obligación de soportar los daños que se le ocasionen en sus bienes.

¹⁵⁹Congreso de la Unión, *Iniciativa para adicionar un duodécimo párrafo al artículo 16, un segundo párrafo al artículo 113, una fracción VIII al artículo 116, y un segundo párrafo a la base quinta apartado C del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como para modificar la denominación del título cuarto de la citada ley fundamental, presentada por diputados de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional en la sesión de la Comisión Permanente del 16 de junio de 1999*, Gaceta de la Cámara de Diputados, 21 de junio de 1999, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/1999/jun/990621.html#Iniciativas>; consultada el 15 de febrero de 2020.

Su iniciativa se basó en la doctrina del jurista Álvaro Castro Estrada, por lo que la propuesta fue en favor de establecer un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, para que este indemnice a toda persona que se viera afectada en sus bienes y derechos con motivo de la actividad del Estado, sin importar que esta sea lícita o ilícita, regular o irregular (excepto cuando existan causas de fuerza mayor) y que tal responsabilidad sea directa en todos los casos.

La propuesta de reforma a los artículos 16, 113, 116 y 122, reconocía el derecho de toda persona a recibir una indemnización por parte de Federación, Estados, Municipios y del entonces Distrito Federal, cuando se causara un daño con motivo de su actividad.

Posterior a estas iniciativas, el Doctor Castro Estrada presentó la propia; después de una serie de modificaciones, fue aprobada por unanimidad de 369 votos a favor y 4 abstenciones; en la sesión de 29 de abril de 2000 (publicado en la Gaceta Parlamentaria del miércoles 03 de mayo de 2000), pero esta reforma tuvo una pausa –por razones políticas– a consecuencia de las prontas elecciones del 02 de julio; y fue así que la minuta con proyecto de decreto para reformar el artículo 113 Constitucional, fue turnada a comisiones del Senado de la República para su estudio y dictamen el 10 de abril de 2001, casi un año después de su aprobación en la Cámara de Diputados.¹⁶⁰

A partir del **10 de abril de 2001**, la minuta referida, se encontraba en poder de las tres comisiones legislativas –Comisión de Puntos Constitucionales, Comisión de Gobernación y la Comisión de Estudios Legislativos–; y fue hasta el 18 de octubre que se reunió la Comisión de Gobernación para tratar, entre otros temas, la reforma al artículo 113 Constitucional.¹⁶¹

¹⁶⁰Castro Estrada, Álvaro. *Nueva garantía...*, *op. cit.*, pp. 61-82.

¹⁶¹*Cfr. Ídem.*

La reunión de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República se llevó a cabo el **31 de octubre de 2001**, cuyo dictamen fue favorable, lo que trajo como consecuencia que, el **06 de noviembre del mismo año**, bajo el rubro “Dictámenes de Primera Lectura” se publicó el dictamen aprobado por las Comisiones Unidas que conocieron de la materia; lo mismo se hizo el **08 de noviembre siguiente** para la segunda lectura.¹⁶²

Finalmente, con 90 votos a favor y ninguno en contra, se aprobó el Proyecto de Decreto por el que se modificó la denominación del Título Cuarto y se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁶³

A partir de la aprobación en la Cámara de Senadores, el proyecto fue turnado a todas las Legislaturas Estatales¹⁶⁴, una vez aprobada por estas; la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue publicada, en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de junio de 2002; y de conformidad con el primer párrafo del único transitorio, la reforma entró en vigor el 1° de enero de 2004.¹⁶⁵

Una vez teniendo claro el proceso legislativo al que fue sometido el proyecto de reforma, se hará una comparación y análisis sobre las propuestas y la versión aprobada.

¹⁶² *Ídem.*

¹⁶³ *Ídem.*

¹⁶⁴ De conformidad con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aún vigente.

¹⁶⁵ “...TRANSITORIO. UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. ...”

Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Propuesta	Propuesta	Reforma
<p>22 de abril de 1999 (PRI).</p>	<p>21 de junio de 1999 (PAN).</p>	<p>14 de junio de 2002 publicada en el DOF.</p>
<p>Todo aquel que sufra una lesión en sus bienes y derechos con motivo de la actividad del Estado, tendrá derecho a ser indemnizado en forma proporcional y equitativa, conforme a lo dispuesto por las leyes que al efecto expida el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Las controversias derivadas de la aplicación de las leyes correspondientes, serán conocidas por los tribunales contencioso administrativos, cuando estas se originen por la actividad administrativa del Estado.</p>	<p>La Federación responderá directamente por los daños y perjuicios que con su actividad ocasione a los bienes y derechos de los individuos. Estos tienen derecho a ser indemnizados en forma equitativa, conforme a lo dispuesto por las leyes que expida el Congreso de la Unión</p>	<p>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.</p>

Uno de los cambios notorios de los proyectos de reforma fue la modificación de “*la actividad del Estado*”, “*su actividad*” por la “*actividad administrativa irregular*”, la propuesta original del Doctor Castro Estrada también contemplaba solo la **actividad del Estado** sin la limitante de “irregular”.

La propuesta de modificación fue agregar “actividad administrativa ilícita, pero esto podría generar una contradicción a la reforma misma, pues daba la impresión de tratarse de una responsabilidad subjetiva y no objetiva, por lo que se acordó que fuera solo “actividad administrativa **irregular**”.¹⁶⁶

Y para evitar cualquier confusión, se especificó que la responsabilidad del Estado sería **objetiva y directa**.

También cabe señalar que la idea original de reforma era incluir toda actividad administrativa (Estado-Juez y Estado-legislador) regular e irregular, no obstante, se consideró que la reforma al artículo en estudio sería la primera etapa de para la introducción de un verdadero régimen de responsabilidad patrimonial.

Finalmente, es menester aclarar que, a raíz del combate a la corrupción, se reformaron varios artículos de nuestra Carta Magna, entre ellos el artículo 113, en la parte que habla sobre la responsabilidad patrimonial de Estado, para quedar reubicado en el último párrafo del artículo 109.¹⁶⁷

Así se concluye que, en su momento, existió un avance en el derecho administrativo, al establecer una responsabilidad del Estado **objetiva y directa**, sin embargo, esta figura se ha quedado estancada, pues lo que se pretendía con la

¹⁶⁶Castro Estrada, Álvaro. *Nueva garantía constitucional...*, op. cit., p. 67.

¹⁶⁷Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de mayo de 2015.

introducción de dicha institución, no ha sucedido y peor aún no ha funcionado para lo que fue diseñada¹⁶⁸.

2.5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado regula diversos aspectos, como son:

- Las actividades y entes públicos que pueden dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado.
- Los supuestos por lo que el Estado queda exento de la obligación de indemnizar.
- Los requisitos que se deben satisfacer para su procedencia.
- Las formas de calcular y pagar la indemnización.
- El procedimiento a seguir.
- El derecho del Estado para repetir contra los servidores públicos.

Siguiendo la línea histórica, sobre la inclusión de la responsabilidad patrimonial del Estado, a rango constitucional, es importante conocer el texto original –solo en lo relevante– de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En el apartado 2.6.2 de este capítulo, se tratarán diversas leyes estatales que regulan la responsabilidad Patrimonial del Estado y el procedimiento que debe sustanciarse, pero la Ley de la materia, al ser una de las primeras promulgadas, después de la reforma constitucional al artículo 113, requiere un estudio

¹⁶⁸Este punto, específicamente sobre si ha funcionado o no la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado y ¿por qué?, será abordado en las conclusiones finales de este trabajo de investigación.

independiente y preferente, pues desde su promulgación ha tenido varios cambios importantes, por lo que este capítulo versa sobre esas modificaciones.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004 –casi un año después de entrar en vigor la reforma al artículo 113 Constitucional–, y en el capítulo III, se encontraba descrito el procedimiento para solicitar la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que se transcriben los artículos que son de nuestro interés.

CAPÍTULO III

Del Procedimiento

ARTÍCULO 17.- *Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada.*

ARTÍCULO 18.- *La parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*

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

(...)

ARTÍCULO 19.- *El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por esta Ley, a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, en la vía jurisdiccional.*

(...)

ARTÍCULO 24.- *Las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante podrán impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”*

De los preceptos en cita podemos advertir que la reclamación, era presentada ante el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debiendo ajustarse a los requisitos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

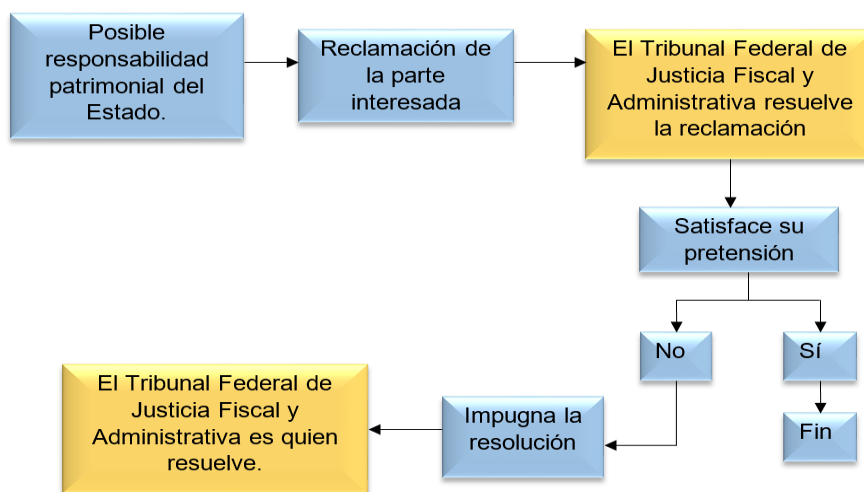
Que el procedimiento debía encontrarse ajustando, además de lo establecido en la propia ley de la materia, en lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación en la vía jurisdiccional.

De igual forma, señala que las resoluciones emitidas por el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisficieran al reclamante, podía ser impugnada directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es decir, ante la existencia de una presunta responsabilidad patrimonial del Estado, el interesado debía presentar su reclamación –con los requisitos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo–, ante el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien resolvería si existió o no responsabilidad por parte del Estado y, en su caso, el monto de la indemnización.

Pero, si la resolución que emitiera el Tribunal negaba la indemnización o su monto no satisficiera al reclamante, entonces podía impugnar la resolución por vía judicial ante el mismo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo anterior se puede evidenciar en el siguiente cuadro.



Así, bajo ese modelo, se consideraba al Tribunal como una autoridad administrativa –al ser quien atendiera en primera instancia la reclamación– y como Órgano Jurisdiccional –al resolver la impugnación de su propia resolución-, aun cuando esta última es la naturaleza de entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, la de un Órgano Jurisdiccional.

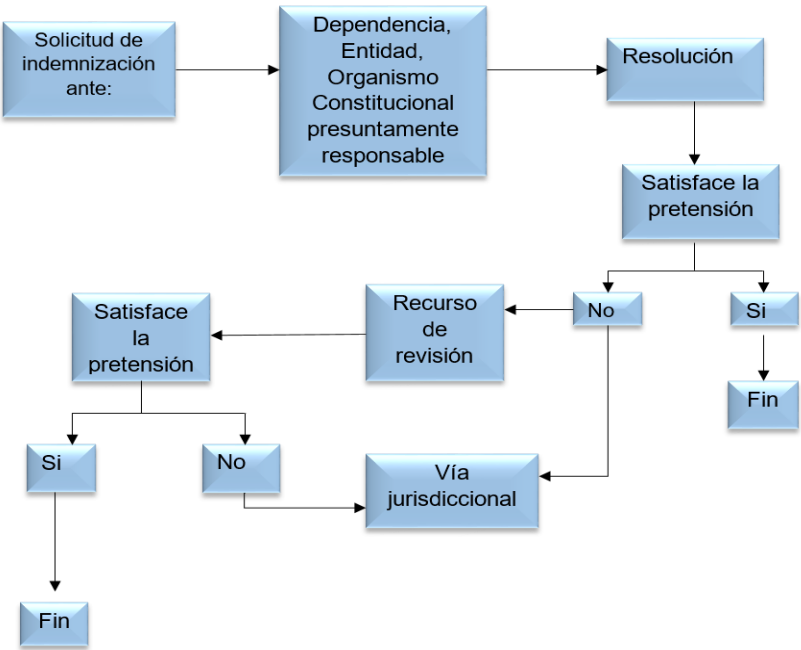
También establecía la posibilidad de que existieran otros procedimientos interpuestos ante la propia autoridad o ente público federal que causo el daño, los cuales, en caso de ser así, suspenderán el iniciado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Bajo ese contexto fueron reformados los artículos 18, 19, 23, 24 y 25; y se adicionó un artículo 50-A y un inciso d) a la fracción V del artículo 52, así la pretensión que se reclamara debía ser presentada ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y en caso de que las resoluciones de la autoridad administrativa negaran la indemnización o que, por

su monto, no satisficieran al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa.¹⁶⁹

La reforma solucionó dos problemas, uno la saturación del Tribunal, ya que se encargaba de un mismo asunto como autoridad administrativa –en primera instancia– y como órgano jurisdiccional –en segunda instancia– lo cual duplicaba la carga de trabajo sin ningún sentido; y dos la seguridad jurídica, pues los gobernados tendrían la certeza de que sus asuntos serian revisados por otra autoridad y no por la misma que emitió el fallo del que se inconformaron.

Para tener de forma más clara esta reforma se inserta el siguiente cuadro, que puede compararse con el que le antecede:



¹⁶⁹DECRETO 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009.

Como se aprecia, hasta antes de la reforma, no existía una verdadera protección al derecho de los individuos a solicitar una indemnización, por responsabilidad patrimonial del Estado, debido a que la autoridad administrativa –el Tribunal como autoridad administrativa–, era la misma ante quien se debían inconformar cuando la resolución no satisfacía sus intereses –Tribunal como órgano jurisdiccional–, situación que se modificó a raíz de la reforma a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Quedando entonces que el hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa, solo fungiría como órgano jurisdiccional y así garantizar una mejor protección a los particulares, generando con ello certeza jurídica.

2.6. DERECHO COMPARADO

Nuestro sistema de responsabilidad patrimonial del Estado tiene sus bases en el derecho español, sin embargo, algunos países latinoamericanos fueron puestos como ejemplo para que en México se pusiera en marcha tal figura.

Como lo narra el Doctor Castro Estrada, se llegó a pensar que la responsabilidad patrimonial del Estado era exclusiva de países desarrollados, pero tal aseveración fue refutada por el gobierno colombiano, al introducir la responsabilidad del Estado en su Constitución en el 2000; lo que sirvió como argumento para impulsar la reforma al artículo 113 constitucional.¹⁷⁰

Así, gracias a la visión de países como Colombia y Chile, se logró convencer a México para incluir la responsabilidad patrimonial del Estado como un elemento para llegar a un verdadero estado de derecho.

¹⁷⁰Cfr. Castro Estrada, Álvaro, *Nueva Garantía...*, op. cit. p. 117.

2.6.1. PAÍSES LATINOAMERICANOS

El derecho de los gobernados a ser resarcidos por los daños ocasionados por el Estado no es exclusivo de México sino también de otros países de Latinoamérica como Brasil, Chile, Bolivia, Cuba, Uruguay, Guatemala y Colombia, de los cuales se mencionarán solo algunos.

2.6.1.1. BRASIL

El sistema brasileño incorpora a la responsabilidad patrimonial por el actuar administrativo, en su constitución, específicamente en los artículos 5º, fracción LXXV, 6º, fracción XXII y 21, fracción XXIII, inciso d), donde se reconoce el derecho a la indemnización por error judicial; que las personas de derecho privado así como las de derecho público que presten un servicio público, responderán por los daños y perjuicios causados y, finalmente, se hace referencia a los daños nucleares.¹⁷¹

Los diversos criterios, emitidos por el Supremo Tribunal Federal, dejan entre ver que el sistema brasileño de responsabilidad patrimonial del Estado es objetivo y deben concurrir, **el daño y el nexo causal** entre la afectación y la acción u omisión del agente público, y que dicha conducta sea imputable al agente del poder público; la responsabilidad puede derivar de acciones u omisiones de los agentes del poder, así como por la deficiencia del servicio; para el caso de conductas omisivas es necesario demostrar la culpa del servidor público, es decir, tiene un carácter subjetivo.¹⁷²

Por tanto, la responsabilidad del Estado en el derecho brasileño, es muy amplio y complejo, al contemplar el error judicial, daños nucleares y los daños

¹⁷¹Cfr. Fernández Fernández, Vicente. *op. cit.*, pp.61-64.

¹⁷²*Ibidem.* p. 65.

ocasionados por el servicio público; ahora bien cuando se reclame una responsabilidad deben concurrir el daño y el nexo causal entre la actividad y la lesión, dejando de lado la culpa, sin embargo cuando se alegue una omisión, entonces sí se tiene que demostrar la culpa del servidor, lo que podríamos ver en nuestro país como una responsabilidad del servidor público y no propiamente una responsabilidad patrimonial del Estado.

2.6.1.2. CHILE

La Constitución Política de la República de Chile, en su artículo 38, señala el derecho que tienen los gobernados a reclamar los daños causados por el actuar de la Administración.

“Artículo 38. Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios del carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño¹⁷³. (Énfasis añadido)

¹⁷³Constitución Política de la República de Chile, vigente https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf, consultada el 18 de julio de 2019.

Si bien, esta constitución es relativamente joven, la figura no es nueva ni reciente, pues la responsabilidad patrimonial del Estado existía desde la ley No. 18.825, de 17 de diciembre de 1989, así como en su Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, de 1986 y 2001¹⁷⁴.

Cabe señalar que en el ordenamiento chileno no existe un régimen jurídico único, pues se han establecido distintos sistemas de responsabilidad en relación a la organización administrativa y a la actividad que esta desarrolla¹⁷⁵, sin embargo, basta con tener esto presente pues es un tema muy extenso –debido a cada particularidad–, y no forma parte esencial del presente trabajo.

La responsabilidad patrimonial en el derecho chileno se encuentra elevado a rango constitucional y, por su parte, la Corte Suprema de Justicia de ese país ha establecido dos elementos esenciales:

- I. El acto administrativo.
- II. El perjuicio o daño.

El nexo causal entre estos dos elementos debe ser indisoluble, es decir, forzosamente el daño debe ser la consecuencia directa de la actividad administrativa, de lo contrario no puede fincarse responsabilidad al Estado.

La responsabilidad patrimonial, en el sistema chileno es objetiva y directa, y prevé el error judicial, como responsabilidad, pero para su configuración debe existir: **1)** una sentencia definitiva o sentencia absolutoria; **2)** una declaración

¹⁷⁴Cfr. Fernández Fernández, Vicente. *op. cit.*, p. 25.

¹⁷⁵Ferrera B, Juan Carlos. *La responsabilidad patrimonial del estado, sistema chileno*, México, Porrúa, 2004, p. 134.

judicial en la que la Corte Suprema determine que existió un error judicial; y solo hasta entonces se puede reclamar el pago de la indemnización.¹⁷⁶

Es decir, el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado es más amplio en este país, en comparación con México.

2.6.1.3. COLOMBIA

Antes de dar inicio a este apartado, se debe destacar que uno de los países más avanzados en lo referente a la responsabilidad, es Colombia, ya que como se verá a continuación prevé una responsabilidad bastante amplia en comparación otros países. El avance de esta figura se debe, en gran medida, a la situación de inseguridad que por muchos años ha padecido el país, pues a raíz de la lucha contra la delincuencia el Gobierno colombiano ha generado innumerables daños a sus nacionales, de ahí que se vio la necesidad de resarcir estas afectaciones.

La etapa de la responsabilidad estatal se consagra hasta finales del siglo XIX, a través de la sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia el 22 de octubre de 1896, en la que se determinó que el Estado debía responder por los daños imputables a sus funcionarios, cuando estos no puedan reparar con sus propios bienes, el daño causado¹⁷⁷ (teoría de la culpa).

¹⁷⁶Fernández Fernández, Vicente. *op. cit.*, p.26.

¹⁷⁷García Pacheco, Diana Marcela. *Responsabilidad patrimonial del Estado por privación injusta de la libertad en Colombia, -"Título de imputación jurídicas"-*, Universidad de Boyacá, Colombia, p.13.

Posteriormente, la responsabilidad adquirió un carácter objetivo, y fue a partir de 1991, con la expedición de la nueva Constitución Política de Colombia, en el artículo 90 donde se consagró el nuevo modelo de responsabilidad,¹⁷⁸ el cual es de la siguiente literalidad:

“ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

*En el evento de ser condenado **el Estado** a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél **deberá repetir contra éste.**”*¹⁷⁹

(Énfasis añadido)

Este artículo enmarca una responsabilidad objetiva y directa, sin embargo, no resulta claro si la responsabilidad patrimonial de Estado solo abarca a la administración pública o a otros órganos.

Tal interrogante fue resuelta por la Corte Constitucional de Colombia en diversas sentencias, en las que se determinó que también se responderá por el daño causado por el legislador ya que “antijurídico”¹⁸⁰ no se refiere a un daño

¹⁷⁸ *Ibidem*, p.14.

¹⁷⁹ *Constitución Política de la República de Colombia*, Corte Constitucional de Colombia, <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>, consultada el 18 de julio de 2019.

¹⁸⁰ García de Enterría señala que el daño antijurídico equivale al perjuicio antijurídico, la cual se diferencia del perjuicio a secas, en tanto que esta última, es

producido por una actividad ilícita del Estado, sino como el perjuicio que es provocado a una persona sin tener el deber jurídico de soportarlo. De igual forma establecen dos requisitos para que se configure la responsabilidad en mención: **1)** la existencia de un daño antijurídico y; **2)** que sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública.¹⁸¹

Por lo que hace al Poder Judicial, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia¹⁸² vigente; establece que el Estado será responsable por los daños causados por la acción u omisión de sus agentes judiciales.

Ahora bien, para tener un poco más clara la teoría de la responsabilidad en Colombia se inserta el siguiente cuadro¹⁸³, del cual solo se hará referencia de alguno de los puntos señalados en el mismo.

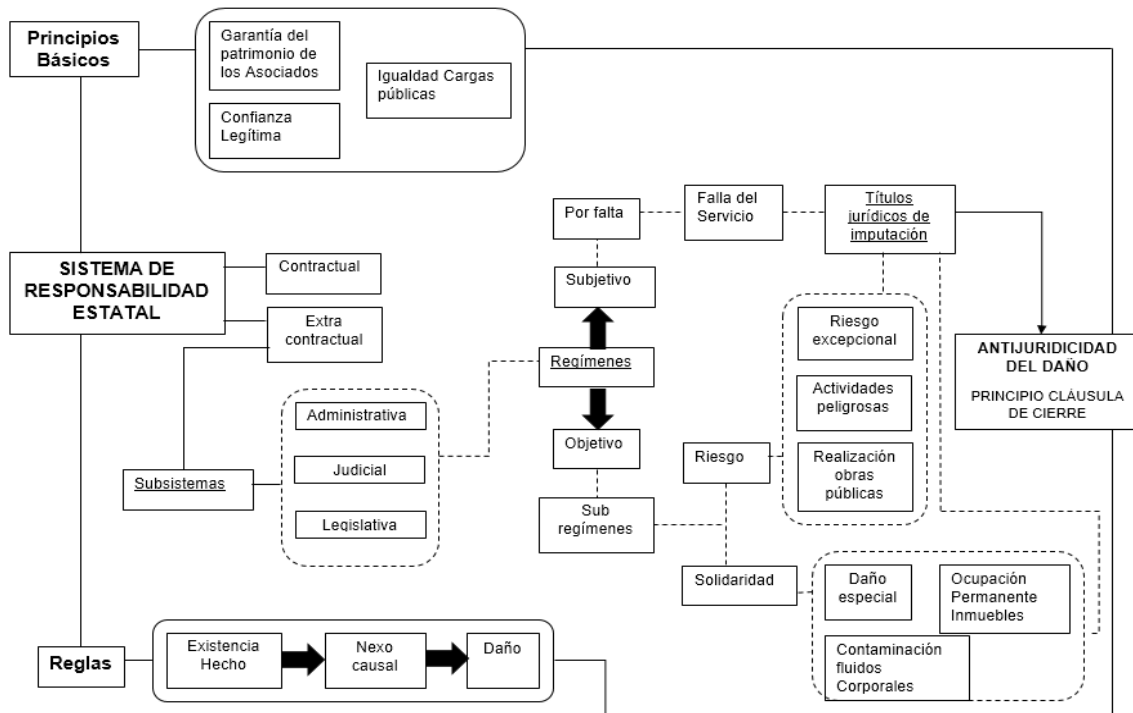
puramente económica y material, mientras que la lesión o perjuicio antijurídico, es un concepto jurídico protector del patrimonio (García Pacheco, Diana Marcela. *op. cit.*, p.761).

¹⁸¹Corte Constitucional de la República de Colombia, sentencia C-038/06 consultada en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-038-06.htm>.

¹⁸²*“ARTÍCULO 65. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales. En los términos del inciso anterior el Estado responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad”* consultado en

http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_col_ley_270_sp.pdf, el 19 de octubre de 2019.

¹⁸³*Cfr. Correa Vargas, Rodolfo Andrés, [cuadro]. Recuperados de Responsabilidad Extracontractual del Estado; Análisis Sistemático, Leyer, Bogotá Colombia, p.35.*



Todo ordenamiento está conformado por principios y reglas, así los principios base de la responsabilidad estatal en Colombia son:

- **Confianza legítima.** Este principio está formado por dos principios más, buena fe y seguridad jurídica, y es aplicado como un mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses públicos y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrador.¹⁸⁴
- **Igualdad o equidad de las cargas públicas.** A partir de este principio se entiende que las cargas u obligaciones imponibles y requeridas para lograr la satisfacción de los intereses colectivos o comunitarios, no debe recaer sobre uno o más individuos

¹⁸⁴Cfr. *Ibíd.*, p.40.

determinados, sino que deben repartirse equitativamente entre los integrantes de la colectividad.¹⁸⁵

Ahora bien, debe existir un hecho atribuible al propio Estado un nexo entre el daño y el hecho; los cuales están sujetos a un régimen subjetivo u objetivo.

- **Régimen subjetivo o por falta.** La jurisprudencia de aquel país señala que la responsabilidad es directa por falla o falta del servicio, sin que sea necesario la distinción entre los órganos o funcionarios y surge del deber del Estado por procurar la realización de un bien común.¹⁸⁶
- **Régimen objetivo.** Basta que se haya ocasionado un daño para ser responsable, aun cuando el resultado se haya producido sin que así lo hubiere deseado aquél.¹⁸⁷

De igual forma, existen dos subregímenes, a saber, de riesgo y solidaridad, de los cuales no entraremos a detalle, pero sí se señalarán sucintamente lo que abarca cada uno de ellos.

Riesgo

- Riesgo excepcional.
- Actividad Peligrosa.
- Realización de obras.

¹⁸⁵Cfr. *Ibídem*, p.43.

¹⁸⁶Cfr. *Ibídem*, p. 69.

¹⁸⁷Cfr. *Ibídem*, p.78.

Solidaridad

- Daño especial.
- Ocupación de inmuebles por causa de trabajo u obras públicas.
- Contaminación por fluidos corporales.

Así, tenemos que el sistema de Colombia contempla una responsabilidad patrimonial del Estado muy amplia al abarca todos los poderes; es objetiva y directa. Adicionalmente se han implementado diversas políticas públicas para aminorar los daños.

2.6.2. LEGISLACIÓN ESTATAL EN MÉXICO

Como se aprecia en el siguiente cuadro, existen muchos Estados de la República que aún no cuentan con una regulación sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, pero hay otros que reconocen el derecho a la indemnización solo en su constitución y algunas otras han sido innovadoras por la época en la que se emitieron, como es el caso de Colima.

Estados con regulación en su constitución local		
1.	Puebla	El 10 de diciembre de 2004, se publicó la reforma al artículo 131 de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Puebla, incorporó la figura de responsabilidad patrimonial.

2.	Sinaloa	El 20 de diciembre de 2006, se publicó el decreto por el cual se adicionó el párrafo cuarto al artículo 130 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, regulando la figura de responsabilidad patrimonial.
3.	Tabasco	El 15 de noviembre de 2003, fue publicada la reforma al artículo 71 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, incorporando un segundo párrafo, en el que se regula la figura de responsabilidad patrimonial
Estados con ley de responsabilidad patrimonial del Estado		
4.	Colima	El 22 de junio de 2002 6 de mayo de 2000, se publicó la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima.
5.	Veracruz	El 31 de diciembre de 2003, se publicó la Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
6.	Jalisco	El 11 de septiembre de 2003, se publicó la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Jalisco y sus Municipios
7.	San Luis Potosí	El 23 de diciembre de 2004, se publicó la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de San Luis Potosí.
8.	Guanajuato	El 07 de enero de 2005, se publicó la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Guanajuato.
9.	Tamaulipas	El 11 de enero de 2005, se publicó la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tamaulipas y sus Municipios

10.	Baja California Sur	El 20 de marzo de 2005, se publicó Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Baja California Sur
11.	Nayarit	El 24 de mayo de 2006, se publicó Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Nayarit y sus Municipios
12.	Baja California	EL 05 de octubre de 2007, se publicó la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Baja California.
13.	Distrito Federal (hoy Ciudad de México)	El 21 de octubre de 2008, se publicó la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.
14.	Querétaro	El 03 de agosto de 2009, se Publicó la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro.
15.	Aguascalientes	El 10 de mayo de 2010, fue publicada la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Aguascalientes.
16.	Morelos	El 14 de diciembre de 2011, se publicó la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Morelos.
17.	Chihuahua	El 05 de enero de 2013, se publicó la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Chihuahua.
18.	Nuevo León	EL 03 de mayo de 2013, se publicó la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León
19.	Durango	El 05 de diciembre de 2013, se publicó la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Durango y sus Municipios
20.	Tlaxcala	El 12 de diciembre de 2016, fue publicada la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Tlaxcala.

21.	Michoacán	El 01 de septiembre del 2017, fue publicada la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Michoacán y sus Municipios
22.	Estado de México	El 30 de mayo de 2017, fue publicada la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios
23.	Oaxaca	El 26 de junio de 2019, se publicó la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Oaxaca.
24.	Quintana Roo	El 21 de febrero de 2020, se publicó la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo.
Estados con iniciativas de ley		
25.	Campeche	El 12 de febrero de 2016, se publicó la iniciativa de ley.
26.	Hidalgo	El 9 de julio de 2019, se presentó iniciativa de ley
27.	Coahuila	El 1 de marzo de 2019, se presentó iniciativa de ley.
Estado si regulación de responsabilidad patrimonial del Estado		
28.	Chiapas	
29.	Guerrero	
30.	Sonora	
31.	Yucatán	
32.	Zacatecas	

Así este apartado se dedicara a algunas legislaciones que merecen ser mencionadas, ya sea por su trascendencia o porque existe algo relevante que comentar.

2.6.2.1. COLIMA

La Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima, se emitió mediante decreto 223, publicado en el periódico oficial “El Estado de Colima”,

el sábado 22 de junio de 2002, ocho días después de la publicación a la reforma del artículo 113 y dos años antes de su entrada en vigor, por lo que resulta una de las leyes más relevantes.

La Ley cuenta con 39 artículos, dividido en 6 capítulos, de los cuales se desprende lo siguiente:

- **Objeto:** Fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización de las personas que sufran una lesión – sin obligación jurídica de soportarlo¹⁸⁸— en sus bienes, posesiones o derechos a consecuencia de la actividad administrativa del Estado, sea regular o irregular.
- **Actividad Administrativa:** Es la que desarrolla el gobierno estatal, los gobiernos municipales, los organismos paraestatales y paramunicipales, así como los tribunales y órganos estatales y municipales administrativos.
- **Responsabilidad:** objetiva y directa.

Esta regulación, además de haber sido emitida en el 2002, también prevé la imposición de una multa en caso de promover una reclamación notoriamente improcedente, tal supuesto ha sido reproducido, solo en algunos

¹⁸⁸No se tiene la obligación jurídica de soportar el daño causado a sus bienes y derechos, cuando la lesión carezca de fundamento legal o causa jurídica para legitimarlo.

estados y en otros ha sido derogado, por considerarse que desalienta la promoción de reclamaciones.¹⁸⁹

La Ley también contempla la celebración de un convenio a fin de concluir la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden.

Por lo que hace al procedimiento, la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima, establece que se dará inicio a petición de la parte interesada, presentada ante la dependencia o entidad responsable o ante el órgano contencioso administrativo competente.

Si el reclamante optara por la vía administrativa, su solicitud deberá contener los requisitos de ley.

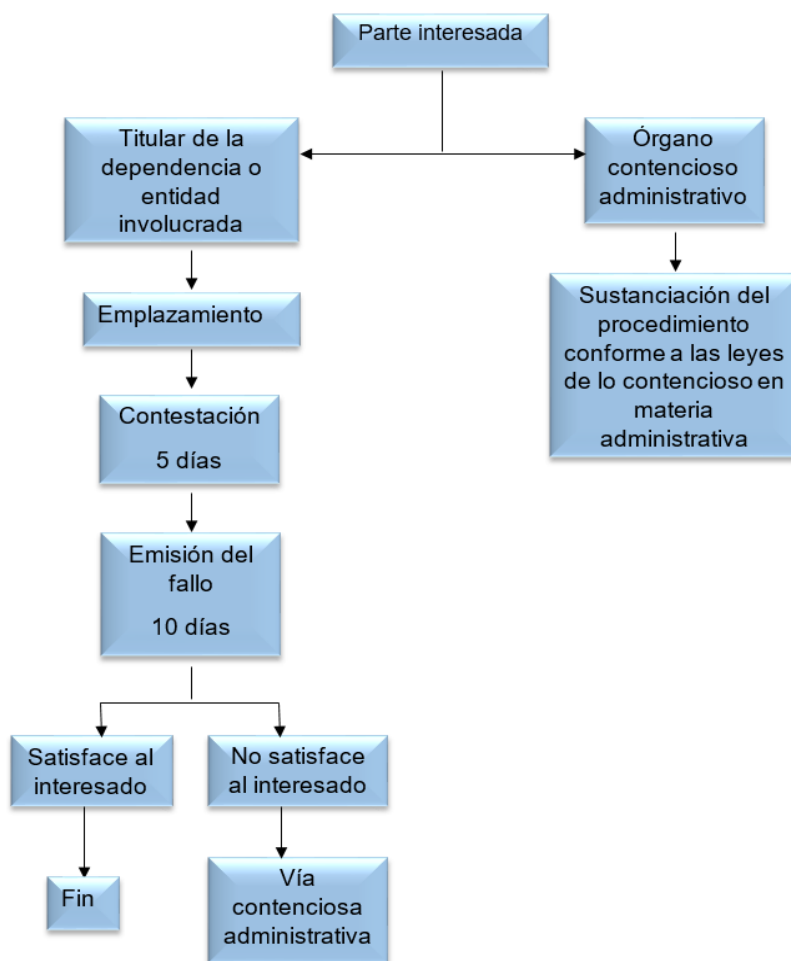
El titular de la dependencia o entidad a la que se le atribuya la lesión contará con un plazo de cinco días para formular su contestación y ofrecer pruebas, concluido el plazo, deberá emitirse el fallo correspondiente en un plazo no mayor a diez días hábiles.

Si la resolución niega la indemnización o ésta no satisface al interesado, puede impugnarse por la vía administrativa.

Si el reclamante optase por el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado por la vía contenciosa, este se substanciará de conformidad con lo dispuesto por la leyes de lo contencioso en materia administrativa.

¹⁸⁹Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 121/2008, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre de 2010.

El procedimiento antes referido lo podemos sintetizar en el siguiente cuadro:



La carga probatoria, le corresponde al reclamante en lo referente a la acreditación de la responsabilidad patrimonial, mientras que el Estado debe probar la participación de terceros o del propio reclamante en la producción del daño demandado, o los supuestos de excepción que establece el propio ordenamiento.¹⁹⁰

¹⁹⁰Daños ocasionados por fuerza mayor, los que no sean consecuencia de la actividad administrativa, así como aquellos que deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento.

El derecho para reclamar la indemnización prescribe en un año, el cual se computa a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo.

Si existen daños de carácter físico o psicológico, el plazo de prescripción contara desde la fecha en que ocurra el alta del paciente o la determinación del alcance de las secuelas de las lesiones inferidas

Concluido el procedimiento y en caso de ser otorgada la indemnización, el Estado podrá repetir, contra los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la condicionante de que se determine su responsabilidad, siempre y cuando la falta administrativa haya tenido el carácter de grave.

Una cuestión importante a resaltar es la multa que puede ser impuesta a consecuencia de interponer una reclamación notoriamente improcedente, con esta medida lo que se pretende es frenar la interposición de solicitudes sin control.

Otorga la opción de interponer la reclamación ante la dependencia responsable o el Órgano Contencioso Administrativo.

Como se puede advertir, la legislación de Colima va más delante de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues establece que el Estado es responsable por los daños causados a los particulares, que no tengan la obligación jurídica de soportarlo, por la actividad administrativa **regular** o **irregular**, es decir, esta ley atiende a la naturaleza de una responsabilidad patrimonial del Estado. No obstante, podría existir una confusión por la redacción del artículo 1° de

la Ley de la materia del Estado de Colima, al señalar *“que no tenga la obligación jurídica de soportar”*, y al mismo tiempo, aclarar qué debe entenderse por ello.

Lo anterior, toda vez que el legislador determinó que es toda actividad que carezca de fundamento legal o por causa injustificada, entendiéndose así una actividad irregular y no regular, pues esta no puede carecer de fundamento legal o causa justificada.

Por lo tanto, nos encontramos frente a una ley que en su momento fue innovadora y pretendía regular lo que era en esencia la responsabilidad patrimonial del Estado, pero pareciera que se quedó en el camino hacia una verdadera responsabilidad.

2.6.2.2. OAXACA

Tras la reforma mediante Decreto no. 1263, publicado en el Periódico Oficial Extra, el 30 de julio de 2015; al artículo 116, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se incorporó en el último párrafo¹⁹¹ la responsabilidad del Estado, por lo que casi tres años después, fue emitida su ley reglamentaria, la *“Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Oaxaca”*.

Esta ley fue aprobada mediante Decreto 1457, por la legislatura LXIII, el 15 de abril de 2018 y publicada en el Periódico Oficial Extra el 26 de junio de

¹⁹¹ *“Artículo 116. (...) 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”*.

2018, la Ley en comento consta de 39 artículos, divididos en 5 capítulos, de los cuales se advierte lo siguiente:

- **Objeto:** Fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización de quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.
- **Responsabilidad:** Extracontractual, objetiva y directa.
- **Sujetos:** Órganos y entes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos constitucionales y los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Oaxaca.¹⁹²
- **Actividad administrativa irregular:** Es aquella que cause daño real y directo a los bienes y derechos de los particulares, que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento o causa legal de justificación para legitimar el daño de que se trate y siempre que sea consecuencia del funcionamiento irregular de la actividad o servicios públicos, que no se haya cumplido con los estándares promedio de funcionamiento de la actividad o servicio público de que se trate y que exista la relación causa efecto entre el daño ocasionado y la acción administrativa irregular imputable a los entes públicos.

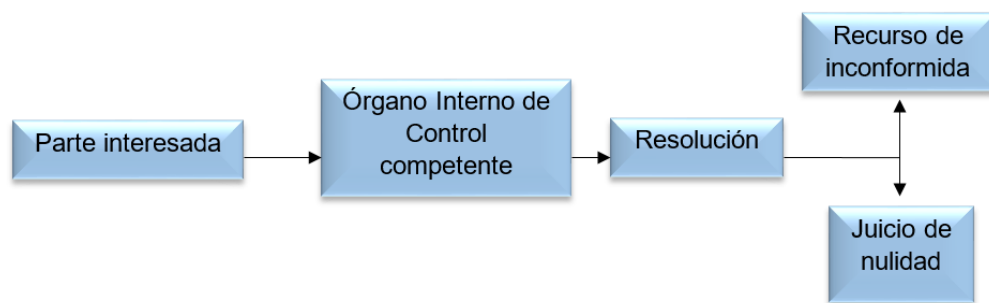
La ley aclara que los notarios, no son sujetos de responsabilidad patrimonial del Estado. De igual forma la Defensoría de los Derechos Humanos del

¹⁹²La ley precisa que tratándose de los Poderes Legislativo, Judicial y Órganos Autónomos, solo están obligados a indemnizar por las funciones y actos irregulares materialmente administrativos que realicen.

Pueblo de Oaxaca y sus servidores públicos, no se encuentran supeditados a dicha ley, por las opiniones, recomendaciones o por los actos que realicen en el ejercicio de las funciones de su competencia.

Por lo que hace al procedimiento, será iniciado por reclamación de la parte interesada y deberá ser presentada ante el Órgano de Control competente.

Una vez resuelta la reclamación y en caso de que le sea negada la indemnización o que por su monto no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de inconformidad en la vía administrativa o mediante juicio de nulidad ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca.



La ley en comento establece que el derecho para reclamar la indemnización, prescribe en un año, computándose a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera producido la lesión patrimonial o a partir del momento que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando el daño sea físico o psíquico, el plazo de prescripción empezará a correr desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

Así mismo, contempla la posibilidad de celebrar un convenio a fin de dar por concluida la controversia, pero la validez de dicho convenio está sujeta a la aprobación del Órgano de Control competente.

Finalmente, se hace referencia al derecho del ente público para repetir contra los servidores públicos y concesionarios, siempre y cuando, previa sustanciación al procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado su responsabilidad.

Como podemos observar el Estado es responsable por la actividad administrativa **irregular**, que cause un daño al particular que no tena la obligación jurídica de soportarlo. A pesar de que es una ley relativamente reciente, no prevé la responsabilidad patrimonial del Estado por una actividad administrativa regular.

2.6.2.3. BAJA CALIFORNIA

La Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California, surge para garantizar la responsabilidad patrimonial prevista en el artículo 113 –hoy 109– de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, el cual establece “*(...)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. (...)*”.

Se publicó en el Periódico Oficial No. 41, de 05 de octubre de 2007, tomo CXIV, la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipio de Baja California, la cual se encuentra compuesta por 53 artículos, divididos en 6 capítulos, de los que se desprende lo siguiente:

- **Objeto:** Establecer las bases y procedimientos para hacer eficaz la garantía de responsabilidad patrimonial, de quienes sufran daños –sin obligación jurídica de soportarlo— en cualquiera de

sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular de los entes públicos.

- **Responsabilidad:** Objetiva y directa.
- **Sujetos:** Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado de Baja California, Ayuntamientos, así como las dependencias y entidades de las Administraciones Públicas Estatal y Municipales y los Órganos Constitucionales Autónomos.
- **Actividad administrativa irregular:** Aquella ejecutada por algún ente público que cause daño a la persona, los bienes, o los derechos de los particulares, que no tengan la obligación jurídica de soportarlo, en virtud de no existir fundamento legal, o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.¹⁹³

Respecto al procedimiento, la ley determina que será el que se fije en los reglamentos, de los Poderes Legislativo o Judicial, dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, y Órganos Constitucionales Autónomos sujetándose a las bases previstas en el capítulo tercero, de la propia ley.

Por lo que hace al Poder Ejecutivo y sus dependencias y entidades, se sujetaran a las bases y procedimiento que se contienen en los capítulos III y IV de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Baja California.

El procedimiento se inicia a petición de la parte interesada, cumpliendo con los requisitos formales de cualquier demanda.

¹⁹³La Ley Incluye tanto los hechos como los actos administrativos.

Ahora bien, dentro de los cinco días siguientes a que el órgano competente reciba la reclamación acordará sobre su admisión y requerirá a la dependencia o entidad que de acuerdo con los hechos narrados por el reclamante aparezca como responsable de la generación del daño, por actividad administrativa irregular, para que dentro de un término de diez días presente: **a)** un informe en el que manifieste lo que a sus intereses convenga, y; **b)** las pruebas que considere pertinentes.

Concluido el término en comento, se abrirá un periodo para el desahogo de las pruebas que así lo requieran, por un término que no excederá de quince días, pudiendo ampliarse por una sola vez.

Una vez sustanciada la etapa probatoria, el órgano competente debe emitir la resolución correspondiente dentro de los diez días siguientes. Las resoluciones que nieguen la indemnización o determinen montos de indemnización que no satisfagan al interesado, podrán impugnarse mediante juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, o a través del recurso administrativo que se señale en el reglamento.

Por lo que hace a la carga probatoria, le corresponde al reclamante acreditar la responsabilidad patrimonial, mientras que a los entes públicos les compete acreditar que la actividad generadora del daño encuadra en alguno de los casos que no son objeto de responsabilidad patrimonial, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños y perjuicios irrogados al mismo.

También se prevé la figura de la acumulación cuando los interesados o los actos administrativos sean los mismos, se trate de actos conexos, o resulte conveniente el trámite unificado de los asuntos para evitar la emisión de resoluciones contradictorias.

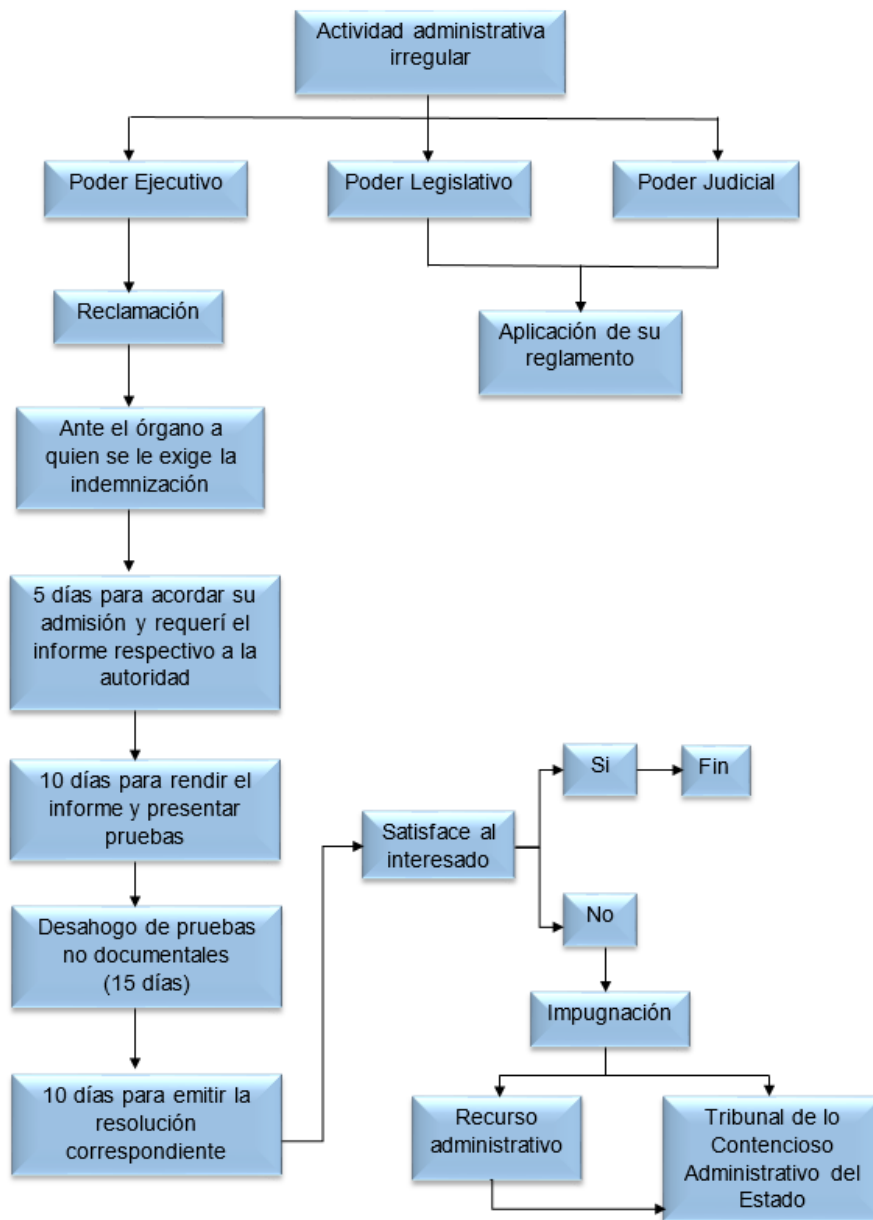
De igual forma, se determina que el derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, el cual se computa a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido el daño, o a partir del momento en que se hubiesen cesado sus efectos, si es de carácter continuo. En el caso de daños personales, el plazo de prescripción empezará a contar desde la fecha en que ocurra el alta del paciente o la determinación del alcance de las secuelas de las lesiones inferidas.

Uno de los aspectos relevantes, a mencionar es que, se prevén dos procedimientos que deben seguirse, cuando se trata de los poderes legislativo o judicial, dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal y Órganos Constitucionales Autónomos, o del Ejecutivo.

- Deberá substanciarse el procedimiento que determinen los reglamentos respectivos, cuando se impute una responsabilidad al poder Legislativo, Judicial, dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal y Órganos Constitucionales Autónomos.
- Cuando se trate de una responsabilidad atribuible al Poder Ejecutivo, sus dependencias o entidades, deberá aplicarse lo dispuesto por la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Baja California.

Finalmente, se resalta que las resoluciones que se dicten por los órganos competentes, debe ser dentro de los ochenta días hábiles siguientes a la recepción de la reclamación.

Ahora bien, para tener más claridad en la sustanciación del juicio, tratándose del Poder Ejecutivo, dependencia y entidades de la administración del estado de Baja California, se inserta el siguiente cuadro.



La referida ley contempla la posibilidad de celebrar un convenio entre el reclamante y el ente público, el cual para su validez deberá: **I)** no exceder del 50% del monto reclamado y; **II)** aprobarse por el órgano interno de control del ente correspondiente.

Ahora bien, para evitar el mal uso de esta Institución, se prevé la obligación de denunciar ante el Ministerio Público a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños, con el propósito de obtener alguna indemnización.

Esta ley es muy específica en cuanto a al procedimiento que debe seguirse para la sustanciación de la responsabilidad patrimonial, pero debemos resaltar que, si bien es cierto estamos ante una ley bastante completa, también lo es que en la parte del convenio, específicamente en lo referente a que el monto acordado no puede ser mayor al 50% del solicitado originalmente, va en contravención a la naturaleza de la responsabilidad patrimonial del Estado, pues la reparación debe resarcir los daños sin limitante.

2.6.2.4. MORELOS

La Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Morelos, fue publicada en el periódico Oficial “Tierra y Libertad” el 14 de diciembre de 2011, 6ª época, periódico 4939.

Surge como ley reglamentaria a los artículos 113, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 133-Ter¹⁹⁴, de la Constitución Política del Estado de Morelos.

¹⁹⁴ Artículo *133-Ter.- La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cauce 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 establezca la ley de la materia. Para tal efecto, el Estado y los Municipios deberán incluir en sus respectivos presupuestos de egresos una partida para atender esta responsabilidad.

De la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Morelos, se desprende lo siguiente:

- **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 de los entes públicos estatales y municipales en el Estado de Morelos.
- **Responsabilidad:** Objetiva y directa.
- **Actividad administrativa:** Es 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.
- **Sujetos:** el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, los Ayuntamientos, los órganos con autonomía en términos de la Constitución Política del Estado, los órganos desconcentrados y los que tengan autonomía de gestión; los organismos descentralizados y las demás entidades públicas que formen parte del sector paraestatal o paramunicipal de ambos órdenes de gobierno.

El Poder Legislativo, el Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal Estatal Electoral y el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes.

El procedimiento instaurado por la legislación del estado de Morelos prevé dos vías, ordinaria y abreviada:

Ordinario

1. Se inicia a petición de la parte interesada, por escrito¹⁹⁵ y dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial o a partir del momento en que se hubiesen cesado sus efectos lesivos.
2. Debe presentarse ante la dependencia, específicamente ante quien tenga a su cargo la atención de los asuntos jurídicos cuya resolución deberá contener la aprobación del órgano de control o vigilancia del ente público.
3. Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Morelos.

Abreviado.

Este procedimiento puede iniciarse únicamente cuando de las actuaciones, documentos e informes del procedimiento, la autoridad resolutoria advierte que la relación de causalidad entre el daño y la actividad administrativa irregular del ente público es inequívoca la valoración del daño y el cálculo de la

¹⁹⁵Presentado conforme a lo establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Morelos.

cuantía de la indemnización, se podrá acordar de oficio o a petición de parte interesada, un procedimiento abreviado en los siguientes términos:

1. Puede dar inicio antes de la verificación de la audiencia de ley.¹⁹⁶
2. Se otorga un plazo de cinco días al interesado, para ofrecer las pruebas que estime necesarias.
3. Admitidas las pruebas, se desahogarán las mismas durante los cinco días siguientes.
4. Una vez desahogadas las pruebas, se deberá emitir la resolución correspondiente, en un plazo no mayor a cinco días hábiles.

En cualquiera de los dos procedimientos –ordinario o abreviado-, se podrá celebrar un convenio con las entidades públicas, pero la validez del convenio se encuentra sujeto a la aprobación del órgano interno de control de la entidad pública respectiva.

De igual forma, la Ley establece que, la responsabilidad patrimonial de las entidades públicas deberá probarla el reclamante que considere dañado sus bienes o derechos, por no tener la obligación jurídica de soportarlo y la entidad pública tendrá que acreditar la participación de terceros o del propio reclamante en la producción del daño y perjuicios, que no son consecuencia de la actividad administrativa irregular; y que los daños derivan de hechos y circunstancias imprevisibles o inevitables según los conocimientos de la ciencia o de la técnica

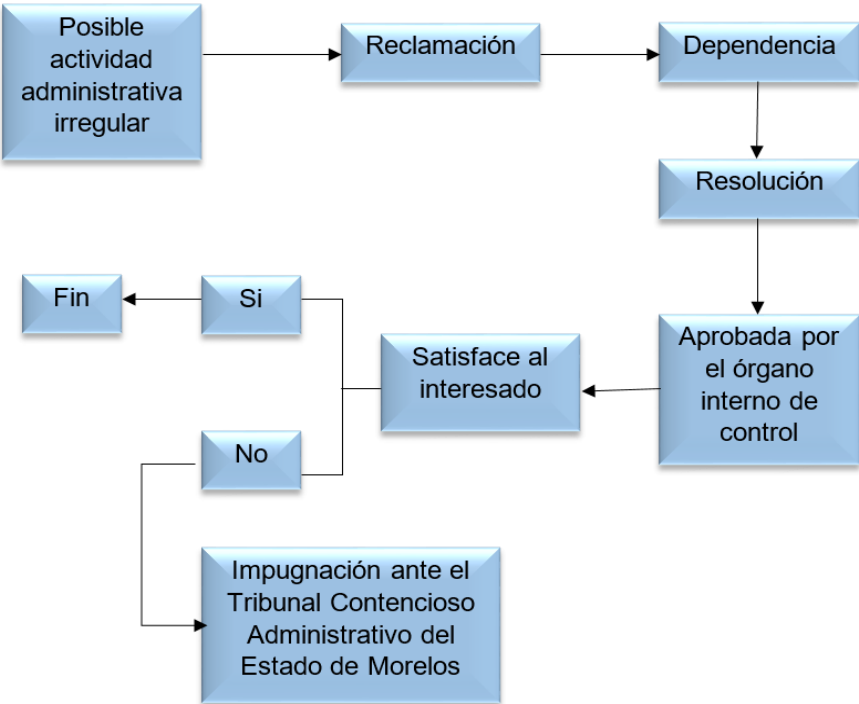
¹⁹⁶La audiencia de ley a la que se hace mención, está prevista en el capítulo décimo primero de la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del estado de Morelos.

existente en el momento que sucedan, o bien, la existencia de la fuerza mayor o caso fortuito que lo exonera de responsabilidad patrimonial.

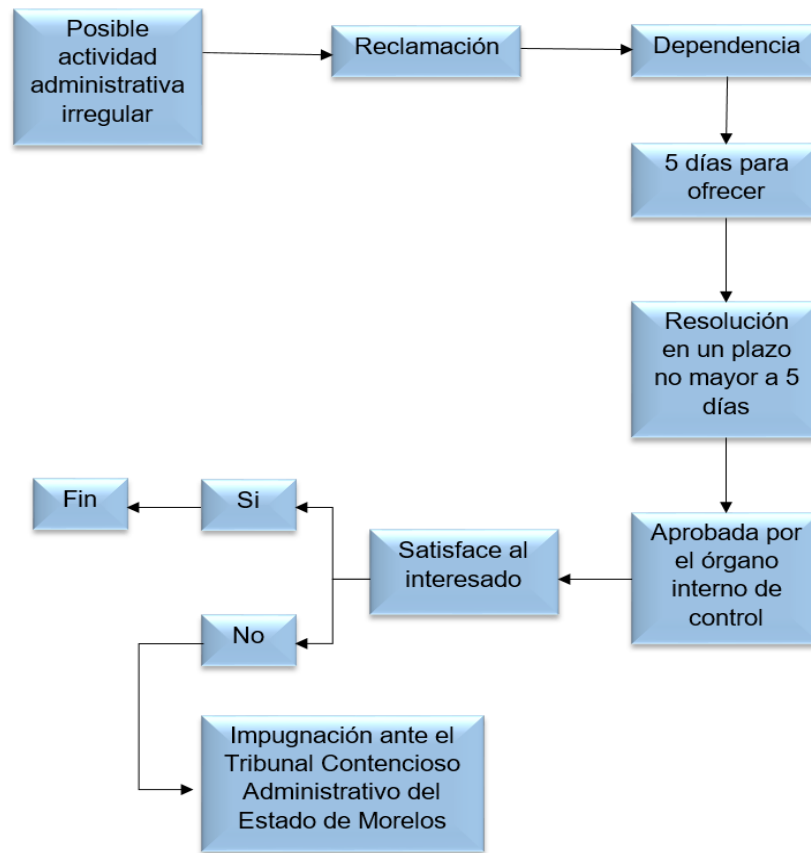
Entre los aspectos a destacar de la referida ley, es que otorga la posibilidad –si así lo decide la autoridad–, de repetir contra los servidores públicos, el pago de la indemnización cubierta a los particulares, cuando haya existido previamente una sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario y se hubiere determinado su responsabilidad

El procedimiento descrito se ejemplifica en los siguientes cuadros:

Ordinario



Abreviado



Finalmente, un punto muy interesante a resaltar es que la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Morelos, contempla en su capítulo VII, los daños colaterales, causados por las entidades públicas que tengan a su cargo la función de salvaguardar el orden y la seguridad pública; sin embargo del análisis a los cuatro artículos que conforman el referido capítulo, podemos advertir que no es la naturaleza –plasmada por el legislador– de las responsabilidad.

Como se ha retirado a lo largo de este trabajo de investigación, los daños causados con motivo de una **actividad administrativa** irregular son responsabilidad patrimonial del Estado. Ahora bien, los daños colaterales descritos en la referida ley es el menoscabo provocado a los bienes y derechos de los particulares relacionados directamente con la **actividad de las entidades** cuyo cargo sea salvaguardar el orden y la seguridad pública; es decir, no se refiere a una

actividad administrativa irregular ni regular, lo que hace pensar que se está otorgando una protección más amplia, pero a su vez contraviene al contenido del artículo 133 Ter de su constitución, porque solo contempla la actividad administrativa; lo cual nos lleva a la conclusión de que, o se está confundiendo a la responsabilidad patrimonial del Estado o se está deformando a la Institución para ampliarla.

Para hacer patente las diferencias entre los ordenamientos de Colima, Oaxaca, Baja California, Morelos con la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado elaboraremos el siguiente cuadro comparativo.

	Ley Federal	Colima	Oaxaca	Baja California	Morelos
Fecha de publicación	31/diciembre/04	22/junio/02	26/junio/18	05/octubre/07	14/diciembre/11
Actividad del Estado	Irregular	Regular o irregular	Irregular	Irregular	Irregular
Responsabilidad patrimonial del Estado	Objetiva y directa	Objetiva y directa	Extracontractual, objetiva y directa	Objetiva y directa	Objetiva y directa
Multa por reclamación improcedente	Se hace la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público	Sí	No	Se hace la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público	No
Convenio y características	Si, sujeto a la aprobación del Órgano de Control	Si	Si, sujeto a la aprobación del Órgano de Control	Sí, no debe ser mayor al 50% solicitado	Si, sujeto a la aprobación del Órgano de Control
Prescripción	1 o 2 años	1 año	1 año	1 año	45 días
Se inicia el procedimiento ante:	Dependencia responsable o el Órgano Contencioso administrativo	Dependencia o entidad presuntamente responsable o el Órgano Contencioso administrativo competente	Órgano de control competente	Órgano competente del este público al que se le exige la indemnización	Quien se encargue de la atención de los asuntos jurídicos de la dependencia.

CAPITULO TERCERO

PROCEDIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

3.1. PROCEDENCIA

Cada Estado de la Republica –en su mayoría– cuenta con su propia legislación respeto a la materia en estudio, pero en este apartado analizaremos los elementos necesarios para determinar la responsabilidad del Estado, desde su procedencia hasta las etapas del juicio, por cuanto hace a la normatividad federal.

Esto sin perder de vista que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, sirvió como base de algunas legislaciones locales, por lo que el estudio y análisis puede ayudar a tener más claridad en cualquier otra normatividad de la materia en estudio.

3.1.1. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

En todo juicio existen requisitos que, sin su existencia no puede iniciarse o si ya fue iniciado, no puede legalmente continuar, lo que de igual manera ocurre al iniciar el procedimiento por responsabilidad patrimonial del Estado.

Para ser acreedor a una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, deben reunirse tres requisitos fundamentales; **a)** la conducta administrativa irregular; **b)** el daño y; **c)** el nexo causal entre ambos, si falta cualquiera de esos requisitos no existe el derecho a una indemnización por parte del Estado.



3.1.1.1. ACCIÓN U OMISIÓN (ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR)

Los daños que pueden sufrir los particulares son de dos tipos, los causados por: **i)** la actividad administrativa regular¹⁹⁷ y **ii)** por una actividad administrativa irregular, en cambio, como se ha mencionado a lo largo de este trabajo de investigación y de conformidad con la actual redacción del artículo 109 constitucional, así como de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la actividad que trae consigo una responsabilidad patrimonial del Estado, es toda aquella *actividad irregular*.

Ahora, la conducta puede dividirse en acción u omisión, que contravienen la normatividad vigente, –ley, reglamento, manual, lineamiento, estatuto, etcétera–.

De esa manera, la **acción** es producida por los actos o hechos que impliquen hacer lo contrario a lo que se está obligado legalmente; mientras que la **omisión** es un *no hacer*, es decir, se produce un daño a consecuencia de una abstención de la aplicación de alguna norma que regule la actividad administrativa.¹⁹⁸

Un ejemplo de esta omisión es la negligencia médica, por derivar del incumplimiento de algún deber establecido en leyes o reglamentos administrativos, actualizándose la responsabilidad patrimonial del Estado cuando el personal médico

¹⁹⁷Como ejemplo encontramos a la expropiación.

¹⁹⁸Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, p. 58.

que labora en las instituciones de salud públicas actúa negligentemente ya sea por acción u omisión, ocasionando un daño a los bienes o derechos de los pacientes.¹⁹⁹

En este punto, podría existir una confusión ya que –a simple vista– los daños, resultado de actos de negligencia médica, actualizan una responsabilidad de carácter subjetivo en la que es necesario probar la conducta negligente en que incurrió el personal médico, tal como lo consideró la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 93/2011²⁰⁰, no obstante, tratándose de la *prestación deficiente del servicio público de salud*, podría argumentarse que, al especificarse en el artículo 113 que la responsabilidad del Estado es objetiva, no es necesario probar la conducta irregular del personal médico, o que se actualiza una responsabilidad de índole civil. Ahora bien, aun cuando sea necesario demostrar la irregularidad de la actuación del Estado o bien, la prestación de un servicio de salud deficiente tampoco debe entenderse que la demanda de indemnización correspondiente debe transitarse por la vía civil, ya que el sujeto demandado no es el médico en lo particular, sino el Estado como ente responsable de la prestación adecuada de los servicios públicos a su cargo.²⁰¹

Es importante señalar que la actuación irregular del Estado no radica únicamente en el incumplimiento de los deberes legales de los funcionarios públicos establecidos en leyes o reglamentos, sino que tratándose de la función médica, se origina también por el incumplimiento de las prescripciones de la ciencia médica en el momento del desempeño de sus actividades, esto es, por no haberse sujetado a

¹⁹⁹ Cfr. Tesis 1a./J. 129/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XIX, abril de 2013, tomo 1, p. 899.

²⁰⁰ Véase <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=23739&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=2001271>

²⁰¹ Cfr. contradicción de tesis 210/2012, (en línea) <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=24361&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=2003393>.

las técnicas médicas o científicas exigibles para los mismos –*lex artis ad hoc*–, o al deber de actuar con la diligencia que exige la *lex artis*.²⁰²

Por otra parte, la actividad administrativa irregular tiene tres características fundamentales:

- I) Que el Estado se encuentra en el ejercicio de sus funciones.
- II) Que la conducta de acción u omisión sea contraria a la normatividad vigente y aplicable al caso concreto.
- III) Que dicha actividad cause daños patrimoniales al particular, que no tiene el deber jurídico de soportar.²⁰³

Así, para considerar irregular la actividad administrativa del Estado, deben ser cubiertos los requisitos en mención, esto es, que la actuación –acción u omisión– sea contraria a la ley, que el Estado –representante–, este en ejercicio de sus funciones y que la conducta genere un daño al particular.

Para imputar una responsabilidad al Estado, es necesario que exista un daño, toda vez que la intención de la responsabilidad es resarcir los daños ocasionados, de no existir este entonces no habría algo que indemnizar. Por otra parte, el Estado –representantes–, tiene que encontrarse en el ejercicio de sus funciones, por ejemplo, si el titular del Instituto Mexicano del Seguro Social tiene un accidente automovilístico y causa un daño a otro, no puede imputarse una responsabilidad al Estado, pues el titular no causó la afectación en el ejercicio de sus funciones.

²⁰²*Ídem.*

²⁰³Castrejón García, Gabino Eduardo, *Requisitos de procedibilidad en la responsabilidad patrimonial del estado*. IV congreso internacional y V congreso mexicano de derecho administrativo, octubre 2011, http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/GabinoCastrejon.pdf

Por lo que respecta a que la acción u omisión debe ser contraria a la ley, se difiere, porque no solo la actividad irregular o fuera de la ley, puede generar un daño al particular.

3.1.1.2. SUJETOS

Como se abordó en el primer capítulo, quienes guardan una relación jurídica entre sí, son los sujetos. Para el caso de la responsabilidad patrimonial del Estado, tenemos que los sujetos son de dos tipos activos y pasivos.

El sujeto activo o acreedor es la víctima, quien tiene el derecho a ser indemnizado, mientras que el sujeto pasivo o deudor, en este caso el ente público, a quien se le imputa el daño y corresponde pagar el mismo.²⁰⁴

Ahora bien, en el primer capítulo quedaron enunciadas algunas de las entidades que pueden fungir como sujetos pasivos, por lo que resulta innecesario volver a mencionarlos, lo que sí es importante tocar, en este apartado, es la concurrencia, toda vez que no siempre es fácil identificar cuál es la entidad federativa a quien puede imputarse la obligación reparadora, pues en la mayoría de las ocasiones se presentan actos de diferentes entidades causantes del daño reclamado, de igual forma, existe la posibilidad de la participación de un tercero particular o de la propia víctima.

Definamos a la concurrencia como aquella que se presenta *“cuando un determinado daño patrimonial es producto de más de una causa y, a su vez, éstas son atribuibles a más de una persona, lo que de alguna manera rompe con el principio de causalidad directa y exclusiva”*²⁰⁵, en ese sentido podemos identificar

²⁰⁴Cfr. Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, p. 62.

²⁰⁵Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial...*, *op. cit.*, p.363.

fácilmente que la concurrencia se refiere a la intervención de diferentes motivos y sujetos, ocasionantes de la afectación.

Imaginemos la siguiente situación, una mujer embarazada, de una comunidad rural, acude al servicio médico público para su respectiva atención, durante el último mes de gestación, los médicos se percatan que puede existir una complicación durante el parto, no obstante, la envían a su casa sin comunicarle tal situación. Pocas semanas después, la mujer entra en labores de parto y acude a su unidad médica, por lo que los médicos la ingresan a la sala de parto. Una vez ahí la situación de la mujer se complica y requiere que se le haga una cesárea, pero la institución pública no cuenta con un quirófano ni los instrumentos necesarios para hacer esa intervención quirúrgica. Por lo que optan por trasladarla al hospital más cercano. Una vez en la ambulancia, toman parte de una carretera, que sin saberlo –por no tener las señalizaciones respectivas– se encontraba en obras de mantenimiento; por lo que la ambulancia sufre un pequeño percance, lo que ocasiona que la llanta salga disparada; provocando así un retraso en el traslado y este a su vez, la muerte del neonato por la atención inoportuna de la madre.

En este ejemplo, se advierte la existencia de varias participaciones, primero la del sector salud, pues sabiendo que podrían existir complicaciones no le informó a la mujer y no la canalizaron a algún hospital donde se encontrarán los insumos necesarios para responder a cualquier eventualidad en el parto; segundo la falta de señalamiento en una obra de mantenimiento de una carretera.

Para explicar esta parte de la concurrencia, no nos adentraremos en, si se trata de un servicio local, si la carretera era federal o si se trataba de una concesión, pues lo que se quiere hacer patente es que puede resultar poco sencillo identificar a aquellos sujetos que participaron en la causa del daño.

Algunas personas, a las que les planteemos el problema, podrían decir que el responsable fue el sector salud por no informar a la paciente las posibles

complicaciones, otros dirán que de no haber existido el accidente –por falta de señalamientos–, se hubiera llegado a tiempo al hospital, por tanto, el responsable fue la constructora.

Así, el problema a resolver consiste en la determinación de la causal y las consecuencias lesivas de cada hecho identificado, a fin de imputar a cada agente participante –en el evento dañoso– su respectiva proporción lesiva.²⁰⁶

Dicho lo anterior, tenemos que la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, vigente, prevé que, en la generación del daño, puede converger más de una causa²⁰⁷, es decir, reconoce la posibilidad de que existan varios actos que contribuyan a la causa de un daño. Ahora estos actos pueden provenir de diferentes entidades con igual nivel o diferente, así como con terceros; estos criterios de distribución y competencia serán abordados en las siguientes dos secciones.

²⁰⁶ *Ibidem.*, p. 364.

²⁰⁷“ARTÍCULO 21.- El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios:

- a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y
- b) En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.”

3.1.1.2.1. RESPONSABILIDAD CUANDO INCURREN EN LA FALTA ENTIDADES DE DIFERENTES NIVELES

El artículo 27 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado determina que, en caso de acreditarse la concurrencia, el pago de la indemnización deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes de la lesión, de acuerdo con su respectiva participación. Para la cual, deberán tomarse los siguientes criterios de distribución:²⁰⁸

1. A cada ente público federal deberán atribuírsele los hechos o actos dañosos que provengan de su propia organización y operación, incluyendo las de sus órganos administrativos desconcentrados.
2. Los entes públicos federales responderán únicamente por los hechos o actos –dañosos– que hayan ocasionado los servidores públicos que le estén adscritos.
3. Los entes públicos federales que tengan atribuciones o responsabilidad respecto de la prestación del servicio público y cuya actividad haya producido los hechos o actos dañosos responderán de los mismos, ya sea por prestación directa o con colaboración interorgánica.
4. Los entes públicos federales que hubieran proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otras, responderá de los hechos o actos dañosos causados, cuando las segundas no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión patrimonial reclamada. Por su parte, los entes públicos federales ejecutores responderán de los hechos o actos dañosos

²⁰⁸Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2020, artículo 27.

producidos, cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado.

5. Cuando en los hechos o actos dañosos concorra la intervención de la autoridad federal y la local, la primera deberá responder del pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando la parte correspondiente de la entidad federativa en los términos que su propia legislación disponga.

Los primeros tres criterios de distribución no generan mayor problema, al contemplan el supuesto donde intervienen dos o más entes públicos federales donde cada uno responderá por su propia participación o; responderá únicamente por los hechos o actos dañosos de sus servidores públicos o; por los servicios públicos que hayan generado el daño, ya sea por prestación directa o con colaboración interorgánica.

El cuarto criterio se refiere a cuando los entes públicos federales proyectan obras ejecutadas por otros, y estas causan un daño, debiendo así, el ente federal, responder de los hechos o actos dañosos, cuando las segundas –quienes ejecutan la obra– no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto que generó la lesión patrimonial reclamada. Por su parte, los entes públicos federales ejecutores responderán de los hechos o actos dañosos producidos, cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado.

Ahora bien, el criterio que sí genera algunas interrogantes es el último, el cual consiste en que, el hecho o actos que generaron el daño intervienen entidades federales y locales, en ese supuesto deberá responder del pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando la parte correspondiente de la entidad federativa en los términos que su propia legislación disponga, aquí es donde nos enfrentamos con un obstáculo de competencia.

Tenemos clara la forma de distribución de la responsabilidad, hablando en porcentajes, pensemos que un órgano federal y uno local confluyeron en la causa de un daño a un gobernado, ambas son responsables pero, la entidad federativa es responsable del daño en un 80%, mientras que la local es responsable del 20% restante, cada una responde por el porcentaje de su participación, sin embargo, ¿quién es competente para determinar el grado de responsabilidad de cada uno de los sujetos pasivos?

De acuerdo con Acosta García, se puede advertir que:

“[...] si el particular reclama la responsabilidad patrimonial del Estado a un ente federal y a uno local, deberá agotar dos instancias procesales que dificultan el acceso a la indemnización [...] pues tratándose de la autoridad federal se deberá agotar el procedimiento señalado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y por otro se deberá atender a la normatividad estatal y agotar el procedimiento administrativo respectivo.”²⁰⁹

Tal como lo señala Acosta García, esto genera un problema para el acceso a la justicia administrativa. En primer lugar, si el reclamante presenta la solicitud de indemnización en cada una de las entidades –federal y local– existe la posibilidad de que se generen resoluciones contradictorias ente sí y, por otra parte, en el supuesto de que suspenda un juicio hasta en tanto se resuelva el otro²¹⁰ – cuando también lo prevea la legislación local– genera dilación en el juicio.

²⁰⁹Acosta García, Cristian Miguel, *op. cit.*, p. 186.

²¹⁰Código Federal de Procedimientos Civiles, 2019, artículo 366. “El proceso se suspenderá cuando no pueda pronunciarse la decisión, sino hasta que se pronuncie una resolución en otro negocio, y en cualquier otro caso especial determinado por la ley”.

Ante tal disyuntiva, la ley de la materia señala, en su inciso e) que, cuando en los hechos o actos dañosos concurra la intervención de la autoridad federal y la local, la primera deberá responder del pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando la parte correspondiente de la entidad federativa en los términos que su propia legislación disponga, sin embargo, sigue siendo bastante confuso quien o como se resolvería esta cuestión de competencia. Por lo que, a falta de doctrina o criterios locales, recurriremos a la extranjera para explicar y comprender este tipo de concurrencia.

En la legislación española existe un sistema único para la responsabilidad de la administración²¹¹, sin embargo, al igual que en nuestro país resulta necesario conocer la participación de cada órgano, para determinar la distribución de la indemnización.

El artículo 33 de la Ley 40/2015²¹², establece que, tratándose de concurrencia entre varias administraciones, la responsabilidad se fijará a cada entidad y en los casos donde no sea posible, responderán solidariamente, es decir, se esta frente a un criterio de distribución.

Ahora bien, el tema que nos atañe es la competencia cuando concurren dos o más administraciones públicas de diferente nivel, al respecto el referido artículo establece que la administración competente para incoar, instruir y resolver los procedimientos en los que exista una responsabilidad, es que aquella sea fijada en los Estatutos o reglas de la organización colegiada y; en su defecto, la competencia vendrá atribuida a la Administración Pública con mayor participación en la financiación del servicio.

²¹¹Cfr. Ley 40/2015, España, 2020, artículos 2º y 36.

²¹²Cfr. Ley 40/2015, España, 2020, artículo 33.

Si se toma como referencia solo la normatividad española, para dar respuesta a este conflicto de competencia nos encontraríamos con otra interrogante ¿quién debe determinar el grado de participación de cada sujeto?

Por otra parte, salvaguardando el derecho a la tutela judicial efectiva de los justiciables, reconocido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la solicitud de indemnización debería ser presentada ante la entidad local o federal presuntamente responsable, de manera indistinta²¹³, y llamar a la autoridad o autoridades restantes a juicio para que manifiesten lo que a derecho corresponda.

Estas dos vertientes son rescatables y aplicables a la responsabilidad patrimonial del Estado en un caso de concurrencia, ya que el solicitante debería elegir indistintamente, presentar su solicitud de indemnización ante el órgano presuntamente responsable, ya sea federal o estatal, debiendo señalar a las demás autoridades que pudieron haber concurrido en la causa del daño. Posteriormente tendría que ser llamadas a juicio las autoridades restantes para determinar en qué grado son responsables cada una de ellas, para una vez así remitir la solicitud a la autoridad con mayor participación; en caso de duda entonces tendría que subsistir la presunción de que la autoridad ante quien se presentó la solicitud de indemnización es la competente para resolver.

3.1.1.2.2. RESPONSABILIDAD CUANDO INCURRE EN LA FALTA LA VÍCTIMA

En ese caso existen dos vertientes, una cuando existe cierta participación de la víctima en la generación del daño, pero esta no exime la responsabilidad del Estado y la segunda como excluyente.

²¹³Tesis jurisprudencial PC.III.P. J/4 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 21, agosto de 2015, tomo II, p. 1334.

En el primer supuesto el reclamante se encuentra entre los causantes de la lesión reclamada, la proporción cuantitativa de su participación en el daño y perjuicio causado se deducirá del monto de la indemnización total.²¹⁴

Por otra parte, está la culpa inexcusable de la víctima, que resulta una causa excluyente de la responsabilidad patrimonial del Estado²¹⁵, no obstante, para que esta sea exonerativa debe existir una relación ente la conducta ilícita de la víctima y el daño o perjuicio.²¹⁶

En conclusión, no toda participación de la víctima genera una excluyente de la responsabilidad, sino que para que esta se actualice deberá comprobarse la relación entre la conducta de la víctima y el daño, ahora bien, en caso de no configurarse la eximente, al monto de la indemnización deberá descontarse la parte proporcional a la participación de la solicitante de la indemnización.

3.1.1.3. DAÑO

²¹⁴Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2020, artículo 28.

²¹⁵Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2020, artículo 3°, “- Se exceptúan de la obligación de indemnizar, de acuerdo con esta Ley, además de los casos fortuitos y de fuerza mayor, los daños y perjuicios que no sean consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, así como aquellos que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieran podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su acaecimiento y en aquellos casos en los que el solicitante de la indemnización sea el único causante del daño.”

²¹⁶Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, p.102.

El daño, perjuicio o lesión, causado a una persona, ya sea física o jurídica, es el elemento objetivo de la responsabilidad patrimonial del Estado; así este es un elemento *sine qua non* para la existencia de una responsabilidad.²¹⁷

Si bien es cierto, el fin de la responsabilidad patrimonial del Estado – originalmente– es mejorar la calidad de los servicios, también lo es que se busca una reparación o indemnización lo cual no podría lograrse si no existe algo que reparar.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece en su artículo 4º, los tipos de daños por los que se puede ser indemnizado, los cuales son: 1) daños y perjuicios materiales, y 2) personales y morales; ahora bien, no especificaremos en que consiste cada uno de estos tipos de daño, al haber sido tratados en el capítulo primero, no obstante, debemos tener claro que dependiendo del daño causado será determinado el momento de la indemnización.

3.1.1.4. ACTIVIDAD ANTIJURÍDICA

La antijuridicidad es la calidad de ciertas conductas que no cumplen con lo establecido por la propia norma jurídica.

García Máynez señala que las conductas lícitas son las que ejecutan lo ordenado, omitiendo lo prohibido u omiten o ejecutan los actos potestativos, no ordenados; mientras que son ilícitas las conductas que omiten un acto ordenado y las que ejecutan uno prohibido.²¹⁸

²¹⁷Cfr. *Ibidem.*, p.67.

²¹⁸García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 17ª ed., México, Porrúa, 1970, p. 221.

Para el caso en concreto, debemos tener claro que la actividad administrativa, para que sea generadora de un daño, tiene que ser irregular – anormal–, es decir, sin que se atienda a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración, por lo que la antijuridicidad recae en el daño que cause la actividad administrativa anormal.²¹⁹

En ese punto, cabe aclarar que se está atendiendo a la antijuridicidad conforme a lo estipulado en la redacción actual del artículo 109 Constitucional, como a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y no a la naturaleza real de esta figura, pues como se mencionó, la naturaleza es indemnizar a los gobernados que sufren algún daño –en sus bienes o persona–, por la actividad administrativa, sea esta regular o irregular; y no solo la irregular.

Se hace esta precisión, pues al hablar de una antijuridicidad en la conducta administrativa, podría generar confusión con respecto a la responsabilidad objetiva y directa –*sui generis*– de la legislación mexicana.

Esta limitación se ha hecho patente en la tesis 2ª./J. 99/2014 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala la evidente intención de limitar la responsabilidad patrimonial del Estado al daño que produzca con motivo de su “actividad administrativa irregular”; sin embargo, también hace notar que esa delimitación podría estar sujeta a revisión posterior con base en el desarrollo de la regulación de responsabilidad patrimonial en nuestro país, pero hasta entonces extender su ámbito protector a los actos normales o regulares de la administración pública sólo puede tener efectos mediante reforma constitucional. De ahí que la regulación constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado

²¹⁹Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, p. 78.

excluye los casos donde el daño es producto del funcionamiento regular o lícito de la actividad pública.²²⁰,

Así el referido criterio advierte esta limitante normativa, sin embargo, es hasta que sea revisada de nueva cuenta la redacción constitucional cuando pueda incluirse la actividad regular del Estado, hasta entonces debemos seguir con la naturaleza objetiva y directa –*sui generis*– de la responsabilidad patrimonial del Estado en México.

3.1.1.5. NEXO CAUSAL

El nexo causal es una de las figuras más importantes para determinar la responsabilidad del Estado, aun cuando exista un claro daño al particular, si no se demuestra fehacientemente la relación que guarda este con la actividad administrativa, no procederá una indemnización por parte del Estado.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado lo siguiente:

“...para probar la vinculación que existe entre un hecho y las consecuencias que acarrea, es necesario demostrar que aquél es relevante o ha influido para producir el resultado dañoso, lo que implica descartar todos aquellos elementos intrascendentes en el resultado, es decir, deben determinarse las circunstancias más adecuadas, eficaces, directas, indispensables, próximas y decisivas para provocar la lesión...”²²¹,

²²⁰Cfr. Tesis 2a./J. 99/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 13, diciembre de 2014, tomo I, p. 297.

²²¹Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p. 161.

En otras palabras, debe acreditarse que, si la autoridad hubiera realizado tal conducta, no se habría producido el daño.

La relación entre el actuar administrativo y los efectos lesivos producidos han dado lugar a la *teoría de la causalidad adecuada*; la cual consiste en determinar si el daño era de esperarse en la esfera del curso normal de los acontecimientos causantes del daño, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma, que solo en el primer caso el resultado corresponde con la actuación que lo originó es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar.²²²

Para explicar esta teoría de una forma más clara, recurriremos a un ejemplo con dos variantes:

Supongamos que, con la ayuda del programa nacional de reconstrucción, se apoyó a una familia del estado de Oaxaca para la reconstrucción de su vivienda que resultó dañada por el sismo del 19 de septiembre de 2017.

Hipótesis 1.

Durante la reconstrucción, se omitió hacer el estudio geotécnico o de suelo –arcilloso–, aun con tal omisión se realizó la cimentación de la vivienda. Un día llovió en la zona, ocasionando que la tierra se reblandeciera; y justo en ese momento, cerca de la construcción pasó un automóvil particular, provocando –con la vibración– que el cimiento se hundiera de uno de sus costados y una de las paredes cayera justo encima del automóvil, provocando daños al mismo y lesiones al conductor.

²²²Valdivia, José Luis, “El sistema francés”, *La responsabilidad patrimonial del estado*, México, Porrúa, 2004, p. 309.

En esta hipótesis tenemos que, por el tipo de suelo, debía existir un estudio del mismo, para realizar la cimentación adecuada, en ese sentido era de esperarse que podía suscitarse algún acontecimiento ocasionado por la falta del estudio del suelo y la deficiente construcción.

Hipótesis 2.

Una vez realizado el estudio del suelo correspondiente se determinó que debía escarbarse a una profundidad de dos metros, para realizar un cimiento adecuado al tipo de suelo. Una vez tomada la decisión se colocaron los señalamientos correspondientes de “cuidado” para poder realizar las maniobras de excavación. Un día de lluvia un conductor, a causa de la poca visibilidad, no se percató de los señalamientos y cayó en el socavón, lo que provocó daños en el automóvil y algunas lesiones en el conductor.

En este ejemplo podemos decir que no era previsible el acontecimiento que provocó el daño.

De conformidad con la teoría de la causa adecuada, el daño ocasionado en el primer caso era de esperarse en la esfera del curso normal de los acontecimientos del daño, al no existir los estudios correspondientes era lógico pensar en la existencia de algún problema con la construcción y que esta, a su vez provocara algún accidente a terceros. Por el contrario, en el segundo caso, el daño queda fuera de un posible cálculo; de tal forma, que solo en el primer supuesto el resultado corresponde con la actuación que lo originó, es decir, i) es adecuado a ésta; ii) se encuentra en relación causal con ella y; iii) sirve como fundamento del deber de indemnizar

El nexo causal puede ser directo, inmediato y exclusivo de la Administración, o puede no reunir esas características, es decir, existe la probabilidad de ser indirecto, sobrevenido y concurrente con otros hechos o

actuaciones de terceras personas o de la propia víctima²²³, estas variaciones conllevan problemas respecto a las pruebas.

Ahora bien, en cuanto a la carga procesal, el afectado es quien debe demostrar el nexo entre el daño y la actividad administrativa irregular, mientras que la autoridad debe demostrar que su actuación no es contraria a la ley o que el daño es imputable al afectado.

Así, tanto el nexo causal como la pruebas que acreditan la conexión, son de suma relevancia, sin embargo, a pesar de que la propia ley de la materia, doctrina y jurisprudencia han recalcado la importancia del nexo causal, entre el daño producido y la actividad administrativa irregular; en la práctica más de la tercera parte de las demandas están mal formuladas, lo que evidencia el desconocimiento de los alcances de la figura de responsabilidad patrimonial del Estado, por los promoventes.²²⁴

Resulta indiscutible que la falta de conocimiento, referente a la importancia del nexo causal, tiene consecuencias negativas, pues un elemento de vital trascendencia para determinar la responsabilidad patrimonial del Estado puede existir un daño y una actividad administrativa pero si acreditamos fehacientemente

²²³Béjar Rivera, Luis José, “Estado de derecho y responsabilidad Administrativa” *El régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en el derecho español*, México, 2013, p.129.

²²⁴Información obtenida del reporte de diversas entidades en el que señalaron 1,833 reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, en el sistema del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el que se registraron 1,495 demandas de dicha materia, de las cuales solo se obtuvo información suficiente de 564 demandas y de las cuales se desprende la información precisada. Mosri Gutiérrez, Magda Zulema, *De la responsabilidad patrimonial del estado a la remediación de su actividad irregular*, México, Tirant, 2019, p.45.

que esta última fue la causante del daño, entonces la nuestra solicitud de indemnización seguro fracasara.

3.2. DETERMINACION DE LA INDEMNIZACIÓN

Se parte de la idea de indemnización, desde el punto de vista civil, teniendo así que cuando una persona causa daño a otra, ya sea intencional, por descuido o negligencia, o bien por el empleo de alguna cosa o aparato, maquina o instrumento; es responsable de las consecuencias dañosas que la víctima haya sufrido. Se dice que una persona es civilmente responsable cuando alguien está obligado a reparar el daño material o moral que otro ha sufrido.²²⁵

En ese sentido, el Estado es responsable por el daño causado a aquel que no tenga la obligación jurídica de soportarlo.

Ahora bien, la reparación del daño tiende –primordialmente– a colocar a la persona lesionada en la situación que disfrutaba antes de que se produjera el hecho lesivo, no obstante, cuando la reparación o restitución no son posibles o cuando se trate de una lesión corporal o moral la obligación se cubre por medio del pago de una indemnización en numerario, con el que se satisface el daño material o moral causado, es decir, ya no se trata de restituir o reparar, sino de resarcir, a través de una indemnización.²²⁶

Tratándose de responsabilidad patrimonial del Estado, quien sufra una afectación en sus bienes y derechos, a consecuencia de una actividad

²²⁵Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico...*, op. cit. tomo I-O, p. 2005.

²²⁶Cfr. *Ídem*.

administrativa irregular, sin el deber jurídico de soportarlo; tiene derecho a una indemnización, la cual deberá responder a una reparación integral del daño.²²⁷

No hay que confundir a la indemnización con la reparación integral; de conformidad con 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; en cambio, de no ser posible esto, se procede al pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados. La indemnización no debe generar un enriquecimiento de la víctima o empobrecimiento de la misma, sino un resarcimiento adecuado.²²⁸

El artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece las modalidades en las que debe pagarse la indemnización, las cuales consisten en:

- a) Pagarse en moneda nacional;
- b) Podrá convenirse su pago en especie;
- c) La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo a la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo;

²²⁷Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2019, artículo 12.

²²⁸Cfr. Tesis 1a./J. 31/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 41, tomo I, abril de 2017, p. 752.

- d) Se actualizará la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización;
- e) En caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización procederá la actualización de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, y
- f) Se podrá cubrir el monto de la indemnización en parcialidades.

Adicionalmente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que también debe atenderse a: i) el daño físico o mental; ii) la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; iii) los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; iv) los perjuicios morales; y, v) los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos, servicios médicos, servicios psicológicos y sociales; para que tal indemnización sea proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.²²⁹

Tales elementos son considerados para la determinación de la indemnización, sin embargo, la cuantificación va a depender y calcularse según el daño ocasionado.

Ahora bien, la indemnización calculada para un daño material es diferente a la de un daño moral o personal.

²²⁹Cfr. Tesis 1a. CLXXIII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, abril de 2014, tomo I, p. 819.

Daño material

Esta deberá ser cuantificar de conformidad con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, tomando en consideración los valores comerciales o de mercado.²³⁰

Daños personales.

Estos daños se dividen en dos tipos; daños corporales y la muerte, así los montos de la indemnización serán determinados de la siguiente manera.

Daño	Determinación de la indemnización
Corporal	Corresponde una indemnización basada en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y adicionalmente, el reclamante o causahabiente tiene derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo.
Muerte	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 ²³¹

Para el cálculo de la indemnización por un daño corporal debe atender a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, de conformidad con título noveno “Riesgo de Trabajo”.

²³⁰Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2019, artículo 13.

²³¹Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2019, artículo 14, fracciones I y II.

Lo que va a ayudar para hacer este cálculo son las incapacidades²³² que genera un riesgo de trabajo las cuales se dividen en:

- I. **Incapacidad temporal:** es la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilita parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por *algún tiempo*.²³³
- II. **Incapacidad permanente parcial:** *disminución* de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar.²³⁴
- III. **Incapacidad permanente total:** es la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo *por el resto de su vida*.²³⁵

Los dictámenes médicos son lo que ayudarán para determinar qué tipo de incapacidad es la que se generó y por ende la cantidad a pagar, la cual deberá ser cubierta de la siguiente forma:

Incapacidad	Monto
Temporal	Pago íntegro del salario que deje de percibir mientras subsista la imposibilidad de trabajar. ²³⁶
Permanente parcial	Pago del tanto por ciento que fija la tabla de valuación de incapacidades, calculado sobre el importe que debería pagarse si la incapacidad hubiese sido permanente total. Se tomará el tanto por ciento que

²³²Ley Federal del Trabajo, 2019, artículo 477.

²³³Ley Federal del Trabajo, 2019, artículo 478.

²³⁴Ley Federal del Trabajo, 2019, artículo 479.

²³⁵Ley Federal del Trabajo, 2019, artículo 480.

²³⁶Ley Federal del Trabajo, 2019, artículo 491.

	<p>corresponda entre el máximo y el mínimo establecidos, tomando en consideración la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad y la mayor o menor aptitud para ejercer actividades remuneradas, semejantes a su profesión u oficio.²³⁷</p> <p>Si la incapacidad parcial consiste en la pérdida absoluta de las facultades o aptitudes del trabajador para desempeñar su profesión, se podrá aumentar la indemnización hasta el monto de la que correspondería por incapacidad permanente total, tomando en consideración la importancia de la profesión y la posibilidad de desempeñar una de categoría similar, susceptible de producirle ingresos semejantes.²³⁸</p>
Permanente total	Cantidad equivalente al importe de 1095 días de salario. ²³⁹

De igual forma, se tiene el derecho a que se cubran gastos médicos que comprenden:

- a) Asistencia médica y quirúrgica.
- b) Rehabilitación.
- c) Hospitalización, cuando el caso lo requiera.
- d) Medicamentos y material de curación.
- e) Los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios.

²³⁷Ley Federal del Trabajo, 2019, artículo 492.

²³⁸Ley Federal del Trabajo, 2019, artículo 493.

²³⁹Ley Federal del Trabajo, 2019, artículo 495.

Por otra parte, el *quantum* de la indemnización por causa de muerte, la cual, de conformidad con el artículo 1915 del Código Civil Federal, nos remite de nueva cuenta a la Ley Federal del Trabajo; así de conformidad con la normatividad en mención, deberán cubrirse dos meses de salario por concepto de gastos funerarios²⁴⁰ y la cantidad equivalente al importe de 5,000 días de salario.²⁴¹

Daño moral.

Tratándose de daño moral, deberá calcularse el monto de la indemnización de conformidad con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, y considerando los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante, el monto no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal –hoy ciudad de México–, por cada reclamante afectado.²⁴²

Antes de continuar, se debe aclarar que el monto máximo al que se hace referencia en el párrafo que antecede, es ilegal, ya que si la indemnización debe ser “justa”, sin enriquecer ni empobrecer al reclamante, es decir, un monto superior al que compense a la víctima, sería una indemnización excesiva, aunque establecer un tope –como lo hace la fracción II del artículo 14 de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado– es inconstitucional en razón a que “[...] *existe una restricción injustificada a los derechos constitucionales, [...] porque, aunque sea una medida que puede relacionarse con la consecución de un objetivo admisible constitucionalmente, no es instrumentalmente adecuada para alcanzarlo. [...] porque ni garantiza por sí misma que los abusos no se den ni resulta necesaria para evitarlos. [...]*” en cambio [...] *Las previsiones legales generales -en particular*

²⁴⁰Ley Federal del Trabajo, 2019, artículo 500.

²⁴¹Ley Federal del Trabajo, 2019, artículo 502.

²⁴²Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2019, artículo 14, fracción II.

las que imponen requisitos de fondo y forma al tipo de reclamos que pueden elevarse- permiten depurar adecuadamente las peticiones de los justiciables, y el establecimiento de criterios individualizadores que vinculan a la autoridad aplicador a ofrecer suficientes garantías contra la fijación de indemnizaciones desproporcionadas. [...].²⁴³

En definitiva, establecer un tope para la cuantificación resarcitoria, resulta ineficaz para evitar reclamos injustificados como indemnizaciones excesivas, lo que si se podría lograr con los requisitos de forma y fondo, así como diversos criterios; y por otra parte establecer un límite en el monto contravendría diversos tratados internacionales, de los que México es parte.

Una vez esclarecida esta parte continuaremos con los elementos que deben ser considerados para determinar el monto de la indemnización, a saber: i) los derechos lesionados; ii) el grado de responsabilidad; iii) la situación económica del responsable, y de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.²⁴⁴

En ese sentido, se vislumbra que, la norma es abstracta en cuanto a la determinación de la indemnización por daño moral, por lo que corresponde a la autoridad administrativa o el órgano jurisdiccional individualizar los montos en cada caso específico, es decir, los elementos referidos pretende guiar el actuar de los jueces o autoridad administrativa, partiendo de la función y finalidad del derecho a la reparación del daño moral, sin que ello signifique que estos parámetros constituyan una base objetiva o exhaustiva en la determinación del *quántum* compensatorio.

²⁴³Tesis 1a. CLIV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, septiembre de 2009, p. 454.

²⁴⁴Código Civil Federal, 2019, artículo 1916.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido algunos criterios que pueden ser de mucha ayuda.

En principio tenemos que la ley establece que deben tomarse en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante, “[...] *sin embargo, ello no significa que, en todos los casos, sean indispensables, pues el daño moral no implica, necesariamente, una materia técnica que tenga que ventilarse a través de aquéllos, ya que, por ejemplo, la muerte de un familiar produce en las personas un perjuicio en sus sentimientos y afectos, por lo que no siempre se requiere de dichos dictámenes para acreditar esa circunstancia [...]*”²⁴⁵, aunado a que, en autos pudieran no existir tales dictámenes, pero sí otras pruebas que acrediten el daño moral.

Un aspecto a destacar es que, la reparación del daño moral puede ir acompañada de otras medidas, cuando se trata de una afectación en el decoro, honor, reputación o consideración, de la víctima. En ese supuesto se puede ordenar, con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes y; tratándose de actos que hayan tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.²⁴⁶

²⁴⁵Tesis I.8o.A.67 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 8, julio de 2014, tomo II, p. 1289.

²⁴⁶Código Civil Federal, 2019, artículo 1916, párrafo quinto.

Este criterio ha sido aplicado por el Pleno de Sala Superior del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y constituye hoy en día un precedente.²⁴⁷

En conclusión, los montos de las indemnizaciones atenderán al caso en particular, siguiendo en todo momento criterios básicos y procurando que el *quantum* sea integral.

Es menester señalar que la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, tal como se ha venido aplicado, se queda solo en un castigo o una sanción, dejando de lado –por completo– una verdadera restauración de la confianza de los gobernados para el Estado.

Para hacer más evidente esta cuestión, se parte de la definición antigua del derecho penal para el castigo. Este vocablo obedece a la concepción antiquísima del derecho penal, cuando no se consideraba al delincuente merecedor de ser tratado como una persona digna de ser readaptable o cuando no se veía en la pena una función alguna más que la de castigar, para lograr el arrepentimiento del sujeto y escarmiento para los demás.²⁴⁸

La reparación integral a la que se hace alusión, adopta el enfoque pasado de la justicia penal, caracterizada por buscar la venganza pública concentrada en el castigo y no en la aceptación de la responsabilidad de los hechos y la búsqueda de métodos de reparación del daño causado.²⁴⁹

²⁴⁷Precedente VII-P-SS-167, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Séptima Época, año IV., no. 33, abril 2014, p. 143.

²⁴⁸Amuchategui Requena, I. Griselda, *Derecho penal*, 4ª. edición, México, D.F. Oxford University Press, 2012, p. 102.

²⁴⁹Mosri Gutiérrez, Magda Zulema, *op. cit.*, p. 57.

Veamos esto desde una perspectiva social, referente a los montos de indemnización determinados por el hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en demandas de responsabilidad patrimonial del Estado del 01 de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2014.

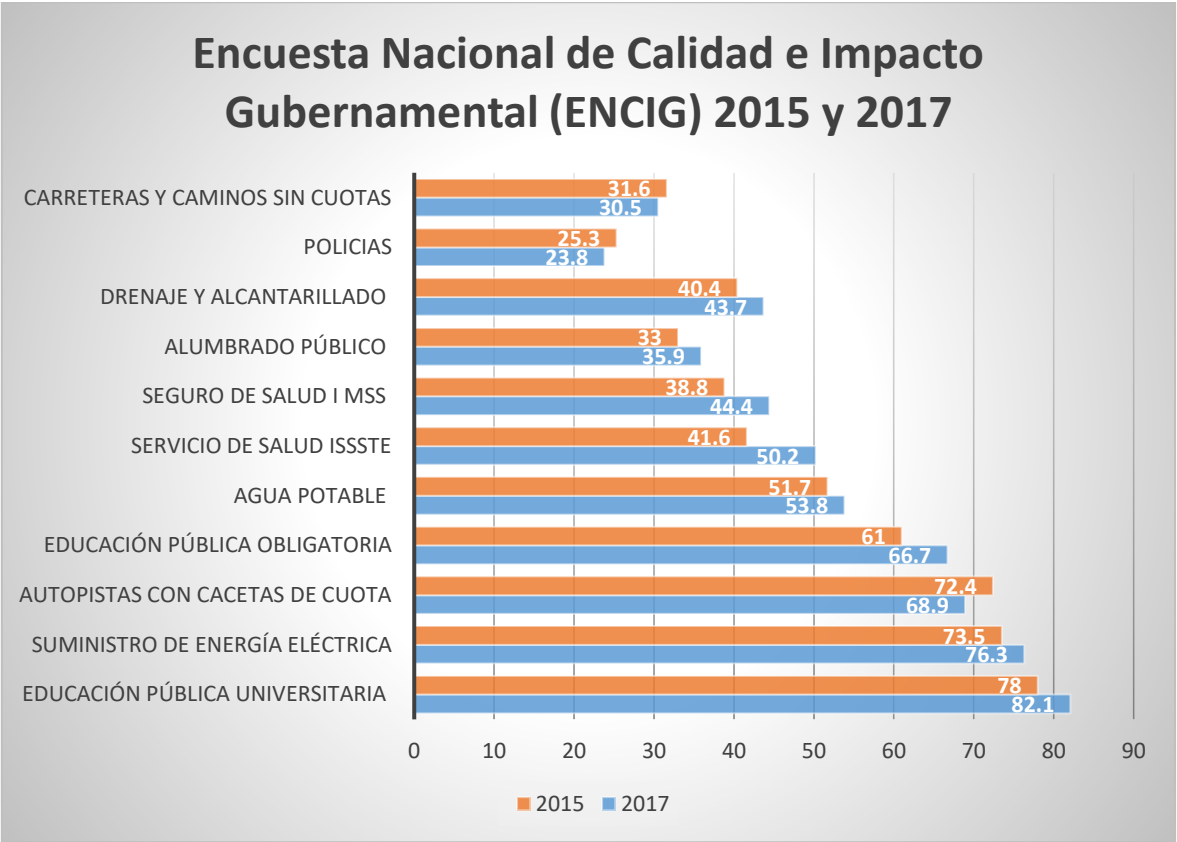
Monto de las indemnizaciones determinadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa²⁵⁰		
Institución	Monto	Porcentaje
PGR	\$ 21,135,263.70	38.70%
Instituto Mexicano del Seguro Social	\$ 18,070,117.72	33.05%
PEMEX	\$ 5,595,845.09	10.23%
ISSSTE	\$ 3,457,210.74	6.32%
SAT	\$ 2,687,438.00	4.90%
CONAGUA	\$ 1,261,621.12	2.30%
SEPOMEX	\$ 1,051,800.00	1.95%
CFE	\$ 1,043,386.53	1.90%
STPS	\$ 258,451.70	0.47%
PROFECO	\$ 111,568.67	0.20%
CONALITEG	\$ 6,128.00	0.01%
Total	\$ 54,687,834.27	100%

Se observa que, de las demandas ingresadas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa del 01 de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2014, quien a cubierto un monto mayor por una actividad administrativa irregular es la extinta Procuraduría General de la República –hoy Fiscalía General de la República–, no la que mayor reclamación tuvo, sino la que cubrió, en su totalidad, el mayor monto.

Entonces si se ha logrado determinar diversos montos de indemnización por responsabilidad patrimonial, a diferentes órganos

²⁵⁰ *Ibidem.*, p. 47.

administrativos, la confianza de los gobernados hacia las autoridades debería ser hoy en día mayor, sin embargo, de la información obtenida de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) de 2015²⁵¹ y 2017²⁵², se puede evidenciar la satisfacción de la población frente a diversas autoridades; para lo cual se inserta la siguiente tabla:



La grafica muestra el promedio de las calificaciones otorgado por los encuestados –la población de 18 años y más que reside en viviendas particulares en áreas urbanas de 100,000 habitantes y más– a los diferentes tipos de servicios.

²⁵¹Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2015/>, visitada el 28 de abril de 2020.

²⁵²Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_principales_resultados.pdf, visitada el 28 de abril de 2020.

Como se advierte, el nivel de satisfacción frente a diversas instituciones públicas y servicios, en algunos casos aumentó –de forma mínima– y en otras disminuyó en comparación con el 2015, no obstante, el nivel de satisfacción en cualquiera de los caso sigue siendo baja, lo que evidencia la deficiencia del Estado en atender –efectivamente– las necesidades de los ciudadanos.

Adicionalmente, la responsabilidad patrimonial del Estado no ofrece incentivos para mejorar la actuación de los servidores públicos o corregir las deficiencias de los procesos institucionales, ya que la influencia del Derecho Penal en el Derecho Administrativo, en esta figura, ha ocasionado que se considere a la indemnización –una forma de reparar el daño– como sanción, que por la garantía de persecución de la conducta reprochable que acompaña a la sanción, inhiba a otros a incurrir en la misma conducta sancionable, lo cual no promueve el funcionamiento eficiente de la Administración Pública.²⁵³

Ahora bien, asumiendo el modelo estándar del *homo economicus*, es previsible que quien enfrenta sanciones tendrá mayores incentivos para evitar la comisión de conductas lesivas. Por otro lado la implementación de medidas de precaución indudablemente impondrá, sobre el sujeto generador de la externalidad, una serie de costos.²⁵⁴

Estos costos son de tres tipos:²⁵⁵

- i) **Costes primarios.** El equivalente en dinero de los daños causados por la falta, es decir, lo que cuesta el daño, un

²⁵³Cfr. Mosri Gutiérrez, Magda Zulema, *op. cit.*, p. 55.

²⁵⁴Cfr. Saavedra Velazco, Renzo E., “Las externalidades y el criterio de imputación en la responsabilidad extracontractual. estrategia de precios v. estrategia de sanciones: primera parte”, *Revista Themis (Lima)*, núm. 66, 2014.

²⁵⁵Cfr. Jules L. Coleman, *op. cit.*, p.212.

ejemplo soso seria que debo pagar 100,000.00 pesos por un daño que ocasione a un automóvil, ese sería el costo del daño.

- ii) **Costes secundarios.** Son los costos de cargar con los costes primarios, siguiendo la misma línea del ejemplo anterior, supongamos que para pagar los 100,000.00 pesos pido un préstamo al banco, el cual genera intereses, esos intereses seria el costo que me genera pagar la reparación del daño.
- iii) **Costes terciarios.** Son los costos administrativos de cualquier sistema, se refiere a la cantidad que se debe cubrir cuando hay un juicio en el que se determine quién debe resarcir el daño.

Para reducir los costos primarios se puede recurrir a la disuasión, los seguros reducen los costos secundarios; y en cuanto a los costos costes terciarios aún no se tiene con exactitud cómo reducir estos²⁵⁶, sin embargo, los costos terciarios podrían reducirse siempre y cuando la disuasión y los seguros cumplan su función, ya que de existir menos juicios entonces se reduciría el costo que estos tienen para el Estado.

En ese sentido, las erogaciones que deben reducirse de forma prioritaria son los primarios y secundarios, mediante la prevención y los seguros, beneficios que se explican a continuación.

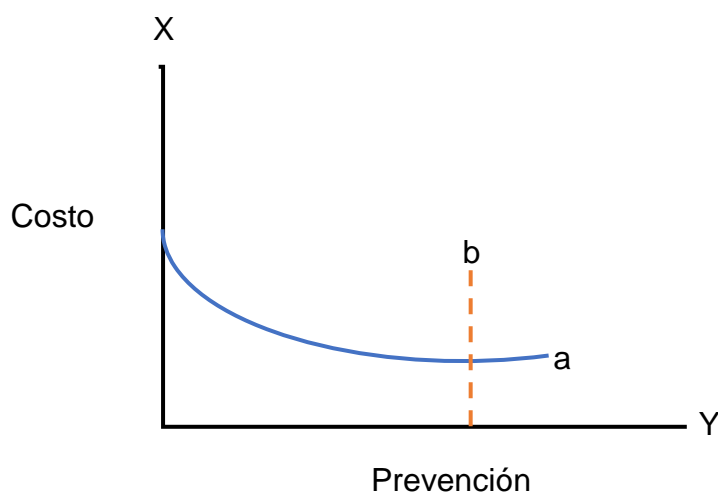
Considerando la naturaleza de la responsabilidad patrimonial del Estado, si bien es cierto que la precaución puede tomar diferentes formas, también puede decirse que el sistema de sanciones originalmente diseñado, es para mantener las conductas de los órganos administrativos dentro del área lícita o

²⁵⁶*Cfr ídem.*

permitida, lo cual reducirá la potencial responsabilidad del Estado, es decir, se minimizarían los costos.

Este ejemplo basta para ilustrar lo dicho. En el 2012 se presentaron 37 reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado, ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, si a partir de estas reclamaciones se hubiera puesto atención sobre qué versaban las solicitudes y a su vez se implementaran mecánicas para prevenir nuevas faltas, entonces en el 2017, las reclamaciones presentadas ante esta institución no habrían sido 297.²⁵⁷

De existir las precauciones necesarias para evitar cometer la misma falta administrativa, entonces los costos generados por el pago de las indemnizaciones, sería menor, lo cual se puede ver gráficamente de la siguiente manera.



²⁵⁷Información obtenida de la figura 12. “Representación de las reclamaciones por RPE, reportadas por los entes públicos, 1 de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2017, de acuerdo con la solicitud de información respondidas por dichas instituciones.”, Mosri Gutiérrez, Magda Zulema, *op. cit.*, p.53.

Explicamos la gráfica, el costo (a) por las indemnizaciones se vería reducido por la implementación de diversos mecanismos de prevención (b) que, si bien es cierto, generan otro tipo de gasto, también lo es que, estos costos son menores en comparación a cuando no hay prevención²⁵⁸; puede existir la posibilidad de que los gastos de prevención sean mayores, en ese caso lo que se busca es reducir óptimamente los gastos.

Un aspecto importante es la presencia de incentivos para mejorar la actuación de los servidores públicos o corregir las deficiencias de los procesos institucionales; a pesar de ello se ha dejado de lado esto.

Quien enfrenta sanciones tendrá mayores incentivos para evitar la responsabilidad patrimonial del Estado. Recordemos que el Estado puede repetir, de los servidores públicos, el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando –previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario– se determine su responsabilidad y que esta haya tenido el carácter de infracción grave²⁵⁹, pero tal como lo ha confirmado la Secretaría de la Función Pública, desde el inicio de la vigencia de la responsabilidad patrimonial del Estado y hasta junio de 2017, no se ha iniciado ningún procedimiento en contra de servidores públicos por reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado.²⁶⁰

Es así que la indemnización por responsabilidad del Estado, solo cubre una parte del objetivo principal de esta figura, al dejar de lado el aspecto de prevenir, cuando en realidad sería una herramienta importante para el ahorro –a largo plazo– del Estado; pensemos que tenemos una silla con una pata rota, arreglarla cuesta \$100.00, mientras que una consulta médica –en caso de que alguna persona se siente y lesione– costaría \$500.00, evidentemente es preferible

²⁵⁸Saavedra Velazco, Renzo E., *op. cit.* pp.1-10.

²⁵⁹*Cfr.* Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2020, artículo 31.

²⁶⁰Mosri Gutiérrez, Magda Zulema, *op. cit.*, p.56.

pagar \$100.00 a gastar \$500.00, por tanto si es reparada la silla se estaría ahorrando \$400.00; lo mismo pasa con el Estado, en la mayoría de los casos es menos costoso invertir en la prevención que pagar una indemnización por daño; desafortunadamente este enfoque no es aplicado por el Gobierno.

Adicionalmente, tendría consecuencias positivas, toda vez que la implementación de políticas de prevención trae consigo una mejora del servicio público.

3.3. PRESCRIPCIÓN

Este punto es importante, a diferencia de otros países o localidades de México, la legislación federal prevé dos momentos a partir de los cuales, prescribe el derecho de reclamar la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado.

Específicamente, el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado señala que, tratándose de lesiones patrimoniales, el derecho prescribe en un año, computándose 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. Por otra parte, si el daño es de carácter físico o psíquico, el plazo de prescripción será de dos años.

Es decir, la prescripción comienza a calcularse a partir de dos momentos; **1)** cuando se produzca el daño de forma inmediata o; **2)** cuando sea de carácter continuo.

Tratándose del primer supuesto, el cómputo inicia a partir del día hábil siguiente de que se produzca la sesión, para ilustrar esto pensemos que, se produjo una lesión patrimonial instantánea el 01 de febrero del 2019, siendo inhábiles el 02, 03 y 04, entonces el cómputo de la prescripción –de un año– inicia el día hábil

siguiente, es decir del 05 de febrero de 2019 y finaliza el 05 de febrero de 2020, fecha límite en la que puede solicitarse el pago por responsabilidad patrimonial del Estado.

Por lo que hace al segundo supuesto, esto es cuando se trata de actos de carácter continuo, es decir cuando son actos cuyos efectos no se consuman inmediatamente, sino hasta que se desarrolla un número determinado de actuaciones subsecuentes, el cómputo para la prescripción dará inicio a partir de que cesen los efectos lesivos.

Para tener claro esto, se plantea la siguiente hipótesis, supongamos que una persona es detenida provisionalmente con fines de extradición el 25 de marzo de 2019, se siguió el procedimiento hasta su culminación y, mediante la protección otorgada al quejoso en un juicio de amparo se ordenó a la Secretaría de Relaciones Exteriores que dejara insubsistente la resolución por la que había concedido la extradición y repusiera el procedimiento a partir de que recibió la petición formal de extradición y negara su trámite, así como que dejara en total e inmediata libertad al quejoso, sin embargo, el mismo día -15 de abril- lo detienen nuevamente con el mismo motivo, se lleva a cabo el procedimiento correspondiente y se concede la extradición. Inconforme interpone juicio de amparo, el cual le concede su protección de manera lisa y llana; recuperando su libertad el 27 de mayo de 2019.²⁶¹

En este ejemplo, los efectos lesivos cesaron hasta el 27 de mayo de 2019, y es a partir de esta fecha que debe iniciarse el cómputo de la prescripción para solicitar la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado.

²⁶¹ Cfr. Amparo directo 596/2017, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 61, diciembre de 2018, tomo II, página 1145.

3.4. NEGATIVA FICTA Y CADUCIDAD.

Estas dos figuras se estudian conjuntamente por tratarse, ambas, consecuencia de la inactividad, ya sea por parte de la autoridad o por el propio interesado.

La caducidad es un hecho que puede sobrevenir durante la sustanciación del juicio de responsabilidad patrimonial del Estado, y se encuentra prevista en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual a la letra señala:

“Artículo 60.- En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.”

(Énfasis añadido)

Del artículo se advierten varios elementos para la producción de caducidad como: **a)** tratarse de un procedimiento iniciado a instancia del interesado; **b)** existir una detención del juicio atribuible al interesado; **c)** la administración tiene que advertirle al promovente que, si durante tres meses no se impulsa el procedimiento, se causara la caducidad del mismo.

Así, la inactividad del interesado conlleva a una presunción racional de que no es su deseo seguir adelante, que se ha perdido el interés de continuar y de que solo por desidia o por otros motivos no ha manifestado su voluntad de dar por concluido el procedimiento; de ahí que la Ley, por razones de orden público, lleve a cabo lo que el interesado no hizo.²⁶²

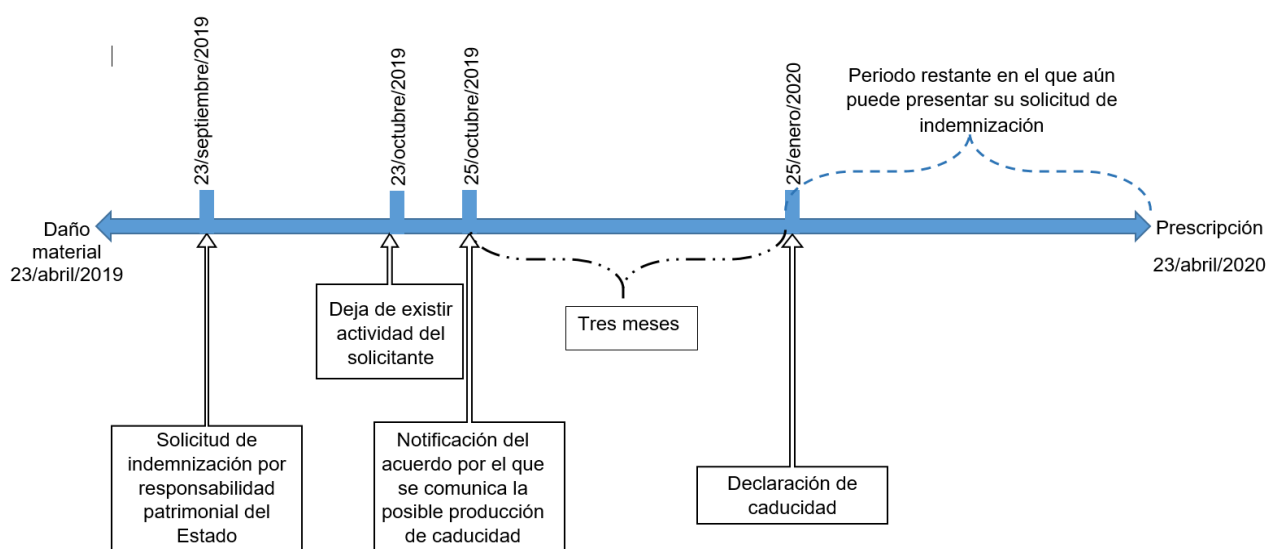
Por otra parte, el mismo ordenamiento establece que la caducidad no produce, por sí misma la prescripción de las acciones del particular, en este caso, para solicitar la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Es decir, pensemos que se produjo un daño en un bien inmueble, por una presunta actividad administrativa irregular del Estado, el 23 de abril del 2019, y se interpuso la solicitud de indemnización ante la autoridad administrativa competente el 23 de septiembre del mismo año, sin embargo después de un mes – 23 de octubre de 2019– deja de existir actividad por parte del solicitante y la autoridad administrativa le advierte que pasados tres meses se producirá la caducidad –dicho acuerdo le fue notificado al interesado el 25 de octubre de la misma anualidad–, no obstante, hace caso omiso y se declara la caducidad respectiva el 25 de enero del 2020.

²⁶²Cfr. Pallares, Eduardo, *La caducidad y el sobreseimiento en el amparo*, UNAM, 2005, p. 6.

En ese supuesto, y como la caducidad no conlleva la prescripción del derecho del gobernado a reclamar indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, puede solicitarla antes de 23 de abril de 2020; pero no después de esta fecha, dado que, como lo precisa la normatividad, la caducidad no suspende ni interrumpe el plazo de prescripción.

Veamos esto de forma gráfica:



En conclusión, la caducidad es el resultado de la inactividad del interesado, durante la tramitación del proceso y trae como consecuencia la pérdida de todos los derechos procedimentales, no obstante, al determinar la caducidad no quiere decir que trae aparejada la prescripción de la acción, pues siempre que se encuentre dentro del plazo de ley podrá solicitar una indemnización.

Así, la caducidad es la pérdida de derechos en el procedimiento y la prescripción es la privación del derecho a solicitar una indemnización por el paso del tiempo.

Debiendo agregar que, la caducidad es una forma de concluir con el procedimiento, tal como lo apunta el artículo 57, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por otra parte, está la negativa ficta, esta figura fue creada a favor del interesado, para que este no permanezca por tiempo indefinido en la incertidumbre de la negativa de la autoridad para resolver sus instancias, peticiones o recursos en el plazo que la ley que regula el procedimiento establece para tal efecto.²⁶³

Ahora bien, el principio de eficacia tiene aplicación en el procedimiento administrativo, en tanto implica la rapidez, simplicidad y economía procesal. Ello es así en virtud de que la finalidad del procedimiento administrativo es la producción del acto del órgano administrativo, que otorga o niega la indemnización, y en esta medida surge el deber de la administración de que emita la decisión correspondiente, en consecuencia, el incumplimiento de esto afecta el principio de eficacia, al grado de que, para combatir la falta de decisión, la ley establece la negativa ficta.²⁶⁴

Esto es, el silencio de la autoridad administrativa supone que la instancia o petición formulada por el particular ha sido resuelta en sentido negativo –negativa ficta–²⁶⁵. Se configura la negativa ficta cuando la emisión de la resolución correspondiente no se haya efectuado en un plazo máximo de tres meses.²⁶⁶

²⁶³Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario...*, *op. cit.* tomo I-O, p. 2590.

²⁶⁴Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, pp. 144 y 145.

²⁶⁵Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 151.

²⁶⁶“Artículo 17.- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda.

En ese sentido, tratándose del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado y atendiendo únicamente a lo hasta aquí señalado, se puede considerar que el plazo para que se configure la negativa ficta es a partir de que se presentó la solicitud de indemnización ante la autoridad competente, pero como todo procedimiento, está sujeto a una serie de plazos, por lo que es de esperarse que la sustanciación del juicio se prolongue por más de tres meses, ya sea por la promoción de incidentes, por el desahogo de pruebas o diferentes motivos justificados por ley. Para dar respuesta a esta interrogante, debemos recurrir al Código Fiscal de la Federación, que se aplica de manera supletoria a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.²⁶⁷

El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, establece que “*[l]as instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte. [...] Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los*

Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.”

²⁶⁷Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2020, artículo 9.

elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.”

Como se afirma, el plazo para que opere la figura de la negativa ficta empezará a correr a partir de que se presente la instancia o petición, sin embargo, si la autoridad requiere al promovente para que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

Ahora bien, aplicando estos criterios en la responsabilidad patrimonial del Estado, tenemos que el cómputo de los tres meses se contara a partir de dos momentos:

- 1) La presentación de la solicitud de indemnización ante la autoridad competente.
- 2) Si la autoridad administrativa formuló algún requerimiento y este sea cumplido por el promovente.

Esto es, si se presentó una solicitud de indemnización ante la autoridad competente y esta no se pronunció respecto a tal solicitud en ningún momento, entonces el cómputo del plazo de tres meses iniciaría a partir de la presentación de la misma. Por otra parte si la autoridad sí se pronuncia al respecto mediante su admisión y por tanto se procedió a la sustanciación del mismo, el plazo para la configuración de la negativa ficta correrá a partir de que cumpla con el último requerimiento que se haga, *verbigracia* si se otorga a la promovente el plazo de ley para formular alegatos y este lo presenta en tiempo y forma, es a partir de esta fecha que comienza a computarse el plazo de tres meses para que la autoridad resuelva y notifique el fallo correspondiente, de lo contrario, transcurrido dicho plazo, se configura la negativa ficta.

Respecto a esto último, hay que enfatizar que el tiempo transcurrido entre la presentación de la solicitud y el requerimiento, no debe ser incluido en el cómputo del plazo de tres meses para tener por configurada la negativa ficta, puesto que el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación es categórico en establecer que el cómputo de los tres meses inicia a partir de que el requerimiento haya sido cumplimentado.²⁶⁸

Se debe agregar que, una vez actualizada la figura de la negativa ficta, el interesado tiene la opción de interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior al plazo de tres meses, mientras no se dicte y notifique la resolución.

En definitiva, tenemos que tanto la caducidad como la negativa ficta, son figuras que pueden aparecer dentro del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, cuyas consecuencias son diferentes entre sí, por lo que su resolución atiende a cada caso en particular, pero considerando los ordenamientos supletorios de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

3.5. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO

En este capítulo se trata lo referente al procedimiento que debe llevarse a cabo, para solicitar una indemnización por concepto de responsabilidad patrimonial del Estado; esto es, la serie de actos sucesivos que deben efectuarse para lograr un fin específico que no podría alcanzarse si faltaran alguno o varios de ellos; desde la óptica jurídica.²⁶⁹

²⁶⁸Tesis VIII-J-SS-95, Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Octava Época, año IV, no. 33, abril 2019, p. 108.

²⁶⁹Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 156.

Los procedimientos de responsabilidad patrimonial del Estado se inician a petición de partes²⁷⁰, la solicitud deberá presentarse ante la dependencia o entidad presuntamente responsable, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.²⁷¹

La ley de la materia nos remite a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para la sustanciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, en ese sentido, el marco jurídico a seguir es, precisamente el de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en lo que respecta a la representación de los sujetos interesados, la legitimidad, presentación de escrito, el expediente, notificaciones, plazos y términos, así como los principios que lo rigen.

En cuanto a la competencia, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado precisa con claridad que, quien es competente para resolver la solicitud de indemnización, es la propia dependencia o entidad presuntamente responsable, ahora bien, en caso de que esta petición sea presentada ante una dependencia incompetente, esta deberá remitirla a la competente.

Puntualizado lo anterior, se da paso al procedimiento que ha de seguirse; la solicitud de indemnización presentada ante la dependencia o entidad competente debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 18 de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a saber:

1. Por escrito, precisando el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal.
2. Domicilio para recibir notificaciones, así como los autorizados para recibirlas.

²⁷⁰Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2020, artículo 17.

²⁷¹Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2020, artículo 18.

3. La petición que se formula.
4. Los hechos o razones que dan motivo a la petición.
5. El órgano administrativo a quien se dirige.
6. En caso de ser posible, señalar al o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa considerada irregular.
7. Lugar y fecha de su emisión.
8. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal.

Las pruebas ofrecidas por la parte reclamante deberán ser aquellas que acrediten la responsabilidad patrimonial del Estado por la actividad irregular del ente público al que se le impute tal responsabilidad y el nexo causal correspondiente.

Por su parte, la autoridad deberá demostrar la participación de un tercero o del propio reclamante; que los daños no sean consecuencia de la actividad irregular del Estado, que los daños derivan de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables; o bien la existencia de fuerza mayor o caso fortuito.²⁷²

En ese sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió un criterio en el que se detalla que, si bien la responsabilidad patrimonial del Estado se limita a la generación del daño por la “actividad administrativa irregular”, no menos cierto es que el particular no está obligado a demostrar dicha circunstancia, si no el daño y la relación causa-efecto entre la lesión y la acción administrativa, *contrario sensu* el ente estatal debe acreditar la regularidad de su actuación, esto es que atendió a las condiciones normativas o los parámetros creados por la propia administración.²⁷³

²⁷²Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2020, artículo 22.

²⁷³Tesis 2a. XCVII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 11, octubre de 2014, tomo I, p. 1102.

Por su parte el ente que conozca de la reclamación deberá acordar sobre la admisión o no de las pruebas ofertadas, de conformidad con el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas deberá realizarse en un plazo no menor a tres días ni mayor a quince.

Durante la instrucción pueden sobrevenir diversas actuaciones como incidentes, los que deberán ser resueltos antes de dictarse la resolución definitiva o en la misma²⁷⁴; también pueden presentarse pruebas supervenientes hasta antes de la emisión del fallo correspondiente.²⁷⁵

De conformidad con el artículo 56 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, una vez concluida la instrucción y antes de dictar la resolución correspondiente, se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que, en su caso, formulen alegatos. El escrito de alegatos se presentará en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez.

Hecho lo anterior, la decisión deberá constar por escrito y notificarse con la oportunidad requerida dentro de los plazos que al efecto se establezca en las disposiciones jurídicas reguladoras del acto respectivo.²⁷⁶

Ahora bien, el procedimiento administrativo puede concluir de las siguientes formas:

1. Con la emisión de la resolución.
2. El desistimiento.

²⁷⁴Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 2020, artículo 47.

²⁷⁵Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 2020, artículo 51.

²⁷⁶Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, p. 144.

3. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico.
4. La declaración de caducidad;
5. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.
6. Por convenio de las partes.²⁷⁷

Respecto a las causas de conclusión del juicio, especificare solo lo referente al convenio y a la resolución correspondiente. Tenemos que el convenio está previsto en el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en que se fijará el pago de la indemnización, y cuya validez debe ser aprobada por la contraloría interna o del órgano de vigilancia de cada dependencia.

La emisión del fallo pondrá fin al procedimiento y se resolverán todas las cuestiones planteadas por el reclamante; en su caso el órgano administrativo competente podrá decidir sobre las mismas, poniéndolo, previamente, en conocimiento de los interesados por un plazo no superior de diez días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen convenientes.²⁷⁸

Así, las resoluciones que pongan fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado deben cumplir con los siguientes requisitos mínimos:²⁷⁹

1. Lo 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,
2. El monto en dinero o en especie de la indemnización,

²⁷⁷Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 2020, artículo 57.

²⁷⁸Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 2020, artículo 59.

²⁷⁹Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 2020, artículo 23.

3. La explicitando los criterios utilizados para su cuantificación.
4. En los casos de concurrencia se deberán razonar los criterios de imputación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.

Una vez emitida la resolución correspondiente o actuación que ponga fin al procedimiento, deberá ser notificado en un plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y el plazo para su interposición.²⁸⁰

Tal notificación podrá ser realizada personalmente, por correo certificado con acuse de recibo o por edictos, atendiendo lo dispuesto por los artículos 35 al 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Una vez notificada la resolución, el procedimiento por responsabilidad patrimonial del Estado ha concluido en su totalidad, sin embargo, en el supuesto de que se niegue la indemnización o que por su monto no satisfaga al solicitante, podrá reclamarse vía administrativa mediante recurso de revisión o por la vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.²⁸¹

Recurso de revisión

Un recurso administrativo es la posibilidad de la administración pública de reconocer y corregir, un error de su actuación; lo que se inicia en virtud de una petición del particular; esto quiere decir que la administración pública –en esta figura– no actúa como parte en un proceso, sino que intervendrá sólo para revisar,

²⁸⁰Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 2020, artículo 23.

²⁸¹Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, 2020, artículo 24.

modificar, anular o confirmar algún acto que el particular considera ilegal o inoportuno.²⁸²

Como lo señala Gabino Fraga, existen dos tipos de medios para la protección de los derechos de los particulares, los indirectos y los directos, los primeros consisten, principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de ésta, su eficiencia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que les están subordinadas, es decir, la auto-tutela que la Administración desarrolla en su propio seno. Por lo que hace a los medios directos, estos sí están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cual se hacen valer está legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queja.²⁸³

Esos medios directos que la ley establece para la protección de los derechos de los particulares se pueden clasificar, según las autoridades que deben intervenir, en remedios o recursos administrativos, y en recursos o acciones jurisdiccionales.²⁸⁴

El reclamante puede interponer recurso de revisión en contra de aquellas resoluciones que a su consideración sean ilegales o inoportunas, dicho recurso debe cumplir con los lineamientos establecidos en la propia ley, específicamente en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo artículos del 83 al 96.

²⁸²Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*, 2º curso, 5ª ed., México, Oxford, 2012, p.417.

²⁸³Gabino Fraga, *op. cit.*, pp. 434 y 435.

²⁸⁴*Ídem.*

Vía Jurisdiccional

Por otra parte, la resolución emitida por la autoridad administrativa también se puede impugnar vía jurisdiccional, ya sea que se decida agotar el recurso de revisión o no.

Esta vía se considera un control jurisdiccional de los actos de la administración, pues en la mayoría de las ocasiones resulta insuficiente para la debida protección de los derechos de los gobernados, puesto que pudiera no existir la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal y para dejarlo sin efecto, y más cuando en el seno de la Administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes.²⁸⁵

En ese sentido, quien tiene competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante, es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.²⁸⁶

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuenta con cuatro tipos de vías:

1. Tradicional: El juicio contencioso administrativo federal que se substancia recibiendo las promociones y demás documentales en manuscrito o impresos en papel, y formando un expediente

²⁸⁵*Ibidem.* p. 443.

²⁸⁶Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2020, artículo 3, fracción IX.

también en papel, donde se agregan las actuaciones procesales.²⁸⁷

2. En línea: la substanciación y resolución del juicio contencioso administrativo federal, en todas sus etapas, así como de los procedimientos previstos en el artículo 58 de esta Ley, se realizan a través del sistema informático establecido por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.²⁸⁸
3. Sumario: El juicio contencioso administrativo federal se lleva a cabo con los plazos establecidos en la propia ley, los cuales son más cortos que los establecidos en el juicio ordinario y solo será procedente esta vía cuando el importe no exceda de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal –hoy Ciudad de México–.²⁸⁹
4. Juicio de resolución exclusiva de fondo: Versa únicamente sobre la impugnación de resoluciones definitivas que deriven del ejercicio de las facultades de comprobación y la cuantía del asunto sea mayor a doscientas veces la Unidad de Medida y Actualización,

²⁸⁷Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2020, artículo 1°, fracción XII.

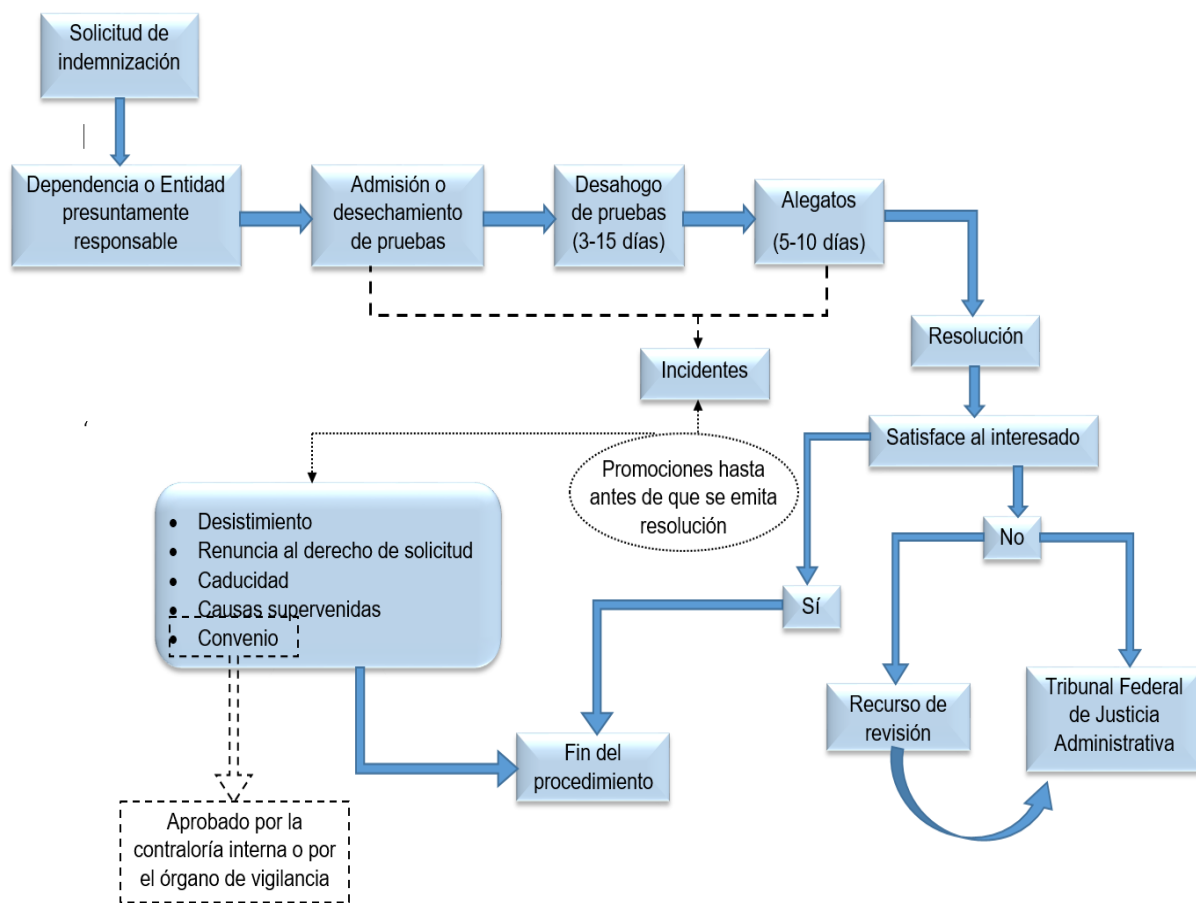
²⁸⁸Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2020, artículo 1, fracciones XIII y XV.

²⁸⁹Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 2020, artículo 1°, fracción XIV y artículo 52-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo 2020.

elevada al año, vigente al momento de emisión de la resolución combatida.²⁹⁰

En ese sentido, los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones que nieguen o que por su monto no satisfagan al reclamante de la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, solo será procedente en la vía ordinaria y en línea.

Finalmente, podemos resumir el procedimiento que debe seguirse para solicitar una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, en el siguiente cuadro.



²⁹⁰Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 2020, artículo 1°, fracción XVII y 58-17.

Para concluir, como ha quedado precisado, toda persona que sufra una lesión en sus derechos o bienes, a causa de una actividad administrativa irregular del Estado, sin tener la obligación jurídica de soportarlo, es acreedor a una indemnización.

Aunque este derecho se encuentra supeditado a una serie de requisitos, como lo son la existencia del daño, la actividad administrativa irregular del estado y el nexo causal entre esta; para lo cual es indispensable la tramitación de un procedimiento en el que ha de establecerse si es o no acreedor de dicha indemnización.

Así, el procedimiento debe sujetarse a lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Civil Federal, Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Hasta aquí, la responsabilidad patrimonial del Estado cumple con uno de los objetivos para los que fue creado, esto es, para resarcir el daño causado, desafortunadamente las resoluciones emitidas en la materia ya sea por las autoridades administrativas o por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no van más allá, es decir, se omite un pronunciamiento respecto a posibles soluciones que eviten nuevos daños a particulares.

3.6. ESTUDIO DEL CASO “JACINTA FRANCISCO MARCIAL VS. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA”

Se estudiaron los conceptos básicos de la responsabilidad patrimonial del Estado, su evolución y el procedimiento federal, pero ahora es necesario analizar su concreta aplicación, para lo cual se ha seleccionado uno de los casos

más sonados del 2006 al 2017, el de Jacinta Francisco Marcial Vs. la Procuraduría General de la República.

Conforme a lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se presentó, en la Plataforma Nacional de Transparencia, solicitud de información al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, requiriendo la sentencia de 28 de mayo de 2014, emitida por el Pleno de la Sala Superior del referido Tribunal, emitida dentro del expediente 6253/13-17-05-11/1289/13-PL-02-04, solicitud que fue atendida mediante oficio UT-SI-0792/2020.

El estudio se divide en cuatro partes; 1) ¿Quién es Jacinta Francisco Marcial?; 2) Desarrollo de la resolución emitida por el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; 3) Cumplimiento de la sentencia y; 4) Análisis de la sentencia emitida por el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.6.1. ¿QUIÉN ES JACINTA FRANCISCO MARCIAL?

Jacinta Francisco Marcial, indígena hñähñú (otomí) de Santiago Mexquititlán, del Estado de Querétaro, madre de seis hijos que se ganaba la vida vendiendo helados y refrescos con su esposo en un puesto del mercado de la plaza central de Santiago Mexquititlán.²⁹¹

El 26 de marzo de 2006, seis agentes de la Agencia Federal de Investigación (en adelante AFI) no uniformados llegaron al mercado de la plaza central de Santiago Mexquititlán. Afirmaron que estaban realizando un operativo de incautación de sustancias estupefacientes y DVD's "pirata" –el hecho de que fuera

²⁹¹ Cfr, Amnistía internacional. (s. f.). *Libertad para Jacinta Francisco Marcial*, recuperado 6 de mayo de 2020, de <https://www.amnesty.org/download/Documents/44000/amr410412009spa.pdf>

fin de semana y que los agentes no llevaran uniforme hace pensar a muchas personas que, más que tener un propósito oficial, los agentes pretendían robar los DVD's—, durante la “operación”, confiscaron productos de los tianguistas y dañaron la mercancía. La situación se hizo más tensa entre los comerciantes y los agentes, Algunos tianguistas intentaron evitar que les quitaran sus productos y pincharon los neumáticos de los vehículos de los agentes.

Ese mismo día, los agentes de la AFI acordaron que se desplazarían hasta una localidad cercana para recoger el dinero con que compensarían a los comerciantes. Se ordenó a uno de los agentes quedarse en el mercado como garantía del retorno de los demás. Según numerosos testigos de la comunidad local, este agente estuvo en todo momento en comunicación con sus superiores y no sufrió agresión física ni coacción ninguna. El incidente terminó a las 7 de la tarde, cuando algunos de los comerciantes afectados recibieron el dinero por los daños ocasionados y todos los agentes abandonaron la ciudad. Lo que no sabía la comunidad local es que, esa misma noche, los seis agentes de la AFI habían presentado una denuncia ante la Procuraduría General de la República (en adelante PGR) en la que afirmaban que habían sido secuestrados durante varias horas por personas que estaban protestando en la plaza central de Santiago Mexquititlán. Más de cuatro meses después, el 3 de agosto de 2006, Jacinta Francisco Marcial fue detenida y conducida a la PGR, en Querétaro, bajo el engaño de que iban a interrogarla en relación con la poda de un árbol. Jacinta hablaba poco español y no entendió lo que ocurría. Durante el proceso judicial, en ningún momento fue respetado su derecho a contar con un intérprete y el abogado defensor designado por el Estado nunca llegó a hablar con ella para explicarle su derecho a la defensa. Según Jacinta Francisco Marcial, no hizo nada cuando la obligaron a firmar documentos que ella no podía entender. Sólo cuando llegó a la prisión “Centro de Readaptación Social de San José el Alto”, se dio cuenta de que la habían acusado, junto a otras dos mujeres (Alberta Alcántara y Teresa González), del secuestro de seis agentes de la AFI durante el incidente ocurrido en el mercado de Santiago Mexquititlán el 26 de marzo 2006.

Se dictó auto de formal prisión el 19 de diciembre de 2008, finalmente, Jacinta fue liberada el 16 de septiembre de 2009, después de que se ordenó reponer el procedimiento y de que la PGR (que nunca tuvo pruebas) decidió presentar conclusiones no acusatorias en su contra. Sin embargo, ella permaneció privada de su libertad, lejos de su familia, durante 37 meses.²⁹²

3.6.2. DESARROLLO DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA POR EL ENTONCES TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

En esta parte se desglosará el fallo dictado por el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tomando en consideración las partes esenciales de la misma, por lo que las causales de sobreseimiento hechas valer por la autoridad demandada, así como el acreditamiento de la existencia de la resolución impugnada no serán mencionadas en este estudio, por no resultar útiles para este fin.

3.6.2.1. PARTES EN EL JUICIO.

Actora: Jacinta Francisco Marcial

Autoridad demandada: Directora de Juicios Federales de la Dirección General de Asuntos Jurídicos Dependiente de Procuraduría General de República.

²⁹²Cfr. Centro Prodh. (s. f.). *Jacinta Francisco Marcial*. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C., recuperado 6 de mayo de 2020, de <https://centroprodh.org.mx/casos-3/jacinta-francisco-marcial/>

3.6.2.2. ACTO IMPUGNADO

La resolución por el que la Directora de Juicios Federales de la Dirección General de Asuntos Jurídicos Dependiente de Procuraduría General de República, declaró infundada la reclamación de indemnización por reparación integral del daño material y de daño moral.

3.6.2.3. SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN

Se declaró la nulidad de la resolución impugnada y se condenó a la (entonces) Procuraduría General de la República a la reparación de los daños causados a la actora, mediante las indemnizaciones señaladas en la sentencia; así como el reconocimiento público de su inocencia.

3.6.2.4. SÍNTESIS DEL FALLO

Competencia.

La sentencia fue emitida por el Pleno de Sala Superior del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al ejercerse la facultad de atracción por considerar que el asunto revestía características especiales²⁹³

Se consideró que revestía características especiales, por la materia y los conceptos de impugnación que se hicieron valer, toda vez que se trató de un asunto novedoso y de trascendencia, ya que la resolución impugnada derivó de una

²⁹³Con fundamento en los artículos 14, fracción VII y 18, Fracción XI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vigente hasta 2016, 48, fracción I, inciso a), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 13, fracción II, del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, que se atribuyó a la Procuraduría General de la República (en adelante PGR), al haber procesado a Jacinta Francisco Marcial, como consecuencia de los hechos suscitados el 26 de marzo de 2006, en la comunidad de Santiago Mexquititlán, Querétaro, por el delito de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro de seis agentes de la Agencia Federal de Investigación (AFI).

Formato de lectura fácil

El formato que se usó para emitir el fallo fue de lectura fácil, el cual se encuentra dirigido mayormente a personas con una discapacidad para leer o comprender un texto. El formato debe contener un lenguaje simple y directo, evitando los tecnicismos y conceptos abstractos, mediante el uso de ejemplos, y empleando un lenguaje cotidiano.²⁹⁴

El Tribunal, atendiendo al artículo 2º²⁹⁵ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el “Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”²⁹⁶, emitió la sentencia salvaguardando el

²⁹⁴Cfr. Tesis 1a. CCCXXXIX/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, diciembre de 2013, tomo I, p. 536.

²⁹⁵El artículo 2º, de nuestra Carta Magna, reconoce los derechos de la cultura indígena, así como su protección. Establece expresamente el acceso de los indígenas a la justicia del Estado, para garantizar ese derecho en todos los juicios y procedimientos de los que sea parte, tomando en consideración sus usos y costumbres. Se reconoce el derecho a ser asistidos por un intérprete y un defensor con conocimiento de su lengua y cultura.

²⁹⁶El artículo 12 del referido convenio señala literalmente, “*Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán*

derecho de acceso a la justicia de la actora, al ser originaria de un grupo étnico (otomí); frenando así la ola de violaciones a los derechos humanos, de los que fue parte Jacinta.

Para que quede un poco más claro esta idea de “formato de lectura fácil”, se inserta un fragmento en el que se explicó a Jacinta el desarrollo de la sentencia.

[...]

*Por ello te informamos **JACINTA FRANCISCO MARCIAL**, lo siguiente:*

Tienes derecho a ser asistida por intérprete y defensores que tengan conocimiento de tu lengua y cultura.

La Sentencia que emitimos los Magistrados que integran el Pleno de Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es con motivo de la negación a la indemnización que solicitaste a la Procuraduría General de la República, para la reparación del daño que dices te fue ocasionado al haber sido integrada de manera irregular la averiguación previa [...] iniciada el [...] [en tu contra]; lo que llevó a que fuera acusada y aprendida ilegalmente por los delitos contra la salud en modalidad de posesión de cocaína, privación de la libertad en su modalidad de secuestro y delito contra servidores públicos^(sic).

tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.” Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_P1.pdf , visitada el 07 de mayo de 2020.

[...]

*Te diremos en su caso, lo que te va a pagar la Procuraduría General de la República por la reparación del daño que te ocasionó, al haber sido privada de tu libertad [...]*²⁹⁷

Queda patente, que este formato busca la mayor claridad posible entre lo que se resuelve y lo solicitado por las partes, para garantizar así el derecho de acceso a la justicia.

Antecedentes que dieron origen a la resolución impugnada

El 26 de marzo de 2006, se recibió una llamada de una mujer del sexo femenino, manifestando su deseo de realizar una denuncia de carácter anónimo, en el sentido de que en el poblado de Santiago Mexquititlan, Querétaro; ponen un tianguis de productos piratas, entre ellas una persona de sexo femenino a la cual le apodan “La Güera”, quien vende productos piratas y drogas.

Los Agentes declaran que al realizar la investigación constataron la venta de discos apócrifos “piratas” y otros productos; en el lugar localizaron a la mujer que supuestamente vendía drogas “La Güera”; una vez de haberse identificado ante dicha persona, le solicitaron revisar su puesto, encontrando debajo de una manta una bolsa trasparente con un polvo blanco, presumiéndose contar con características propias de cocaína. Se le informó que sería trasladada a las oficinas del Ministerio Público de la Federación. La mujer reaccionó gritando, por lo que de inmediato rodearon a los agentes, aproximadamente de 80 a 100 personas

²⁹⁷Sentencia del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Pleno de Sala Superior) de 28 de mayo de 2014, emitida dentro del expediente 6253/13-17-05-11/1289/13-PL-02-04.

obligando a bajar de sus autos a dos agentes, los pobladores bloquearon el paso, privándolos de su libertad alrededor de dos horas, la mujer “La Güera”, junto con una persona de sexo masculino, informaron a los agentes que si querían salir con vida tenían que pagar 80,000.00 (ochenta mil pesos).

Cinco de los agentes se retiraron del lugar para poder pagar el dinero solicitado, dejando en garantía a un agente; amenazados de que si intentaban llevar refuerzos lincharían al referido agente.

Los agentes liberados, dieron aviso al Jefe Regional de la Delegación de Querétaro, logrando obtener la cantidad de 70,000.00 (setenta mil pesos), cantidad que fue entregada a la mujer y se liberó al agente.

Por tales hechos se inició la averiguación previa, por la comisión de hechos probablemente constitutivos de delito contra la salud y delito contra servidores públicos, imputando a la mujer de apodo “La Güera” y quien resultara responsable.

Derivado de diversas entrevistas, se concluyó que la C. Jacinta Francisco Marcial participó en los hechos de los que se le acusaba, dictándose el pliego de consignación en el cual se determinó que con base en las constancias que integraban la averiguación previa, se acreditó la existencia del cuerpo del delito.

En consecuencia, se ejerció acción penal en contra de Jacinta, por los delitos de privación ilegal de la libertad en la modalidad de secuestro contra servidores públicos.

Se puso a disposición a la C. Jacinta Francisco Marcial, para ser internada en el Centro de Readaptación Social Femenil de San José el Alto en Querétaro.

Posteriormente, se dictó auto de formal prisión en contra de la entonces imputada; en 19 de diciembre de 2008 se dictó sentencia condenatoria en contra de Jacinta Francisco Marcial, imponiéndole veintiún años de prisión y dos mil días de multa, equivalente en ese entonces a la cantidad de 91,620.00 (noventa y un mil seiscientos veinte pesos).

Inconforme con lo anterior, la entonces condenada interpuso recurso de apelación, mismo que se resolvió en el sentido de revocar la sentencia de 19 de diciembre de 2008; con el objeto de que la autoridad repusiera el procedimiento, pues se determinó que existían contradicciones en los testimonios de diferentes agentes, respecto a la ubicación de Jacinta Francisco Marcial, en el momento de los hechos atribuidos en contra de la misma.

Algunos testimonios identificaban a Jacinta Francisco Marcial, como una de las que intervinieron en los hechos al ser ella quien manipuló a las personas para que lincharan a los agentes, mientras que otros agentes aludieron que ella estuvo en su puesto de aguas, por lo que el Colegiado determinó que las contradicciones resultaban trascendentes, toda vez que la defensa de la entonces imputada radicaba en que en ningún momento intervino en los hechos. Por consiguiente, el Colegiado determinó que resultaba necesario realizar los careos procesales entre los agentes y la entonces inculpada.

El Juzgado de Distrito, repuso el procedimiento por la existencia de contradicciones substanciales, una vez repuesto el procedimiento, el agente del Ministerio Público, formuló conclusiones no acusatorias en contra de Jacinta, al no acreditarse de manera fehaciente su responsabilidad en la comisión del delito de privación ilegal de la libertad en la modalidad de secuestro contra servidores públicos, en consecuencia se dictó sentencia el 15 de septiembre de 2009, en el sentido de decretar el sobreseimiento de la casusa penal contra Jacinta, ordenando su absoluta e inmediata libertad.

Por estos hechos, la actora solicitó una indemnización a la PGR, por concepto de responsabilidad patrimonial del Estado, sin embargo, la autoridad referida negó tal solicitud.

Argumentos de la accionante

Los conceptos de impugnación formulados por la actora fueron tendentes a acreditar la existencia de una actividad administrativa irregular del Estado; señalando así que vulneraron sus derechos humanos contenidos en los artículos 1º, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no cumplirse los requisitos contemplados en el artículo 23 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Que se contravino las garantías de fundamentación y motivación, al omitir establecer los hechos y circunstancias que conllevaron a la autoridad a negar la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado y que la detención a la que fue expuesta no se encontraba legitimada.

Argumentó que la autoridad no se pronunció adecuadamente sobre el daño material y moral, aun cuando se detalló cada uno de los puntos por los que, la irregular actuación de la PGR le ocasionó un daño patrimonial y moral convalidándolo con las pruebas ofrecidas, sin que la autoridad demandada fundamentara y motivara de manera correcta su negativa.

Sentido de la resolución.

Los Magistrados del Pleno de la Sala Superior del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consideraron que los conceptos de impugnación resultaban fundados y suficientes para establecer la existencia de la actividad irregular desplegada por la autoridad demandada (PGR).

Se determinó que el punto de *Litis* consistía en, si fue o no legal que la PGR, negara la indemnización solicitada, para lo cual se debía determinar:

- a) Si la PGR desplegó una actividad irregular.
- b) Si dicha actividad irregular causó un daño patrimonial y moral a Jacinta Francisco Marcial, por el que debiera ser indemnizada.

Para dar solución al inciso a), el Pleno señaló que, Jacinta Francisco Marcial, indicó como actividad irregular del Estado:

1. La ilegal integración de la averiguación previa y posterior valoración de las actuaciones diligenciadas dentro de la misma al momento de la consignación sin detenido ante el Juez de Distrito en el Estado de Querétaro, por parte de la PGR.
2. La negativa de la PGR a reconocer la inocencia públicamente de Jacinta Francisco Marcial, una vez liberada.

Puntos que se pretendieron acreditar con diversas pruebas como el expediente administrativo, la averiguación previa, la sentencia condenatoria de 19 de diciembre de 2008, recurso de apelación, conclusiones no acusatorias, entre otras, documentales de las que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa advirtió lo siguiente:

- Mediante “*Tarjeta Informativa*” se dieron a conocer de los hechos acontecidos el 26 de marzo de 2006, en el poblado de Santiago Mexquititlán, Municipio de Amealco, Querétaro.
- Mediante acuerdo de inicio de Acta Circunstanciada por el Ministerio Público y con base en los hechos referidos en la Tarjeta Informativa; se estableció, “*por la posible comisión del*

delito CONTRA LA SALUD Y EN MATERIA DE DERECHOS DE AUTOR, contra quien resultará responsable en el Poblado de Santiago Mexquititlán, Municipio de Amealco, Querétaro”.

- El Ministerio Público determinó que con base en las constancias que integraron la Averiguación Previa, se acreditó la existencia del cuerpo del delito.
- El Ministerio Público consignó la Averiguación Previa, ejerciendo acción penal en contra Jacinta Francisco Marcial por los delitos de privación ilegal de la libertad en la modalidad de secuestro contra servidores públicos.
- Por lo anterior, los Agentes Federales de Investigación, dieron cumplimiento al mandato de captura y **pusieron a disposición a la entonces inculpada Jacinta Francisco Marcial y otras, a disposición de la PGR, para ser internadas en el Centro de Readaptación Social Femenil de San José El Alto, Querétaro.**
- El 09 de agosto de 2006, el Juez de Distrito en el Estado de Querétaro, dictó auto de formal prisión en contra **Jacinta Francisco Marcial**, por los delitos antes señalados, –resolución confirmada por el Tribunal Unitario de Circuito–.
- Una vez cerrada la instrucción, el Ministerio Público formuló conclusiones acusatorias.
- El 19 de diciembre de 2008, el Juez de Distrito en el Estado de Querétaro, dictó **sentencia condenatoria** en contra de **Jacinta Francisco Marcial**, por los delitos de **privación ilegal de la**

libertad en la modalidad de **secuestro contra servidores públicos, imponiéndole 21 años de prisión y dos mil días de multa, equivalentes en ese entonces a la cantidad de \$91,620.00.**

- Inconforme con lo anterior, **Jacinta Francisco Marcial**, interpuso recurso de apelación, mismo que se resolvió el 07 de abril de 2009, en el sentido de **revocar la sentencia de 19 de diciembre de 2008**, con el objeto de que la autoridad repusiera el procedimiento, en virtud de que encontraron diversas inconsistencias de tiempo, modo y lugar.
- El 17 de julio de 2009 la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió la recomendación 47/2009 dirigida al Procurador General de la República, en la cual señaló las irregularidades advertidas, así como las medidas que se recomendaron para subsanarlas.²⁹⁸
- El Ministerio Público adscrito al Juzgado de Distrito en el Estado de Querétaro, repuso el procedimiento, por la existencia de contradicciones relevantes. Una vez sustanciada la instrucción, formuló conclusiones **no acusatorias** en contra de la hoy actora **Jacinta Francisco Marcial**, al no acreditarse plenamente su responsabilidad en la comisión del delito por el que se le acusó.

²⁹⁸Cfr. Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2009, 17 julio), *RECOMENDACIÓN No. 047 /2009*. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2009/REC_2009_047.pdf

- En consecuencia, el Juez de Distrito en el Estado de Querétaro, dictó sentencia el 15 de septiembre de 2009, en el sentido de decretar el **sobreseimiento** de la causa penal contra la demandante **Jacinta Francisco Marcial**, y ordenando su **absoluta e inmediata libertad**.

Por todo lo anterior, los Magistrados llegaron a la conclusión de que la PGR cometió innumerables irregularidades al integrar la averiguación previa en contra de Jacinta, violando su derecho humano a la legalidad y seguridad jurídica, lo que conllevó a que fuera acusada indebidamente.

Quedando acreditada la existencia de la actividad irregular que desplegó la Procuraduría General de la República, quien a través del Ministerio Público, valoró indebidamente los hechos asentados en el oficio del 26 de marzo de 2006, pues a pesar de que eran insuficientes, imprecisos, inverosímiles y contradictorios, al no indicar circunstancias de modo, tiempo y lugar, procedió a realizar la integración de la averiguación previa en contra de Jacinta Francisco Marcial por el supuesto delito de la privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro contra servidores públicos, lo que culminó con su aprehensión e internamiento en el Centro de Readaptación Social Femenil de San José El Alto, Querétaro con una duración de tres años, un mes y doce días, **sin que tuviera la obligación jurídica de soportarlo**.

Daño ocasionado.

Para dar contestación al punto de *Litis* señalado en el inciso b) consistente en determinar si dicha actividad irregular causó un daño patrimonial y moral a Jacinta Francisco Marcial, por el que debiera ser indemnizada, el Tribunal apuntó que la actividad irregular que llevó a cabo la PGR, ocasionó que durante tres años, un mes y doce días, se le privara de su libertad indebidamente a Jacinta

Francisco Marcial, ocasionando un daño personal y material, al encontrarse legalmente impedida para seguir realizando sus labores como comerciante en escuelas y tianguis respecto de la venta de aguas frescas y nieves; así como, un daño moral en su decoro, reputación, consideración de sí misma, honor, sentimientos, afectos, en su vida privada y dignidad, al haber sido ilegalmente acusada y privada de su derecho a la libertad.

Se determinó que al acreditarse la existencia de una actividad administrativa irregular del Estado (*Procuraduría General de la República*) y el daño patrimonial (*impedimento para trabajar*) y moral sufrido (*decoro, reputación, consideración de sí misma, honor, sentimientos, afectos, en su vida privada y dignidad*), **también acredita que dicho daño fue consecuencia de la actividad irregular**, ya que de haber realizado una valoración correcta de los hechos así como la debida sustanciación del juicio, pudo evitarse que se integrara de manera incorrecta la averiguación previa, y la consignación de Jacinta Francisco Marcial, ante un Juez de Distrito y por ende impedir que haya sido privada de su derecho a la libertad.

Se consideró que era procedente la indemnización que se reclamaba como reparación de los daños causados por la actividad irregular del Estado desplegada por la PGR, pues no tenía la obligación jurídica de soportarlo.

Jacinta Francisco Marcial solicitó la indemnización por reparación de **daño material, daño moral**, el pago de intereses legales y moratorios que se devengarán, el pago de gastos y costas que se originaran; así como, **una disculpa pública en la que se reconociera su inocencia**.

Ahora bien, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa consideró que se había producido los siguientes daños:

Daño	Causa	Derecho lesionado
Material	La indebida privación de su libertad	Trabajo
Moral	Hacer de forma pública, ante los medios de comunicación, la supuesta responsabilidad de los delitos contra la privación ilegal de la libertad en la modalidad de secuestro y contra servidores públicos.	Decoro Reputación Honor Sentimientos Afectos Vida privada Dignidad

En el caso del **daño material**, se consideró que este se resintió en el patrimonio de Jacinta Francisco Marcial, al ser privada de su libertad, impidiendo que continuara ejerciendo su derecho al trabajo, consistente en la labor de comerciante; y por lo que hace al **daño moral**, este se resintió en su decoro, reputación, consideración de sí misma, honor, sentimientos, afectos, en su vida privada y dignidad, al haberse difundido en los medios informativos la responsabilidad en la realización de diversos delitos.

Para la cuantificación, el Pleno manifestó que al ser comerciante no se podía establecer un ingreso fijo, dada la naturaleza de su labor, por lo que se determinó que se debía considerar el salario mínimo vigente en el área geográfica “C” –área correspondiente a los municipios de Querétaro– en cada uno de los años que estuvo privada de su libertad –tres años, un mes y doce días–, cantidad que debía ser actualizada en términos del artículo 14-A del Código Fiscal de la Federación.

Respecto al daño moral, fue determinado considerando los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y el de la víctima, así como las demás circunstancias del caso, las cuales a manera de resumen se insertan en el siguiente cuadro.

Elementos considerados	Descripción
Derechos lesionados	Libertad y trabajo
Grado de responsabilidad	Negligencia
Situación económica de la víctima	Indígena otomí, con escolaridad de analfabeta, ocupaciones el hogar y comerciante de aguas frescas y nieves, perteneciente a un nivel socioeconómico bajo.
Situación económica de la autoridad	Ente público que forma parte de la Administración Pública Federal, por lo que se considera de acreditada solvencia.
Afectos y sentimientos	Al haber sido acusada como responsable de diversos delitos y quedar privada de su libertad, le ocasionó sentirse con un ánimo triste, humillada y estigmatizada como una delincuente.
Creencias	No fueron lesionadas
Vida privada	Se vio afectada, ya que no pudo seguir conviviendo con sus familiares y pareja sentimental
Configuración y aspectos físicos	Sufrió un deterioro en su aspecto físico
Decoro, Honor, Reputación, y Consideración de la persona que tienen los demás.	Fueron lesionados ya ante la sociedad y su pueblo, al ser señalada como delincuente; además, ha perdido el respeto, la confianza, y la opinión sobre ella, ya que se le dio difusión a su caso a través de los medios informativos, radio, televisión, prensa e internet.

Por lo anterior, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa determinó que debía pagarse la cantidad de 15,000 (quince mil) veces el salario mínimo general vigente, por concepto de daño moral, al haberse lesionada sus sentimientos, afectos, vida privada, decoro, honor, reputación, aspecto físico y consideración de la persona que tiene los demás. De igual forma se condenó a la PGR, a la reparación del daño moral, en relación a la difusión en los medios informativo del señalamiento de responsabilidad de los delitos que se le imputaron a Jacinta, por contravenir además el principio de presunción de inocencia²⁹⁹; en el sentido de publicar un extracto de la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa donde se acredita la actividad irregular y que al no haberse configurado los delitos imputados por falta de elementos, prevalece su estatus de inocencia.

Por lo que hace al pago de gastos y costas solicitado, se informó que de conformidad con el artículo 6° primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso, no ha lugar por así determinarlo expresamente el referido artículo. ³⁰⁰

Determinando que la PGR, debía pagar a Jacinta Francisco Marcial indemnización correspondiente por daño patrimonial y daño moral.

Atendiendo al formato de sentencia de lectura fácil el Pleno del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa expresó literalmente lo siguiente:

²⁹⁹“Todo persona es inocente hasta que se le demuestre lo contrario”, principio previsto en el artículo 20, inciso B, fracción I, de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁰⁰“En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promueva.”

“JACINTA, la sentencia que emitimos es con motivo de la negación a la indemnización que solicitaste a la Procuraduría General de la República, para la reparación del daño que te fue ocasionado al haber sido acusada y aprendida ilegalmente por el delito de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro y delito contra servidores públicos.

Revisamos las pruebas que están en el expediente, y conforme a los artículos 1°, 2°, 5°, 113 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1°, 2°, 13, 14, 21 y 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el artículo 1916 del Código Civil Federal, concluimos que tienes razón, ya que la Procuraduría General de la República hizo mal su trabajo, lo que te ocasionó un daño patrimonial y moral, por lo que te va a indemnizar.

Se te va a pagar la cantidad de \$[...] por concepto de la indemnización del daño patrimonial, y actualizaciones, por la reparación del daño patrimonial, al no haber podido trabajar durante el tiempo que estuviste en la cárcel.

También, se te va a pagar la cantidad de \$[...] por concepto de indemnización por daño moral por haber lesionado tu honor, sentimientos, vida privada, afectos, decoro, reputación, aspecto físico y que tu pueblo te haya perdido el respeto.

Además, la Procuraduría General de la República reconocerá tu inocencia, y lo hará en los mismos medios donde fue publicada tu acusación.

Se velará por el cumplimiento de la sentencia a través del recurso de queja sea de oficio o a petición de tu parte para que la autoridad cumpla con la indemnización correspondiente.

...³⁰¹

La cuantía de indemnización otorgada a Jacinta, tomó en consideración varios elementos, como las afectaciones en su vida privada, situación económica, sentimientos, derechos, pero quizá esta indemnización también debió haberse emitido desde una perspectiva de género y si así lo hubiere solicitado la accionante, hacer extensiva al indemnización a sus familiares.

Adicionalmente, no se consideraron los gastos erogados por la familia para ayudar a la entonces actora, también se dejaron de considerar otros elementos, como el tratamiento psicológico que pudiera necesitar, gastos que debieron ser cubiertos por la entonces autoridad demandada.

3.6.3. CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA

Después de casi 10 años de que Jacinta fuera condenada injustamente en prisión, en 2016, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de la Ciudad de México confirmó que la PGR debía reparar el daño, mediante la realización de una disculpa pública por haberla detenido, procesado y condenado ilegalmente por el delito de secuestro que no cometió, ya que una indemnización no resarcía por sí sola el daño ocasionado.

³⁰¹Sentencia del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Pleno de Sala Superior) de 28 de mayo de 2014, emitida dentro del expediente 6253/13-17-05-11/1289/13-PL-02-04.

El martes 21 de febrero del 2017, en el auditorio Jaime Torres Bodet del Museo Nacional de Antropología e Historia, el Titular de la entonces PGR, Raúl Cervantes Andrade, encabezó el reconocimiento de inocencia y disculpa pública de la PGR, hacia las mujeres indígenas de la etnia hñähñú Jacinta Francisco, Alberta Alcántara y Teresa González, quienes fueron detenidas y sentenciadas por el delito de secuestro.

Durante el reconocimiento público, las tres mujeres tuvieron una intervención donde expresaron su sentir y experiencia; de igual forma la hija de Jacinta dirigió algunas palabras, cito “...*la disculpa es por funcionarios mediocres, ineptos, corruptos e inconscientes que fabricaron el delito de secuestro [...] exigimos que si no saben hacer su trabajo renuncien a sus cargos...*”.³⁰²

En la última intervención del Titular de la PGR, señaló “*Atendiendo a su petición, a usted Jacinta Francisco Marcial reconozco públicamente su inocencia, respecto de los delitos de los que se le acusó y por los que fue privada de su libertad, lo anterior en cumplimiento a la sentencia del 28 de mayo de 2014 emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en concordancia con la determinación del Tribunal Unitario del Vigésimo Segundo Circuito, en el que acreditó la existencia de violaciones flagrantes al debido proceso [...] Con la finalidad de asegurar una justicia integral así como de dar absoluto cumplimiento a las obligaciones vertidas en la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, he instruido a la Dirección General de Comunicación Social de la Procuraduría General de la República y a la Subprocuraduría Jurídica y de asuntos Internacionales difundan este mensaje en español y en hñähñú, así como los extractos de la sentencia relacionada, en los medios de comunicación con la misma*

³⁰²Fiscalía General de la República (21 de febrero de 2017), Transmisión en directo de Procuraduría General de la República [archivo de video] YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=U1eysbPtSVw>

relevancia y espacio, así como la misma audiencia que se hizo en su momento [...] Lo anterior con el ánimo que hechos parecidos no ocurran nuevamente... ”³⁰³.

3.6.4. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA EMITIDA POR EL ENTONCES TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Para este análisis, primero es de precisarse que la resolución impugnada, consistió en la negativa a la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, toda vez que se privó de la libertad a Jacinta Francisco Marcial a causa de una indebida integración de la averiguación previa.

En ese sentido la actividad que se reclamó no es la función jurisdiccional, sino la integración de la averiguación previa, es decir un acto de naturaleza administrativa.

Antes de continuar, si bien es cierto, la responsabilidad patrimonial del Estado es solo por la actividad administrativa, recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión remota del Tribunal Pleno realizada a través del sistema de videoconferencia el 22 de junio del 2020, determinó que en México las personas tienen derecho a demandar una indemnización por “error judicial”, con fundamento en el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), cuando hayan sido condenadas mediante “sentencia firme”; se estima relevante hacer esta precisión, pues quizá este asunto pudo plantearse bajo la figura del error judicial, de haber existido tal criterio.³⁰⁴

³⁰³ *Ídem.*

³⁰⁴ Comunicado de prensa, no. 107/2020, Ciudad de México, a 22 de junio de 2020, “Procede el derecho a una indemnización por error judicial con fundamento en el artículo 10 de la convención americana sobre derechos humanos”, en línea <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6150>

Ahora bien, dejando de lado lo antes referido, se tiene que para determinar la existencia de la actividad administrativa irregular, se tomó en consideración las actuaciones que tuvieron como consecuencia la reposición de la instrucción, la recomendación emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como el oficio AFI/SJR/534/2006 emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los casos de las otras dos mujeres acusadas por los mismo delitos que Jacinta; en las que se determinó que existían inconsistencias importantes en las actuaciones que integraron la averiguación previa.

Hasta aquí, la actividad administrativa por la que se solicitó la indemnización es extracontractual toda vez que no existe un vínculo previo entre el Estado y Jacinta; se trata de una actividad administrativa por ser la integración de la averiguación previa lo que se alega causó la responsabilidad; es objetiva ya que no se requiere acreditar la culpa y es directa al ser atribuible directamente al Estado, finalmente no existe ordenamiento que obligue a la solicitante, a soportar el daño.

Acto impugnado	Indebida integración de la averiguación previa.	Contractual		Judicial		objetiva	✓	Obligación jurídica de soportarlo	Si	
				Legislativa		Por culpa			No	
		Extracontractual	✓	Administrativa	✓	Directa	✓		No	✓

Por otra parte, la actividad irregular es atribuible a la PGR, puesto que esta, a través de la Agencia del Ministerio Público adscrita a la Subdelegación de Procedimientos de San Juan del Río, en Querétaro, valoró indebidamente los hechos asentados en el oficio de 26 de marzo de 2006, suscrito por los agentes de la AFI a pesar de que **eran insuficientes, imprecisos, inverosímiles y**

contradictorios, al no indicar circunstancias de modo, tiempo y lugar, procediendo a realizar la integración de la averiguación previa en contra de Jacinta Francisco Marcial por el supuesto delito de la privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro, contra servidores públicos; lo que culminó con su aprehensión e internamiento en el Centro de Readaptación Social Femenil de San José El Alto, Querétaro, **sin que la hoy actora tuviera la obligación jurídica de soportarlo.**

Por lo tanto la actividad administrativa realizada por el agente del Ministerio Público es completamente atribuible a la PGR.

Por lo que hace al daño, existieron de dos tipos, el personal y el moral, el personal consistió en la privación de la libertad que trajo como consecuencia que no pudiera ejercer libremente su trabajo –derecho que se encuentra contemplado en los artículos 5° y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos– lo cual fue resentido en su patrimonio.

En este caso en particular, el daño era difícil de cuantificar, debido a que la señora se dedicaba al comercio, lo que hacía complicado que comprobara sus ingresos, aunado a que ni la ley de la materia ni las supletorias, contemplaban tal supuesto, sin embargo los Magistrados no podían solo dejar de resolver³⁰⁵, por lo que se atendió a los principios generales del derecho³⁰⁶ y a la Ley Federal del Trabajo, y así el parámetro que se tomó en consideración fue el *salario mínimo general*.

³⁰⁵Tesis: XIX.1o.9 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo V, febrero de 1997, p 710.

³⁰⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020, artículo 14 “...En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

Por lo que hace al daño moral, el *quantum* de la indemnización se determinó tomando en consideración a las periciales y estudios psicológicos integrados y ofrecidos en el expediente administrativo, acreditando con ello el daño.

Como lo estudiamos en capítulos anteriores deben coexistir tres requisitos para que proceda el pago de la indemnización; **i)** La existencia de un daño –efectivo, evaluable económicamente e individualizado–; **ii)** Que el daño sea imputable a la Administración Pública, por ser efecto de su actividad administrativa irregular y; **iii)** El nexo causal entre el daño y la actividad de la Administración Pública. Siguiendo esa línea, nos falta establecer si existe el nexo causal entre la indebida integración de la averiguación previa y el daño patrimonial y moral causado a Jacinta.

El **nexo causal** entre la actividad irregular y el daño sufrido, es existente, pues si la autoridad hubiera valorado debidamente los hechos asentados en el oficio de 26 de marzo de 2006, la integración de la averiguación previa hubiera sido legal, así como los medios probatorios para acreditar la acción penal, por lo que no se habría privado de la libertad a Jacinta Francisco Marcial y no se hubiera visto limitada en su derecho de trabajo, ni se hubiera visto afectada moralmente; pues, la averiguación previa no se sustentó legalmente, ni el ejercicio de la acción penal, ni la orden de aprehensión en su contra.

Recapitulando tenemos lo siguiente:

Elemento	Caso concreto	Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
Existencia de un daño	<ul style="list-style-type: none"> • Privación de la libertad • Impedimento para ejercer su trabajo 	Artículo 1°, último párrafo; y 4°.

	<ul style="list-style-type: none"> • Daño moral (afectación en sus sentimientos, afectos, vida privada, configuración y aspecto físico, decoro, honor, reputación). 	
Deber jurídico de soportarlo	No tenía el deber jurídico de soportarlo.	Artículo 1°, último párrafo.
Actividad administrativa irregular	La indebida integración de la averiguación previa que trajo como consecuencia que se encarcelara a Jacinta.	
Administración Pública	La actividad es imputable a la PGR.	Artículo 2°.
Nexo causal	De haber actuado diferente no se habría ocasionado el daño, por lo la actividad administrativa, por lo tanto, existe la relación causa-efecto entre el hecho y el daño.	

En cuanto a la determinación del monto de indemnización tenemos que cumple con lo establecido en los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, lo cual se evidencia a continuación:

Modalidad		
Moneda nacional	✓	El monto determinado por el Tribunal fue en moneda nacional.
Pago en especie	No aplica	
Fecha a partir de la cual se deberá	✓	La indemnización se calculó a partir de la fecha en la que se produjo la lesión –privación de la

calcular la indemnización		libertad- y hasta que cesó –cundo se ordenó su inmediata libertad–.
Reparación integral del daño	✓	Se determinó la cantidad de la indemnización por daño moral y personal, así como una disculpa pública, pues el caso de Jacinta fue difundido en diversos medios de comunicación.
Criterios para determinar la indemnización	✓	Para determinar los montos se recurrió a los principios generales del derecho, la Ley Federal del Trabajo, Código Civil Federal y Código Fiscal de la Federación.

En conclusión, la sentencia analizada cumple con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la indemnización fue determinada de conformidad con dicha ley, sin embargo regresamos a la misma problemática, ¿realmente la PGR³⁰⁷ tomó las medidas necesarias para que estos casos no ocurrieran nuevamente?, ¿Qué pasó con los agentes de la AFI?, ¿el Ministerio Público, encargado del caso, sigue en funciones?, quizá alguna de estas respuestas podemos intuir las de lo referido por la Secretaría de la Función Pública, pues señala que desde la vigencia de la responsabilidad patrimonial del Estado y hasta junio del 2017, no se había iniciado ningún procedimiento en contra de servidores públicos por responsabilidad patrimonial del Estado –derecho del Estado a repetir–.³⁰⁸

Ahora, la finalidad de la responsabilidad patrimonial del Estado es la mejora de la función pública del gobierno mexicano y por ende tener un verdadero Estado de derecho, pero desafortunadamente este tipos de casos más allá de generar seguridad y certeza a los gobernados, crea un sentimiento de inseguridad;

³⁰⁷Actualmente la Procuraduría dejó de existir y fue sustituida por la Fiscalía General de la república (2018).

³⁰⁸Mosri Gutiérrez, Magda Zulema, *op. cit.*, p. 56.

al evidenciar no solo la existencia de una actuación contraria derecho por parte de las autoridades, sino que a sabiendas de ello no se implementan verdaderas políticas públicas que aminoren las afectaciones a la sociedad cuando no se tiene la obligación de soportarlo.

Por tanto, con esta investigación y el análisis de este caso, queda de manifiesto que la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado tiene una buena intención, sin embargo, esto no es suficiente. No basta con que, la obligación del Estado de responder por los daños causados por su actividad irregular, frente a sus gobernados, se encuentre elevada a rango constitucional; siendo necesario reforzarla con una serie de herramientas que ayuden al progreso de esta figura y a alcanzar un verdadero Estado de derecho.

CONCLUSIONES

1. El Estado es una forma de organización política, con distribución de funciones en tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y estos a su vez cuentan con diferentes órganos para el ejercicio de sus funciones; también se apoya de los órganos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía General de la República), los cuales por disposición expresa del artículo 2º, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, son sujetos de responsabilidad, sin embargo, no contempla a las empresas productivas del Estado, específicamente a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX). Si bien las leyes y reglamentos de estas empresas productivas no señalan la vía para hacer exigible el pago de una indemnización ocasionada con motivo de la prestación de un servicio público, y de manera supletoria se rige por el derecho civil y mercantil; no tiene que perderse de vista el contenido de los artículos 25 y 27 constitucionales, los cuales establecen que tratándose de la transmisión y distribución de energía eléctrica, así como la explotación y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, son servicios que tendrá a su cargo de manera exclusiva el Estado. De ahí que, si la prestación de dichos servicios genera un daño, entonces se actualiza la responsabilidad del Estado, por ello deben contemplarse a estas empresas dentro de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

2. La actividad del Estado que puede generar una afectación a los particulares, de conformidad con el artículo 109 de nuestra Constitución, es la actividad *administrativa irregular*, así el Estado debe responder por los daños ocasionados por aquella actividad *administrativa que no cumpla con lo establecido en la norma*. El texto constitucional excluye a la actividad judicial y legislativa, creando la falsa percepción de que la actividad legislativa y judicial no generan un daño a los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportarlo.

3. La actuación legislativa que genera una afectación puede controvertirse mediante amparo, sin embargo, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no reconoce el derecho a una indemnización, sino al restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación a los derechos humanos o tratados internacionales. Por ello debe incluirse a la actividad legislativa como actividad generadora de un daño a los particulares, susceptible de indemnización.

4. La actividad judicial, que puede generar daños y perjuicios en la esfera patrimonial de las personas, es el error judicial, esto es, el pronunciamiento erróneo de una sentencia, que por su naturaleza es imputable a juzgadores. No obstante, a pesar de que México es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, donde se reconoce el derecho a demandar una indemnización por error judicial, no se contempla dentro de la actividad que causa afectación a los gobernados, lo que contraviene lo dispuesto por el artículo 1° constitucional. De ahí la obligación de incluir al error judicial como la actividad que actualiza el derecho a una indemnización.

5. La actividad administrativa *irregular* es la que, según el texto constitucional y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, causa daños, cuando en realidad también la actividad regular puede generar daños. Por lo tanto, debe suprimirse esta limitante.

6. La responsabilidad patrimonial del Estado genera tres tipos de gastos, primarios, secundarios y terciarios. Los primarios se pueden reducir con la contratación de seguros, sin embargo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no contempla al seguro, sólo establece que el gasto público comprende, entre otras erogaciones la responsabilidad patrimonial del Estado. La contratación de estas pólizas tiene beneficios como la protección del patrimonio y economía del órgano público causante del daño; por otra parte garantiza el pago oportuno al afectado, esto no quiere decir que en algún momento

podría no pagarse la indemnización, pues al ser éste parte de la administración pública se entiende que es solvente; pero el monto a cubrir está sujeto al presupuesto que este tenga, lo que ocasionaría un pago en parcialidades; lo cual no ocurriría si la entidad contrata un seguro. Por dichas razones debe obligarse a los órganos públicos a contratar seguros para hacer frente a estas eventualidades.

7. La indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, tal como se ha venido aplicando, adopta el enfoque pasado de la justicia penal, caracterizada por buscar la venganza pública concentrada en el castigo y no en la aceptación de la responsabilidad de los hechos y la búsqueda de métodos de reparación del daño causado, enfoque que debe ser modificado y ver a la indemnización, sí como una forma de resarcimiento pero no como el medio para mejorar el servicio y confianza de los particulares, lo cual solo se logrará aplicando herramientas de prevención.

8. En México no existe una cultura de prevención, que disminuya los costos y la cantidad de demandas promovidas (costos secundarios y terciarios), situación que debe ser modificada, invirtiendo por ejemplo en capacitaciones o elementos que ayuden a las instituciones públicas a erradicar o aminorar los daños que puedan ocasionarse a los particulares con su actuación.

9. La responsabilidad patrimonial del Estado no ofrece incentivos para mejorar la actuación de los servidores públicos o corregir las deficiencias de los procesos institucionales. Si bien la persecución de la conducta reprochable que acompaña a la sanción no promueve el funcionamiento eficiente de la Administración Pública, sí resulta importante para mejorar la actuación de los servidores públicos o corregir las deficiencias de los procesos institucionales; a pesar de ello se ha dejado de lado esto. Quien enfrenta sanciones tendrá mayores incentivos para evitar caer en la misma falta, por eso es importante que el estado se obligue a repetir en contra de los servidores públicos, el pago de la indemnización

cubierta a los particulares cuando (previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario) se determine su responsabilidad.

10. Las razones por las que se buscó la inclusión de la responsabilidad patrimonial del Estado en el texto constitucional fue que: 1) tenía que constituirse un deber jurídico de equidad entre los integrantes de una sociedad; 2) crear un Estado de Derecho; 3) eliminar el rezago de México en la incorporación de esta institución; 4) evitar un daño en la economía pública; 5) realizar una depuración efectiva de la acción administrativa; 6) controlar y propiciar una elevación en la calidad de los servicios públicos; 7) fomentar una cultura de responsabilidad; 8) recuperar la confianza de los gobernados en el Estado, y; 9) reducir los casos y montos de indemnización (ahorro). De estos nueve puntos, solo se han cumplido dos, el de crear un deber que fomente la equidad entre los integrantes de la sociedad y no encontrarse rezagado en la inclusión de la responsabilidad patrimonial del Estado, en comparación con otros países. Esto porque, el hecho de que la responsabilidad del Estado se encuentre elevada a rango constitucional no garantiza la existencia de un verdadero sistema de responsabilidad, por otra parte no hay una real depuración a la administración ni una elevación en la calidad del servicio; de ser este el caso se vería reflejado en la disminución de reclamaciones, situación que no sucede; por el contrario, los casos aumentan y esto genera pérdidas económicas para el Estado, porque se pagan indemnizaciones que podrían ser utilizadas para programas sociales o de mejoras.

11. Con la reforma a nuestra carta magna, en materia de anticorrupción, la figura de responsabilidad del Estado sigue siendo exactamente igual que hace 18 años, toda vez que el contenido del artículo 113 constitucional, solo fue trasladado al 109, donde se contempla la responsabilidad de los servidores públicos y particulares frente al Estado. En otras palabras, no se revisó el texto para así reformarlo y subsanar las limitantes establecidas por el legislador, situación que impide llegar a un verdadero sistema de responsabilidad por parte del Estado.

12. El procedimiento a seguir para solicitar una indemnización es bastante claro, pero no contempla políticas públicas de prevención o un mecanismo de control y balance adicional que pueda ser usado como un vehículo de participación o comunicación entre los entes públicos y los ciudadanos para evitar el daño, mejorar los servicios del Estado y fortalecer la confianza ciudadana. Esta participación podría hacerse efectiva a través de una solicitud, ejercida por cualquier persona que tenga interés legítimo individual o colectivo, ante la autoridad administrativa que presuntamente este cometiendo una actividad administrativa que pueda causar un daño o ante los Tribunales de Justicia Administrativa, es decir, debe incluirse una figura preventiva, esto es acudir ante el órgano administrativo o Tribunales, no para solicitar una indemnización por un daño causado, sino para evitar que la actividad de la autoridad pueda generar un daño a los particulares y corregirlo antes de que eso suceda.

13. El litigio estratégico es la herramienta de pericia de los abogados con la cual se contribuye al desarrollo del Derecho de Interés Público; es aquel que se realiza con el claro objetivo de contribuir al cambio social, también es conocido como *litigio paradigmático*, *litigio de interés público* o *de las causas justas*, el común denominador de los conceptos está referido a sus efectos, es decir, el efecto de un litigio de impacto que rebase los intereses personales de las partes. Los intereses individuales del o de los clientes representados se ven superados por el interés de la sociedad. Este litigio puede realizarse por individuos, organizaciones, instituciones académicas o asociaciones de abogados. Este instrumento obliga a los juzgadores a pensar el derecho que aplican, a dotar de contenido democrático y efectivo, y podría darse un seguimiento de las ejecutorias, para adoptar medidas que lleven a una verdadera solución. De ahí la relevancia de fomentar este instrumento para alcanzar el fin de la responsabilidad patrimonial del Estado.

14. Las políticas públicas de prevención son un mecanismo para aminorar el daño antijurídico, Estas deben ser adoptadas y diseñadas por cada entidad, es decir, las entidades deben identificar los eventuales hechos que causan

daños y adoptar las medidas adecuadas para evitar su ocurrencia o mitigar sus consecuencias. Ahora bien, esta autocorrección no significa que pueda existir un descontrol, ya que debe crearse un órgano encargado de vigilar, dar seguimiento y aprobar las políticas públicas propuestas por cada entidad. Así estas Políticas Públicas traen aparejado el ahorro de las entidades gubernamentales.

15. La responsabilidad patrimonial del Estado fue creada para aceptar la obligación del Estado de responder por los daños ocasionados por su actividad y reconocer el derecho de los particulares a obtener una indemnización. Situación que se hizo patente con la adición de un segundo párrafo al artículo 113 constitucional, sin embargo, esta instrucción se vio frenada desde la aprobación de su propuesta, al hacerse varias modificaciones a la iniciativa original del Doctor Castro Estrada, con la acotación de que -la reforma- sería la primera etapa para introducir un verdadero régimen de responsabilidad patrimonial, sin embargo, esta figura se ha quedado estancada en esa primera etapa, toda vez que la responsabilidad patrimonial sigue siendo exactamente igual que hace 16 años.

“Deberíamos usar el pasado como trampolín y no como sofá”.

Harold Macmillan (Ex Primer Ministro del Reino Unido)

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- ACOSTA GARCÍA, Cristian Miguel, *Responsabilidad patrimonial del estado; teoría y casos prácticos*, México, Novum, 2012.
- AMUCHATEGUI REQUENA, I. Griselda, *Derecho penal*, 4ª edición, México, D.F. Oxford University Press, 2012.
- BLÁNQUEZ FRAILE, Agustín, *Diccionario latino-español; español-latino*, Barcelona, Ramon Sopena, S.A., 1988, tomo II K-Z.
- BORJA SORIANO, Manuel, *Teoría General de la Obligaciones*, 7ª edición, México, Porrúa, 1974, tomo II.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, 2ª ed. en español, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, Facultad de Derecho, 1998.
- CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo, *Requisitos de procedibilidad en la responsabilidad patrimonial del estado*. IV congreso internacional y V congreso mexicano de derecho administrativo, octubre 2011, http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/GabinoCastrejon.pdf
- CASTRO ESTRADA, Álvaro, *Nueva Garantía Constitucional, La responsabilidad patrimonial del Estado*, Porrúa, México, 2005.
- _____, *Responsabilidad patrimonial del estado; Análisis doctrinal y jurisprudencial comparado; Propuesta legislativa en México*, 2ª ed., México, Porrúa, 2000.
- COLEMAN, Jules L., *Riesgos y daños*, traducción de Diego M. Papayannis, Madrid, Marcial Pons, 2010, Colección Filosofía y Derecho.
- CORREA VARGAS, Rodolfo Andrés. *Responsabilidad Extracontractual del Estado; Análisis Sistemático*, Leyer, Bogotá Colombia, 2012.
- COUTO, Ricardo, *Derecho civil mexicano; de las personas*, 3ª edición, México, La Vasconia, 1919, tomo I.
- DE PINA VARA, Rafael, *Elementos de derecho civil mexicano (Introducción-personas-familia)*, 17ª ed., México, Porrúa, 1992, vol. I.

- _____, *Elementos de derecho civil mexicano (obligaciones civiles-contratos en general)*, 7ª ed., México, Porrúa, 1989, vol. III.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *El derecho disciplinario de la función pública*, 2ª ed., México, Federación editorial Mexicana, 1992.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Vicente. *Responsabilidad patrimonial del estado en México e Iberoamérica*, México, Porrúa-Tecnológico de Monterrey, 2010.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, 4ª ed., México, Porrúa, 2011.
- _____, *Derecho administrativo*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- FERRERA B, Juan Carlos. *La responsabilidad patrimonial del estado, sistema chileno*, México, Porrúa, 2004.
- FLORIS MARGADANT S., Guillermo, *El derecho romano privado como introducción a la cultura jurídica contemporánea*, 26ª ed., México, Esfinge, 2011.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 46ª ed. México, Porrúa, 2007.
- GARCÍA AMIGO, Manuel, *Lecciones de Derecho Civil, Teoría general de las obligaciones y contratos*, Madrid, Mc Graw Hill, 1995, tomo II.
- GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO, *Introducción al estudio del derecho*, 17ª ed., México, Porrúa, 1970.
- GARCÍA PACHECO, Diana Marcela. *Responsabilidad patrimonial del Estado por privación injusta de la libertad en Colombia, -"Título de imputación jurídicas"-*, Universidad de Boyacá, Colombia, 2015.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *El patrimonio; el pecuniario y el moral o derecho de la personalidad*, 5ª ed., México, Porrúa, 2011.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, tomo IV, E-H.
- _____, México, Porrúa, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, tomo V, I-O
- _____, México, Porrúa, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, tomo VI, P-REO.

- ISLAS COLÍN, Alfredo, *El servicio público en el derecho francés*,
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2544/14.pdf>
- Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, “Relación de tratados y documentos
varios de 1848 a 1876”,
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2731/10.pdf>.
- La responsabilidad patrimonial del estado*, Suprema Corte de Justicia de la Nación,
México, 2011, p.65.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Responsabilidad patrimonial del estado en el ámbito
federal*, México, Espress, 2015.
- MARROQUÍN ZALETÁ, Jaime Manuel, *El error Judicial inexcusable como causa de
la responsabilidad administrativa*, México, Suprema Corte de Justicia de la
Nación, 2001.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, *Derecho administrativo 1er. Curso*, 5ª. ed. México,
Oxford, 2006.
- _____, *Derecho Administrativo, 2º curso*, 5ª ed., México, Oxford, 2012.
- MIR PUIGPELAT, Oriol, “La responsabilidad patrimonial del Estado”, *El sistema
Español de responsabilidad patrimonial de la administración: una visión
crítica*, México, Porrúa 2004.
- MORENO MOLINA, José Antonio. *et.al.*, *Estado de derecho y responsabilidad
administrativa –Unión Europea, España, México, El Salvador, Nicaragua y
Costa Rica –*, México, Ubijus, 2013.
- MOSRI GUTIÉRREZ, Magda Zulema, *De la responsabilidad patrimonial del estado
a la remediación de su actividad irregular*, México, Tirant, 2019.
- MUÑOZ ROCHA, Carlos I., *Bienes y derechos reales*, México, Oxford, 2010.
- OCHOA OLVERA, Salvador, *La demanda por Daño Moral*, 2ª edición, México,
Montealto, 2006.
- PALLARES, Eduardo, *La caducidad y el sobreseimiento en el amparo*, UNAM, 2005.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado –Teoría Política–*, 39ª ed., México,
Porrúa, 2005.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, 3ª edición, México, Porrúa,
1976.

- SEPÚLVEDA, César, *Derecho internacional*, México, Porrúa, 1991.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Introducción analítica al estudio del derecho*, México, Themis, 2009.
- VALDIVIA, José Luis, “El sistema francés”, *La responsabilidad patrimonial del estado*, México, Porrúa, 2004.
- VALLARTA MARRÓN, José Luis. *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 2006.
- VILLAREAL MARTHA, “El litigio estratégico como herramienta del Derecho de Interés Público”, *El litigio estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico*, México, por La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2007, en https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/litigioestrategico.pdf.

REVISTAS

- DE JESÚS ÁVALOS VÁZQUEZ, Roxana. “Responsabilidad del estado por hecho internacionalmente ilícito del estado. ¿Más de 40 años de labor de la comisión de derecho internacional para nada?”, revistas jurídicas UNAM, en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/162/261>
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “La responsabilidad patrimonial del estado por error judicial”, *SCLC-Estudios Jurídicos y Políticos*, San Cristóbal de las Casas, Chis., México, no. 5, enero-junio, 2007.
- RAMÍREZ PÉREZ, José Luis y Ramírez Aumada Karla Paola, “Las empresas productivas del Estado”, *Revista de Derecho de la empresa*, México, otoño, año 8, núm. 16, julio-diciembre de 2018.
- SAAVEDRA VELAZCO, Renzo E., “Las externalidades y el criterio de imputación en la responsabilidad extracontractual estrategia de precios v. Estrategia de sanciones: primera parte”, *Revista Themis (Lima)*, núm. 66, 2014, en <https://biblat.unam.mx/es/revista/themis-lima/articulo/las-externalidades-y-el-criterio-de-imputacion-en-la-responsabilidad-extracontractual-estrategia-de-precios-v-estrategia-de-sanciones-primera-parte>

LEGISLACIÓN

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, ahora ciudad de México, 2019.

Código Federal de procedimientos civiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1943.

Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.

Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2009.

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013

La Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado y Municipios de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 41, de 05 de octubre de 2007, tomo CXIV.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Colima”, el 22 de junio de 2002.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Morelos, publicada en el periódico Oficial “Tierra y Libertad” el 14 de diciembre de 2011, 6ª época, periódico 4939.

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial Extra el 26 de junio de 2018.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de agosto de 1994

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004.

Ley federal del trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 01 de abril de 1970.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

JURISPRUDENCIA.

Tesis 1a. CLIV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, septiembre de 2009, p. 454.

Tesis 1a. CLXXIII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, abril de 2014, tomo I, p. 819.

Tesis 1a./J. 129/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XIX, abril de 2013, tomo I, p. 899.

Tesis 1a./J. 31/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 41, tomo I, abril de 2017, p. 752

Tesis 2a. LXXIX/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 58, septiembre de 2018, tomo I, p. 1211.

Tesis 2a. XCVII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 11, octubre de 2014, tomo I, p. 1102.

Tesis 2a./J. 99/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 13, diciembre de 2014, tomo I, p. 297.

Tesis I.11º.C/J/11, *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, Novena Época, tomo XXVII, marzo de 2008.

- Tesis I.5o.C.J/39, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, número 85, enero de 1995, p. 65
- Tesis I.7o.C.71 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, junio de 2006, p. 1147.
- Tesis I.8o.A.67 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 8, julio de 2014, tomo II, p. 1289.
- Tesis PC.III.P. J/4 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 21, agosto de 2015, tomo II, p. 1334.
- Tesis P./J. 42/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, p. 722.
- Tesis VIII-J-SS-95, *Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, Octava Época, año IV, no. 33, abril 2019, p. 108.
- Tesis, XXVII.1o.(VIII Región) 12 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXV, octubre de 2013, tomo 3, página 1804.
- Tesis: XIX.1o.9 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo V, febrero de 1997, p 710.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

- Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco.
- Circular Externa No. 5, 27 de septiembre de 2019, Bogotá D.C., "Lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las policías de prevención del daño antijurídico" Constitución española de 1978.
- Código Civil de la República de Argentina vigente hasta el 2014
- Código Civil y Comercial de la Nación, 2014.
- Constitución Política de Colombia, promulgada en la Gaceta Constitucional número 114 del jueves 4 de julio de 1991.
- Constitución Política de la República de Chile, núm. 100.- Santiago, 17 de septiembre de 2005.
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, publicada en el Boletín Oficial del Estado núm.285, de 27 de noviembre de 1992.

Ley 40/2015, publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 236 el 02 de octubre de 2015.

Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, publicada en el Diario Oficial No. 42.745, de 15 de marzo de 1996.

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (Ley Fundamental de *Bonn*) de 23 mayo 1949.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado [Colombia]
<https://www.defensajuridica.gov.co/Paginas/Default.aspx>

Amnistía internacional (<https://www.amnesty.org/es/>).

Cámara de Diputados y Diputadas [Chile] (<https://www.camara.cl/>).

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C.
(<https://centroprodh.org.mx/>)

Comisión Interamericana de Derechos humanos (<http://www.oas.org/es/cidh/>).

Corte Constitucional de Colombia (<https://www.corteconstitucional.gov.co/>).

Corte Interamericana de Derechos humanos (<https://www.corteidh.or.cr/>).

Corte Suprema de Justicia [de Chile] (<https://www.pjud.cl/corte-suprema>).

Gaceta de diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>).

INEGI (<https://www.inegi.org.mx/default.html>).

Naciones Unidas (<https://www.un.org/es/>).

Secretaría General del Senado [Colombia] (<http://www.secretariassenado.gov.co/>).

Suprema Corte de Justicia de la Nación (<https://www.scjn.gob.mx/>).

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (<https://www.tfja.gob.mx/>).